



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
U N A M

“ LA EXCELENCIA EN LA GESTION
PUBLICA EN EL NUEVO MILENIO ”

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
MARIA GUADALUPE ALCANTARA VERGARA



ASESOR: PROFESOR RAMIRO CARRILLO LANDEROS

299572

México, D. F.

Noviembre de 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Espero que este esfuerzo y dedicación no quede sólo en el papel, sino que cree conciencia en los próximos egresados de ésta bella disciplina para que contribuyan aún más a lograr que el servicio público se ejerza dentro de una ética profesional sustentada en el respeto a la sociedad y a las instituciones públicas.

El servicio público no sólo es una práctica de trabajo, sino la herramienta para que los Administradores Públicos tratemos de cambiar una realidad llena de corrupción y fallas administrativas, que suena utópico sí, pero con una conciencia limpia podremos transformar y reivindicar nuestra función como servidores públicos en beneficio de nuestro país, pero sobre todo de nuestras familias.

Este nuevo milenio vislumbra grandes cambios a nivel mundial, políticos, económicos y sociales que afectarán el rumbo de nuestro desarrollo como país subdesarrollado, para lograr que pueda competir en un mundo de globalización, es necesario que nuestra población tenga acceso a la educación y contar con una infraestructura adecuada que le permita a los trabajadores mexicanos competir con sus similares a nivel internacional.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
---------------------------	----------

CAPITULO I.- EL ESTADO, EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.1 EL ESTADO.

1.1.1 Referencia histórica	1
1.1.2 Desarrollo	3
1.1.3 Componentes importantes	6
1.1.4 Estado y sociedad	7

1.2 EL GOBIERNO.

1.2.1 Concepto	9
1.2.2 Evolución	10
1.2.3 Elementos constitutivos	14
1.2.4 Gobierno y sociedad	15

1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.3.1 Aspectos históricos	17
1.3.2 Partes integrantes	22
1.3.3 Funciones	23
1.3.4. Objetivos	26

1.4 GESTIÓN PÚBLICA.

1.4.1 Noción de gestión	27
1.4.2 Inicio	29
1.4.3 De la gestión tradicional a la gestión estratégica	35
1.4.4 El proceso administrativo y el proceso de gestión estratégica (principales funciones)	36
1.4.5 Quien realiza el trabajo de gestión	38

1.5 EL ESTADO, EL CASO DE MÉXICO.

1.5.1 El Estado mexicano	39
1.5.2 Gobierno y poder ejecutivo federal	44
1.5.3 La administración pública mexicana	48
1.5.4 Base jurídica de la administración pública mexicana	51

CAPÍTULO II.- COMPORTAMIENTO Y DISFUNCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA PRESTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS.

2.1 CRISIS EN LA GESTIÓN PÚBLICA.

2.1.1 Origen del deterioro administrativo	54
2.1.2 Procesos y técnicas obsoletas	55
2.1.3 Ausencia de tecnología en algunas áreas	56
2.1.4 Falta de innovación en las áreas administrativas	57
2.1.5 Prácticas ilegales que afectan el desarrollo de las actividades administrativas (corrupción)	59

2.2 SUBDESARROLLO ADMINISTRATIVO FACTOR DE ESTANCAMIENTO EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.

2.2.1 Lentitud administrativa	61
2.2.2 La sociedad cómplice del subdesarrollo administrativo de las instituciones	63
2.2.3 El cohecho, aceleración de trámites o frustración de la “clientela”	65
2.2.4 Aumento de la burocracia	66
2.2.5 Papeleo excesivo (nula simplificación administrativa)	69
2.2.6 Modernización administrativa fantasma	71
2.2.7 Improductividad	72
2.2.8 Nepotismo	75

2.3 DETERIORO INSTITUCIONAL DEL RECURSO HUMANO.

2.3.1 Carencia de capacidades técnicas, analíticas y conceptuales del servidor público	77
---	-----------

2.4 BIENES Y SERVICIOS CAROS Y DE BAJA CALIDAD.

2.4.1 Demora para el aprovechamiento del bien o servicio por parte de la sociedad	79
2.4.2 Altos costos de los servicios públicos	81
2.4.3 Incierto camino hacia la calidad	82

**CAPÍTULO III.- LOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA,
UN RETO PARA EL GOBIERNO MEXICANO.**

3.1 DEFICIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.

3.1.1 Exclusión del personal en la toma de decisiones	83
3.1.2 Acumulación de demandas por ineficiencia administrativa	85
3.1.3 Falta de liderazgo de mandos medios y superiores	85
3.1.4 Ausencia de planeación	87
3.1.5 Escasa calidad en los bienes y servicios públicos	88

3.2 INCONFORMIDAD SOCIAL.

3.2.1 ¿Contribuye la sociedad a lograr la comunicación eficaz con el gobierno?	90
3.2.2 Líneas actuales de comunicación insuficientes entre gobierno y sociedad	92
3.2.3 ¿Existe eficiencia y calidad en los canales de información institucionales?	93
3.2.4 Deshumanización del servidor público. Causa del despotismo	94
3.2.5 Aumento de manifestaciones callejeras	95

3.3 CAOS ADMINISTRATIVO DE LAS INSTITUCIONES.

3.3.1 Miedo al cambio	96
3.3.2 Contaminación burocrática al personal de nuevo ingreso	99
3.3.3 Deficiente cultura administrativa del servidor público	100
3.3.4 Ausentismo en el trabajo	101
3.3.5 Nulo desarrollo del empleado a otros niveles	103

3.3.6 Problemática interna cíclica de las instituciones públicas	105
3.3.7 Agrandamiento innecesario de la estructura de la administración pública	106
3.3.8 Corrupción un mal en las instituciones públicas	107

**CAPÍTULO IV.- CÓMO LOGRAR LA EXCELENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA
EN INSTITUCIONES PRESTADORAS DE BIENES Y SERVICIOS
CON UN ENFOQUE INNOVADOR DE NUEVAS TÉCNICAS.**

**4.1 EL RECURSO HUMANO, ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA
EL LOGRO DE LA EXCELENCIA.**

4.1.1 Identificación del personal con espíritu innovador y de liderazgo	110
4.1.2 Creación de equipos de trabajo	112
4.1.3 Mejora continua a través de cursos con fundamentos éticos y de cultura administrativa	117

4.2 CALIDAD TOTAL, TÉCNICA PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL.

4.2.1 Cambio de cultura organizacional del servidor público para mejorar la calidad y reducir costes	119
4.2.2 La calidad tanto en procesos como en el producto	123
4.2.3. Cómo lograr la calidad total en el ámbito gubernamental	124
4.2.4 Instituciones de calidad para satisfacer al cliente	127

**4.3 LA REINGENIERÍA DE PROCESOS INDISPENSABLE
EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.**

4.3.1 Análisis minucioso de los procesos de la organización	129
4.3.2 Identificar los procesos esenciales y obsoletos de la institución	133
4.3.3 Implantar y mejorar radicalmente los procesos estratégicos	

basados en las necesidades de la institución y la sociedad	134
4.3.4 Dos métodos para la mejora de los procesos	137
4.3.5 Evaluar resultados apoyados en sistemas computarizados	139
<u>4.4 GOBIERNO Y SOCIEDAD CON LÍNEAS DE COMUNICACIÓN</u>	
<u>MÁS PROFUNDAS PARA REFORZA A LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.</u>	
4.4.1 Programas que motiven la participación social	
dentro de la actividad gubernamental	140
4.4.2 Políticas institucionales que permiten tomar a la sociedad	
como parte importante del sistema de gestión	142
4.4.3 Crear y mejorar los módulos de atención e información al público	
como líneas de comunicación directas	143
4.4.4 La sociedad debe canalizar sus demandas de manera adecuada	
para que el gobierno la escuche	144
4.4.5 Revisión de las líneas de comunicación existentes	145
CONCLUSIONES	147
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	153
HEMEROGRAGÍA GENERAL	159

INTRODUCCIÓN

Las instituciones públicas como la sociedad, experimentan cambios en sus estructuras para adaptarse a las circunstancias que imperan con el fin de satisfacer ciertas carencias colectivas, sin embargo, las primeras no siempre se desarrollan o evolucionan a la par de las segundas. En México, es cada vez mayor la necesidad de mejorar la Calidad de la *Gestión Pública* para la prestación óptima de bienes y servicios, cuyo eje no radica sólo en el cambio de estructuras, sino también en la revisión minuciosa de los procesos para detectar los vicios y/o las obsolescencias, pero lo más importante es la creación de una *Cultura Administrativa* tanto en el servidor público como en la sociedad, con el fin de redimir una de las actividades más humanas como es la Administración Pública.

En la presente investigación se pretende desarrollar y explicar los criterios primordiales a seguir para otorgar a la sociedad bienes y servicios con calidad, a través de cinco elementos: recursos humanos, procesos, tecnología, sociedad y gobierno que coadyuven a mejorar el sistema administrativo mexicano con el objetivo de que el país logre construir en el nuevo milenio una *Administración Pública de Excelencia*. La elaboración de este trabajo se sustenta en el planteamiento de tres hipótesis, las cuales se confirmaron a través del desarrollo de cuatro capítulos, en los que se propone la implementación de dos técnicas; la *Calidad Total (CT)* y la *Reingeniería de Procesos (RP)* para solucionar los problemas que aquejan al objeto de estudio como medios para elevar la *Calidad* en la prestación de los bienes y servicios públicos.

El primer capítulo se refiere al *Marco Teórico Conceptual* en el que se describe una visión universal de los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública—desde el punto de vista histórico— hasta comprender su significado en la actualidad y sus nuevas funciones que la sociedad les ha conferido a cada uno como resultado de una dinámica permanente. Este capítulo trata de coadyuvar a que se adopte una idea precisa y definida de los conceptos que se manejarán durante el desarrollo del trabajo, esto permitirá un mejor entendimiento de la investigación.

El segundo capítulo corresponde al desarrollo del *Diagnóstico* del problema que aqueja a la administración pública; se señalan las deficiencias y los problemas que afectan a nuestro objeto de estudio —la prestación de bienes y servicios públicos.— Este capítulo nos permitirá conocer algunas de las principales fallas que pesan sobre las Dependencias y entidades de la Administración Pública como la excesiva burocracia, la ausencia de capacitación del recurso humano, así como la práctica de la corrupción, situación generada por la falta de educación y conciencia administrativa en el trabajador público y la sociedad. Aunado a las técnicas y/o métodos obsoletos que ocasionan un caos dentro de las oficinas prestadoras de bienes y servicios, además de una percepción negativa en la sociedad hacia sus instituciones.

En el tercer capítulo se expone el *Pronóstico*, que nos permite prever lo que sucederá en caso de que no exista una solución adecuada y oportuna a las deficiencias que atañen a nuestro problema en particular. Este se refiere a que por la ausencia de modernización en las oficinas públicas, en sus estructuras y en sus procesos genera un aumento de la burocracia al crear nuevas organizaciones para tratar de satisfacer las necesidades que otras dependencias no cumplen, factor que a su vez permitirá la continuidad de la corrupción y la carencia de calidad en los bienes y servicios públicos, además del aumento en las demandas sociales, debido a la falta de canales de comunicación adecuados para que la sociedad emita su opinión o inconformidad ante el gobierno, lo cual originará focos de inestabilidad que implican mayores costos para el gobierno.

Toda vez que, en caso de que el gobierno no analice de manera crítica su actuación, en la Gestión y la aceptación que tienen en la comunidad sus instituciones, repercutirá en la convivencia armónica entre lo social y lo público que se refleja en la desestabilización del país no sólo a través de marchas, manifestaciones, mítines, paros y huelgas de hambre, sino en acciones más radicales, que suponen desacuerdos con las autoridades que generarían conflictos mayores por la falta de atención oportuna a las quejas, demandas y motivos de inconformidad que plantea la sociedad ante las dependencias.

En el cuarto y último capítulo se presentan las aportaciones que podrían mejorar la actividad de la Administración Pública, es el Modelo Propositivo, el cual representa la culminación del trabajo de investigación a través del desarrollo de algunas de las propuestas de solución al problema que aqueja al objeto de estudio. La propuesta que se presenta para contribuir a la *Excelencia de la Gestión Pública* y por ende de la administración gubernamental, estará basado en la Calidad Total y la Reingeniería de Procesos, técnicas aplicadas en el sector privado que han demostrado su eficiencia, pero que se deben adecuar a los requerimientos y necesidades de las dependencias para crear una Cultura Administrativa pública y social que brinde los elementos éticos suficientes para acabar con las anomalías que afectan la prestación de bienes y servicios.

Este trabajo de investigación no sólo considera el análisis de los procesos sino de todas las partes involucradas en el funcionamiento de una institución; recursos humanos, procesos, tecnología, sociedad y gobierno como un sistema total, que se relacionan íntimamente y coadyuvan al logro de los grandes propósitos nacionales en beneficio y desarrollo de la comunidad y del país. Finalmente, se presentan las *Conclusiones*, que para comprobar las hipótesis de la investigación y con ello demostrar que se puede lograr la *Excelencia en la Gestión de la Administración Pública Mexicana* se cumplieron satisfactoriamente:

La primera de ellas se refiere a la administración de programas de mejoramiento continuo que proporcionará nuevas técnicas, métodos y herramientas necesarias al servidor público para desarrollar una Cultura Administrativa que contribuya al desempeño más eficaz y eficiente para prestar los bienes o servicios con alta calidad. Esto se cumple con la implantación de la Calidad Total (CT) y sus círculos de trabajo, en donde participan todos y cada uno de los trabajadores involucrados. La segunda se refiere a la falta de congruencia del Gobierno entre lo que dice y lo que hace, esta hipótesis se comprobó de manera integral, ya que se demostró que esta postura del gobierno ha originado que la Administración Pública enfrente más problemas de los que puede solucionar.

La calidad Total y la Reingeniería de Procesos (RP) puede optimizar la actividad gubernamental, pues requiere de canales de comunicación eficientes para contribuir a que la sociedad encuentre respuestas positivas a las demandas que plantea ante las dependencias y entidades públicas. La tercera y última hipótesis se confirmó en su totalidad, toda vez que se refiere a considerar al recurso humano como el insumo más valioso de cualquier empresa o institución, al que se le debe proporcionar las condiciones óptimas para realizar sus funciones y permitir su desarrollo idóneo, de lo contrario continuará la deficiencia en las oficinas con el descontento cada vez mayor de la sociedad civil, que es la más afectada por las deficiencias administrativas.

Las técnicas propuestas la CT y la RP consideran al trabajador como el recurso más importante de la estructura y de los procesos, por lo que se le deben proporcionar los medios necesarios para llevar a cabo sus tareas y con ello eliminar las fallas que afectan a la institución. Finalmente, se puede decir que la *Gestión Pública, la Reingeniería de Procesos y la Calidad Total* son temas de gran importancia y trascendencia dentro del campo de la Administración Pública, y como áreas de investigación y aplicación por los egresados de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública que la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales imparte desde hace 50 años en que inició su exitosa gestión académica para formar científicos promotores del cambio político, social y administrativo, por medio de la entonces llamada Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Política y Administración Pública, son ciencias sociales que tienen como ámbito de investigación, preocupación y actuación al Estado y al Gobierno, elementos que constituyen la base de la carrera en Ciencias Políticas y Administración Pública, cuya importancia radica en ser una de las profesiones comprometidas a nivel macro y micro con la *Excelencia Administrativa*, para ello se vale, entre otros principios, de la Teoría Política y Administrativa, así como de numerosas técnicas a partir de las cuales se determinan métodos, modelos, sistemas y procesos para una gestión pública más eficiente y eficaz, con el fin de lograr la *Calidad* en todos los niveles y dar un mejor servicio a la comunidad.

El manejo de técnicas modernas de gestión en la *Administración Pública de México* se abre paso con timidez y los trabajos al respecto son escasos y se efectúan en forma aislada, por medio de estudios de caso y otros planteados de manera general, dejando de lado instrumentos fundamentales que pueden ayudar a tener una mejor visión de los procesos que se llevan al cabo para el desarrollo y funcionamiento de una institución. Esta investigación pretende analizar la *Gestión Pública*, al tomar en cuenta las partes que contribuyan a lograr su *Excelencia*; a fin de dar un panorama diferente de las instituciones públicas prestadoras de bienes y servicios.

La creación de una nueva imagen administrativa que cumpla con las expectativas reales de la población ante las consecuentes transformaciones que implica la inevitable entrada a un ambiente de competitividad global, en donde no sólo el sector privado debe emprender su transformación para lograr su fortaleza, sino también toda el ámbito público, en virtud de que no puede haber un equilibrio entre una sociedad con una infraestructura privada fuerte que enfrentaría la industria de los países poderosos y un sector público plagado de corrupción y deficiencias. Ante este panorama la Administración Pública Mexicana deberá tomar conciencia sobre el papel que quiere jugar en los cambios políticos, económicos y sociales que se presentan a nivel mundial y que repercuten en el desarrollo del país.

Es por ello que se debe actuar de manera imperiosa si se quiere lograr la Excelencia en la Gestión Pública del Nuevo Milenio, con el propósito de lograr competitividad en los bienes y servicios para sentar las bases del desarrollo del país con una infraestructura de punta que otorgue los medios necesarios para alcanzar la *Excelencia Pública*.

CAPITULO I.- EL ESTADO, EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.1 EL ESTADO.

1.1.1 REFERENCIA HISTÓRICA.

El concepto de Estado desde la antigüedad hasta la época actual presenta innumerables acepciones, algunas empapadas por las tendencias políticas de sus autores y otras más por las ideas y teorías que se generan por el análisis de la historia. Sin embargo, esos conceptos, unos más generales que otros, logran dar forma a la noción fundamental del Estado; que se considera como una abstracción que se origina por la asociación de hombres que se establecen en un territorio —como resultado de la naturaleza humana— para dar principio a un fenómeno específico de la realidad política, una forma de organización jurídica, política y administrativa, se crea así un instrumento que sirve a un cuerpo de funcionarios que se apoyan en la coacción; y velarán por el bien común y los intereses individuales de los gobernados.

Algunos autores conciben al Estado de la siguiente manera: Fernández Vázquez dice que es “Una sociedad territorial jurídicamente organizada, con poder soberano, que persigue el bienestar común de los asociados. Para Heller el Estado es “[...] una estructura de dominio que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio.”¹ El concepto de Estado permite comprender de manera profunda su naturaleza, en su aspecto histórico, al tomar como referencia al mundo griego y romano, ya que en estas dos culturas universales se crean las ideas políticas vigentes en la actualidad, y que dieron pauta para el desarrollo de nuevas teorías e ideas.

¹ Fernández Vázquez, Emilio, *Diccionario de Derecho*, Argentina, B.A., Ed., Astrea, 1981 pp. 283-284.

Estos dos pueblos se basaron en la esclavitud, la creación de sus estructuras políticas estuvo a cargo de los hombres libres; es decir, de los dueños de los esclavos, el objeto de esto era asegurar el poder de dichos hombres no obstante los pueblos desearon la igualdad de los ciudadanos y la democracia, para garantizar la libertad de los individuos. Dos de los principales exponentes de la cultura occidental fueron Platón y Aristóteles, —el primero maestro, el segundo discípulo—, concibieron dos ideas diferentes y complementarias a su vez acerca del origen del Estado. El primero estudió a la polis a través del método deductivo y señaló lo que debía ser en su actuar, y que dentro de éste cada individuo tiene el deber de realizar una actividad integral a la de otros individuos, al apoyarse entre sí para la satisfacción de sus necesidades.

El fin principal de la polis se encuentra en si misma y no en el bienestar de los ciudadanos (como debía ser), a pesar de que surge por la necesidad del hombre de convivir con sus semejantes. A diferencia de Platón, Aristóteles para realizar sus análisis se basó en la experiencia y en la observación, es decir, en la inducción. La polis para él, es la integración de comunidades donde el individuo es un *zoon politikon*, y según su teoría del origen y naturaleza de la polis, esta surge de dos seres que son complementarios uno del otro, con la unión y desarrollo de ambos se origina la familia, la cual al convivir con otras da origen a la aldea y ésta a su vez se organiza con otras que dan nacimiento a una institución superior, la cual cuenta con los elementos suficientes y necesarios para su bienestar.

La base fundamental de la polis, según Aristóteles, es la familia y todo hombre que nace dentro de esta organización vive y se desarrolla al interior de una comunidad política como un hecho natural. "Para Platón el Estado es un conjunto de individuos que se unen deliberadamente para satisfacer sus necesidades. Para Aristóteles es un conjunto de comunidades que se formaron instintivamente. En Platón el Estado es un producto humano. En Aristóteles, es un producto natural."²

² Salazar Mallen, Rubén, *Desarrollo Histórico del Pensamiento Político*, México, D.F., Ed. U.N.A.M, ed.. 4ª, 1984, p. 39.

Al analizar las ideas de ambos autores, se puede decir, que se relacionan; ya que Platón tiene razón en tomar la necesidad del individuo y a éste como base del origen de la polis, pues el individuo es el que por su necesidad de organizarse y de convivir con otros seres iguales a él da origen a un orden político superior; lo cual, se conjunta con lo que Aristóteles aporta al considerar su origen como un producto natural, pues la familia es la principal institución de convivencia del hombre y esta es su necesidad, ya que como ser racional no puede vivir aislado, pues nace y se desarrolla siempre en comunidad, se organiza política, jurídica y administrativamente para el bien común. El Estado no existía en esta época como tal, en su lugar se encuentra la polis, antecedente inmediato a éste.

1.1.2 DESARROLLO.

El Estado no es estático pues el hombre es dinámico y progresa día a día, por lo cual sufre modificaciones importantes, por consiguiente evoluciona conforme la ideología del individuo y cada fase o etapa tiene conexión con el precedente. En el análisis siguiente se presentan tres épocas relevantes en su desarrollo.

EL ESTADO EN LA ANTIGÜEDAD

Uno de los Estados más sobresalientes de la antigüedad, es la India ya que su estructura social se cimentó en sus ideas y filosofía política. Esta civilización se basó en la teología, consideró que el hombre era malo y egoísta desde su nacimiento, por tal motivo, requería de la representación de un mando superior que lo dirigiera hacia una conducta mejor con el objeto de lograr una convivencia política óptima. Estas ideas se retomaron por los sofistas, por Hobbes y después por los marxistas. Algunos pueblos de la antigüedad como Israel, Grecia y la misma Roma, no concebían que el fin primordial del Estado era el bien económico de las masas. Para ellos el fin principal era la virtud.

Cuando Israel se convierte en el Estado confesional cristiano más importante de la antigüedad, se expande la idea de que la autoridad era nombrada por Dios, directa o indirectamente, por lo que si alguien se manifestaba contra la ley o la autoridad divina era un signo de desobediencia. La Grecia antigua se caracterizó por que el ciudadano nacía y moría dentro de su ciudad y no podía adquirir otra nacionalidad. Atenas se tomó como modelo para la creación de la polis griega. El esclavo, que se desligó de toda actividad política por considerarse como objeto, no pertenecía a las categorías sociales existentes, carecía de todo derecho aún cuando éste jugó un papel preponderante en la vida económica de la comunidad, se puede señalar como el precedente histórico del siervo medieval y del proletario donde el grado de subordinación al amo dio pauta para la lucha y el establecimiento de sus derechos jurídicos y económicos.

Los extranjeros gozaron de libertad e hicieron uso de sus derechos como todo ciudadano ateniense o espartano; sin embargo, estuvo fuera de toda actividad política. "Para los griegos, la polis era la sociedad misma, la ciudad en la que lo político y lo jurídico se identifica con lo religioso y con la moral, y según Hauriou, no existía distinción alguna entre lo público y lo privado; de manera tal que la vida del hombre era inmediatamente vida en y para la comunidad [y esta] se identificaba con la vida de cada momento de sus integrantes."³

LA EDAD MEDIA Y EL ESTADO MODERNO

A partir del siglo XI d.c., en Europa se empieza a gestar una lucha por la hegemonía del poder político. La característica fundamental en la Edad Media durante los siglos V al XV, fue su régimen, el feudalismo. La comunidad se integró en la *EKKLESIA* donde no eran bien recibidos los no cristianos, ahí nacía la ley y los poderes políticos privados, y por tanto la autoridad suprema que era el jefe del poder espiritual de la iglesia romana. En esa época se distingue una tendencia religiosa que sustenta el poder político, se consideró al cristiano como un ser racional. El individuo formó parte de esta comunidad, no sólo por sus

³ Córdoba, Arnaldo, *Sociedad y Estado en el Mundo Moderno*, México, D.F., Ed., Grijalvo, 1976, p. 23.

ideas religiosas ni como base económica; sino por la necesidad de pertenecer a una corporación. Por tanto, no se pensaba que el hombre pudiera vivir fuera de ella y si esto ocurría se castigaba.

La división de funciones de las instituciones políticas era intrascendente en la vida y organización social, pues, los que ejercían el poder legislativo, ejecutivo y judicial eran los señores feudales. Estos tenían una organización piramidal donde la base la constituía el barón y la cúspide el emperador, que era representante del poder espiritual supremo de Roma; los feudales se sujetaron al poder de un príncipe, el monarca absoluto, el cual se consideraría más tarde, como el Estado mismo. En esta jerarquía es notable como sobre cada autoridad se encuentra una superior a la que se le debe obediencia y donde la distribución de derechos y soberanía es complejo.

La Iglesia, como uno de los poderes supremos, admitía esta jerarquía ya que era muy similar a la suya; la política se ejercía bajo ideas teológicas y la ley, la cultura, la filosofía, así como la propia religión estaban a cargo de la *EKKLESIA*. El paso de los siglos y los acontecimientos históricos ayudaron a que el Estado medieval se apartara de la teología (pero no en su totalidad, ya que en la actualidad la Iglesia aún tiene injerencia en la vida política del mundo), y creara su propia teoría política. Se deduce que no hubo una verdadera representación política ya que el príncipe no tenía el poder político total, pues la autoridad superior residía en el Papa y el emperador.

A partir de los siglos XVI y XVII el Estado logra crear su estructura política. Entre los principales pensadores de la época encontramos a Maquiavelo con sus dos grandes obras *El Príncipe* y *Los Discursos* y Tomas Hobbes con su obra de teoría política *El Leviatán*, los cuales pusieron las bases necesarias para que se plasmaran los derechos naturales y sociales del hombre, que con el paso del tiempo se transformaron en las garantías individuales y sociales al quedar reunidas en la constitución de cada país. "En los Estados Modernos existe el principio de igualdad frente a la ley como un derecho innato del

individuo que, al ser proclamado en las normas supremas de los Estados, se transforma en garantías individuales.”⁴

Estas aseveraciones se recogieron de forma acertada en la Constitución francesa de 1791, donde se nombran los derechos del hombre y su igualdad ante todos y ante la ley, la cual sirve para su beneficio (protección) y como forma de castigo (justicia) al no obedecer la ley. Es así, como llega la influencia europea a los estados de América recién independizados los cuales dieron origen a su propia constitución. De esta manera, el desarrollo del Estado permite distinguir los elementos que siguen vivos y los que dejaron de tener sustento y fuerza política para el Estado Contemporáneo.

1.1.3 COMPONENTES IMPORTANTES.

Tal pareciera que con el avance histórico del Estado se dejaron aspectos no tan importantes para pasar a otra etapa de transformación, pero esos elementos que se perdieron, en ocasiones, sólo se sustituyen por otros. Un aspecto muy importante de esto, son los componentes que lo integran y a los cuales se han incorporado elementos tales como los socioeconómicos que se producen por la industrialización: la acumulación de capitales, explotación del hombre, etcétera; los jurídicos: donde se expresan las leyes que regulan al Estado; los ideológicos y valorativos donde encontramos: el sufragio, los partidos políticos, sindicatos, grupos de presión, entre otros. Sin embargo, los componentes fundamentales y primordiales que le darán origen y sustento serán siempre: la población, el territorio y un poder político.

“Existe el Estado previa disposición del presupuesto del pueblo. Si se dispone, como elemento constitutivo, de un poder y si hay además un territorio propio como condición necesaria.”⁵ De esta manera su estructura se conforma por un conjunto de individuos libres, que se organizan en comunidades (población) que para efecto de

⁴ Arnaiz Amigo, Aurora, *El Estado y sus Fundamentos Institucionales*, México, D.F., Ed., Trillas, 1995, p. 93.

⁵ Id.

satisfacer todas, o casi todas, sus necesidades requieren de un área geográfica (territorio) para la realización de sus actividades productivas, que actúan como medio de desarrollo tanto para el individuo como para todo el complejo de comunidades que se asientan de manera legal, las cuales no pueden regularse a sí mismas pues requieren de una autoridad que se elige por consenso para que las dirija, coordine y controle a efecto de que no sucumban ante sus propias fuerzas, dicha autoridad deberá tener sustento legal, que se conciba en un mando superior (poder político).

1.1.4 ESTADO Y SOCIEDAD.

Estado y sociedad son dos elementos que se interrelacionan con factores que los regulan, donde uno no tendría razón de ser sin la existencia del otro, y por ende sería imposible la explicación de una o ambas partes sin una visión conjunta, pues forman unidos un gran sistema que se organiza para el desarrollo y fundamento político institucional de un país. El Estado tiene su origen en el hombre como una necesidad natural de organización, por tanto es una manifestación puramente social, y como forma superior de organización humana surge de la relación entre diferentes grupos de individuos que sirven para la coordinación de la actividad total de una comunidad.

Mauricio Duverger dice: "El Estado, de una manera más general, el poder instituido en una sociedad, es siempre y al mismo tiempo el instrumento de la dominación de ciertas clases sobre otras, utilizados por las primeras en su provecho y en perjuicio de las segundas, y un medio de asegurar un cierto orden social, una cierta integración de todos en la colectividad, por el bien común."⁶ Es una organización racional que se interpreta en leyes abstractas y se encauzan a ciertos objetivos y valores para el bienestar del individuo como parte de una colectividad, donde el Estado es el principal regulador del subsistema social al aminorar las contradicciones de clase mediante normas directas o indirectas. Es entonces

⁶ Cardiel Reyes, Raúl, *Ciencia Política*, México, D.F., Ed., Porrúa, 1987, p. 6.

que el “[...] Estado social significa la disposición y la responsabilidad, la atribución y la competencia del Estado para la estructuración del orden social.”⁷

Es necesario que la acción del Estado sea permanente y sistemática para que la sociedad se desarrolle con éxito, pues no cuenta con las facultades para regularse a sí misma, al grado de ser incapaz de subsistir sin la estructuración del Estado. Ambos guardan una estrechez inmensa, no obstante, cada uno cuenta con una autonomía propia para realizar sus funciones sin entorpecer las del otro; sin embargo, comparten elementos que afectan a todo el sistema en su conjunto, esas relaciones son complejas y participan factores que los regulan y no pertenecen a ninguno, por ejemplo aquellos que cumplen funciones muy importantes y las realiza el sector privado de acuerdo con la normatividad que establece el Estado en beneficio del pueblo. La comunidad da origen a ese órgano de poder social al situarse por encima de la primera de acuerdo con Federico Engels “[...] el Estado es el poder, nacido de la sociedad, pero se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más”⁸, para que la organice y dirija en todas sus actividades en bien de la comunidad.

La sociedad aparte de ser una asociación natural es un acuerdo de voluntades entre los individuos que la dota de una organización política y le da sustento al órgano de poder, el cual le otorga igualdad jurídica a los individuos y se plasma en la máxima norma política de todo el sistema. La sociedad confiere legalidad a la organización estatal, donde se subordina y acepta el orden al que dio origen a través del consenso del pueblo. John Locke dice: “[...] constituir la sociedad civil es realizar una convención con otros hombres, en cuyos términos las partes deben agruparse y unirse en una misma comunidad [al formar] entonces un cuerpo político único, en el cual la minoría tiene derecho a hacer actuar al resto y decidir por él.”⁹ Es la propia sociedad la que elige el orden político con el que se organiza y su consenso es muy importante para lograrlo, pues constituye la verdadera aprobación del régimen. El órgano de poder supremo tiene como objetivo brindar y proveer de todos los

⁷ García Pelayo, Manuel, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, España, Madrid, Ed., Alianza Universitaria, ed., 2ª, 1991, p. 23.

⁸ Córdova, Arnaldo, *op. cit.*, p. 21.

⁹ Châtelet François, *Las Concepciones Políticas del Siglo XX*, España, Madrid, Ed. Espasa-Calpe, 1986, p. 92.

elementos que requiere la sociedad para su bienestar y desarrollo, pues sin Estado no hay sociedad y sin sociedad no hay Estado.

1.2 EL GOBIERNO.

1.2.1 CONCEPTO.

Este concepto adquiere diferentes connotaciones según el idioma de que se trate, por ejemplo, *gouvernement*, *régimen político*, *cabinet* en Inglaterra y *administration*, en los E.U.A.; sin embargo todos llevan a lo mismo, es el Estado en acción; es decir, es el órgano principal de la administración estatal que se dirige por un grupo de individuos con facultades ejecutivas, legislativas y judiciales cuyas acciones emanan de un conjunto de órganos institucionales que se establecen en forma legal cuyo objetivo es realizar la gestión política-administrativa de la comunidad y orientar a la Nación y a sus individuos, los cuales a través del consenso eligen el tipo de gobierno que dará orientación política a la sociedad, coordina la voluntad pública y atiende las demandas para satisfacer sus necesidades.

El poder ejecutivo es la cabeza de gobierno y a través de un sistema de toma de decisiones da impulso a la Administración Pública para el funcionamiento general del Estado, además tiene a su cargo el ejercicio del poder y la soberanía, de modo tal que el gobierno es el poder hegemónico del Estado. Es el órgano supremo de la jerarquía de la administración del Estado que, ejerciendo poderes tutelares sobre las autarquías locales e institucionales, puede decirse que rige toda la vida administrativa de un país. Es este el órgano a quien incumbe tomar las decisiones fundamentales vinculadas con el futuro nacional. En esto se diferencia el gobierno de la administración, actualidad cotidiana, ininterrumpidamente desplegada para conseguir los fines de interés general.”¹⁰

1.2.2 EVOLUCIÓN.

El primer orden de poder se encuentra en una pequeña célula, la familia, aunque se considera como una forma de poder muy rudimentaria, es ahí donde se localizan las primeras semillas del Gobierno, el cual se genera por las necesidades inmediatas y manifiestas del individuo; por tanto, es una creación que se origina de un grupo específico de hombres, a tal grado que evolucionan al mismo tiempo según la dinámica del entorno. Así se remonta a la formación de relaciones más complejas, como consecuencia la evolución del trabajo generó desigualdades sociales y conflictos, lo que conllevó a adoptar una organización que se dirigiera por un jefe y se apoyara en normas con el objetivo de frenar las diferencias y problemas. Así se generó una forma primitiva de gobierno.

Según Bobbio¹¹ en la Ciudad-Estado se aprecian los primeros rasgos de un poder de gobierno. Su evolución atañe al modo de producción y a la división del trabajo que determinaron una forma específica de organización del régimen político. En el modo asiático se desconoció toda distribución del poder; en el esclavismo el principio poliárquico prevaleció sobre el unipersonal; en el feudalismo se da el patrimonialismo estatal donde se crean instituciones en las que existe la individualidad Estado-Sociedad. Respecto de las formas de gobierno; se tiene como precursor a Aristóteles que concebía tres formas: la monarquía, o el gobierno de uno; aristocracia, o gobierno de pocos y la democracia (politeia), el gobierno de muchos y sus degeneraciones: la tiranía, oligarquía y la demagogia respectivamente.

Maquiavelo considera sólo a la monarquía y la república. Ubica el género de las repúblicas tanto a las aristocracias como a las democracias. Montesquieu concibe a la monarquía, república y al despotismo. En el transcurso de la evolución histórica del hombre, a partir de una etapa específica de su desarrollo y en toda sociedad puede existir alguna de las múltiples formas o tipos de gobierno que aluden a las diversas maneras de organización de un Estado o el ejercicio del poder, son derivaciones de las tres tipologías

¹⁰ Fernández Vázquez, Emilio, op. cit., p. 360.

¹¹ Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, México, Ed. Siglo XXI, 1981, p. 13.

clásicas de las formas de gobierno. Sin olvidar la división de poderes que fue un paso muy importante y trascendental para su desarrollo y fortalecimiento.

GOBIERNO PRIMITIVO

En esta etapa o principio de la evolución se pueden considerar dos aspectos diferentes muy importantes como son: las formas más antiguas y los aspectos más rudimentarios, básicos de gobierno. El primitivo puede identificarse como sociedades tribales, fueron comunidades que se desarrollaron con la relación de otras familias pero que conservaron sus propias costumbres, creencias y organización. Era muy importante el control tanto de las reservas alimentarias, la protección de la familia como el mantenimiento del orden. Estas sociedades desarrollaron formas más complicadas y una elevada división del trabajo. "Locke pensó que el gobierno solamente intervino en disputas por posesión y límites de propiedad, y sólo era requerido en forma marginal como un juez; y Rosseau denunció que las llamadas 'instituciones civilizadas' habían corrompido la sencillez natural del hombre."¹²

Las relaciones complejas que existen o se crean aquí tienen que ver con el ambiente interno o externo que enfrentan para poder sobrevivir, por la ausencia de un liderazgo fuerte y estable, la monarquía de las sociedades primitivas son acéfalas no existe una autoridad definida. Las características principales de este gobierno es que tiene funciones muy reducidas, las responsabilidades del jefe a veces son poco claras; en ocasiones no existe un aparato judicial. Un factor muy importante es la costumbre, pues actúa como regulador de gran parte de su organización que en un sistema más avanzado quedan resueltas en leyes o decretos.

¹² Crick, Bernard., *Formas Básicas de Gobierno, un Bosquejo y un Modelo*, México, D.F., Ed., Manual Moderno, p. 2.

GOBIERNO FEUDAL

El feudalismo fue una evolución distinta, ya que el enlace del dueño de la tierra con los que la cultivan es política, de donde proviene el feudo. “Es un sistema de lealtad y servicio limitado y condicional, de vasallaje, y de posesión de tierras en un *fief*, es decir, a cambio de servicios prestados a un superior, pero de tenencia personal y familiar, no sólo en virtud del cargo.”¹³ El poder giró en torno al feudo, pues era la unidad básica de gobierno, en manos de un vasallo a cambio de otorgar servicios especiales al propietario y soberano. A la cabeza de la jerarquía se encontró un monarca o emperador como representante supremo del conjunto. El feudalismo tomó, de acuerdo a la localidad, formas diferentes, sin embargo, sus características fueron:

“(I) relaciones jerárquicas entre señores y vasallos, basados en servicios mutuos, por encima de las relaciones con el rey, el emperador o inclusive el reino; (II) una forma de gobierno muy personal en la cual el poder estaba dividido entre muchas gentes, y era más efectivo localmente que a un nivel centralizado; (III) la nobleza administra las cosas en forma directa con muy poca diferenciación funcional de cargos públicos sólo geográfica, así no había autoridad burocrática; (IV) un sistema de apropiación de tierras (feudo); (V) existencia reconocida de ejércitos privados; y (VI) los señores locales tienen sus propios tribunales y juzgaban sus propios casos, también hay cortes reales; [dictándose] justicia imparcial y parcial.”¹⁴

El monarca feudal era *politicum et regale*, político y absoluto, pues en lo primero tenía que asesorarse antes de dictar una ley; en lo segundo tenía el poder absoluto para que se cumpliera esa ley, conservar la paz y proteger su reino. Los parlamentos fueron los cimientos de la Europa feudal, pues eran más cuerpos judiciales que legislativos, se crearon para armonizar diferencias, o para tener autoridad entre múltiples intereses. Estos

¹³ *Ibid.* p. 28.

¹⁴ *Ibid.* p. 30.

parlamentos se dividieron poco a poco en tres cámaras o cuerpos legislativos: los nobles, el clero y la de los representantes del pueblo. El rey y el Papa, con una penosa división de poderes, representaron el orden divino. Cabe señalar que el feudalismo fue un modelo político y social muy descentralizado, y con ausencia de un poder central eficiente para velar por el bienestar del individuo, empero, con excesivo poder por encima de las regiones pequeñas que conformaron el reino.

GOBIERNO ACTUAL

Los gobiernos actuales van más allá de sus propias limitaciones ya no tanto económicas ni políticas, sino del poderío del Estado. No obstante su desarrollo se basa prácticamente en el sistema económico, pero no todos logran una autarquía total. Se puede hablar de él como capitalista, socialista, republicano, etcétera, que determina el régimen del Estado. Casi todos los gobiernos modernos son socio-capitalistas pues la empresa económica privada se supervisa y limita por su propio proceder, además algunos servicios sociales que se destinan al bienestar del individuo propician esta situación. Por lo que se convierte en la base de un sistema siempre en proceso de extenderse, y de técnicas sociales. Es así como de la transformación económica surge el nacionalismo, el cual rehizo los cimientos del poder social de tal forma que se ampliaron y unificaron las del poder político.

El nacionalismo moderno puede tener una base democrática o una autocracia que agite y conduzca al pueblo. La nación se considera como la base de la autoridad política, y su fin primordial es el desarrollo y para ello la población debe tener una conciencia de unidad de clase. Algunos gobiernos del mundo moderno todavía son autocráticos. La autocracia en el siglo XX parece anacrónica, pues obra contra varias tendencias modernistas de la época. "La autocracia para ser la forma de gobierno que intenta resolver el problema básico de poner orden a la desigualdad a través del fortalecimiento de uno de los intereses en juego como la única ideología tolerable y susceptible de tutela."¹⁵ Es

¹⁵ *Ibid*, p. 43.

importante decir que la estabilidad del gobierno en una autocracia a menudo se consigue a través del estancamiento social y económico.

Sin embargo, son incapaces de enfrentar un cambio brusco en este sentido que se origina por su propia rigidez e incompetencia. El gobierno totalitario depende sobre todo del apoyo de las masas, pretende solucionar el problema fundamental de imponer orden a la diversidad del poder mediante la generación de una sociedad estrictamente nueva para ello necesita una participación colectiva y un entusiasmo activo de la misma. Según la época, las necesidades, las costumbres y la movilidad de las diferentes sociedades generan un determinado tipo o forma de gobierno con el que evolucionan, de manera tal que cada uno obtenga la satisfacción de sus mínimos requerimientos para poder subsistir.

1.2.3 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.

Se entiende por estructura una relación entre partes en un estado estable y ordenado, la cual se relaciona con el sistema al que da sustento, en el que se identifican partes específicas y que dan origen al aspecto estático del sistema, es decir, su esqueleto. "La estructuración del poder presupone su separación en partes. Antes de que el poder llegue a estructurarse debe ser estable. La estabilización del poder precede a la creación de la estructura que produce la institucionalización."¹⁶ Es importante mencionar que la teoría de la separación de poderes tuvo muy poca importancia para la ciencia política hasta que fue necesaria la libertad política. En el siglo XVIII empezó a obtener más o menos valor.

En virtud de esto, Montesquieu fue el primero que formuló dicha teoría que se presenta en el *Esprit des lois*, libro XI. Esta consiste en que en todo gobierno convergen tres clases de poder: el Ejecutivo, el Legislativo con relación a los asuntos que se supeditan al derecho de las naciones y el Judicial que corresponde a las cuestiones sujetas al derecho civil. La libertad política se encuentra en ellos, pues sólo se origina cuando no hay abuso

¹⁶ C.J. Friedrich, *El Hombre y el Gobierno, Una Teoría Empírica de la Política*, España, Madrid, Ed., Tecnos, 1968, p. 204.

de poder; según Bobbio, el gobierno coincide con los órganos de la cúspide del poder, donde separa al aparato de funcionarios que tienen a su cargo el funcionamiento de los servicios públicos, con lo que cumple a sus decisiones, directriz de la Administración Pública.

Para los estudiosos de la división de poderes el gobierno, se constituye por el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial. El primero elabora la ley, el segundo ejecuta la acción administrativa y el tercero vigila el estricto cumplimiento de las normas y/o decretos que se emiten. "Naturalmente, el hecho de que esos órganos concurran al ejercicio del poder implica también que puedan delimitar y controlar en cierto modo la acción del gobierno."¹⁷ En los gobiernos modernos la estructura se encabeza por el jefe de Estado —sea monarca o Presidente de la República— y del consejo de ministros que se conduce por el jefe de gobierno.

En tanto que las repúblicas presidenciales la figura más representativa es el jefe de Estado y en las federaciones el Presidente agrupa éste y el jefe de gobierno, de la misma forma que el monarca. Es importante resaltar que la actividad de los gobiernos modernos, sin considerar ninguna "[...] la actividad de los gobiernos modernos, sin tener en cuenta...ninguna clase de división de poderes entre sus diferentes organismos, veremos que para una actuación plena de gobierno son necesarias dos cosas: resolver y ejecutar, es decir, la decisión de realizar ciertas cosas y hacer que los ciudadanos las cumplan."¹⁸

1.2.4 GOBIERNO Y SOCIEDAD.

Así como el Estado y la sociedad son indivisibles al tener relaciones necesarias para una existencia correlativa, el Estado requiere de un elemento fundamental para llevar a cabo sus deberes y obligaciones para satisfacer las demandas primordiales de la población, ese tercer componente es el Gobierno, de tal forma que la relación entre éste y la población

¹⁷ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, México, D.F., Ed., Siglo XXI, 1981, p. 745.

¹⁸ Finer, Herman, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*, España, Madrid, Ed., Tecnos, 1964, p. 142.

es más directa pues es un cuerpo visible y electo por voluntad de los ciudadanos, donde cada uno renunció a su independencia, al otorgar facultades y acciones a un poder específico para que actúe en bienestar de la comunidad, de acuerdo con el pacto social. La sociedad se presenta como una agrupación de hombres que integran un orden superior, y se le asigna el poder a uno o varios individuos para mandar a los demás, el gobierno es un fenómeno que brota del interior de la vida social, que se relaciona a la naturaleza de ésta, es decir, el gobierno es un aspecto social.

De aquí se desprende la idea de que el hombre siempre se subordina a un gobierno, a un poder, pues la familia como origen de toda la humanidad tiene un jefe para organizarla y dirigirla, pero con el tiempo se hicieron cada vez más numerosas e imposible de ser gobernadas por un sólo hombre. Esto ocasionó que se crearan nuevos intereses y necesidades lo que provocó conflictos entre los individuos al suscitarse emigraciones y revoluciones que formaron nuevas sociedades, que requerían de un jefe que las encaminara nuevamente, y elegían a aquellos individuos de quienes recibieron más beneficios y que tenían el respeto de la sociedad los cuales fueron objeto de títulos como los *Osiris*, los *Hermes* y los *Triptolemos*.

No obstante, la elección libre de sus dirigentes se sometía de forma común a ciertas características que éstos debían tener como: la prudencia, la sabiduría, la virtud, pero ante todo la grandeza del alma, de tal manera que estos hombres llegaron a ser los gobernantes de la sociedad, esta forma de poder para mantener el orden se origina como una organización de la comunidad, que en el transcurso de la historia se cimentó en forma jurídica, es decir una norma suprema que se encarga de llevar a cabo la dirección y decisiones de la población. De este modo a la única que le compete señalar su descontento contra del gobierno es a la propia sociedad y recuperar el poder de que ella se desprende, cuando se usa en su contra.

“El gobierno, sea cual fuere su forma, mientras que proporcione a los hombres la justicia, la seguridad y la libertad; mientras que ningún interés particular pueda ser superior al interés de todos, mientras que la ley sea más fuerte que ninguna voluntad particular. Entonces es cuando la autoridad será la suma de voluntades de todos; el interés particular se confundirá con el de los individuos, las fuerzas del Estado obrarán de concierto; y serán dirigidas hacia la felicidad general de la cual cada uno conocerá que resulta la suya propia.”¹⁹

En cualquier parte donde se encuentre un gobierno puede usar a su antojo todas las fuerzas de la sociedad, siempre y cuando ésta lo acepte. “Esta fuerza central establecida para determinar todas las tendencias particulares, debe ser bastante poderosa para obligarla a reunirse a la tendencia del todo.”²⁰ Si se puede hablar, sin miedo a equivocarse, que casi todos los sistemas sociales tienen funciones fundamentales en común, según Talcott Parsons son las siguientes: el mantenimiento de sus modelos básicos de gobierno y control; la adaptación a situaciones cambiantes, tanto a su ambiente físico como al humano en relación con otros sistemas, la integración de sus tareas y funciones así como progresar para alcanzar sus objetivos, que logrará a través de los servicios públicos, es decir, el gobierno que la organiza para alcanzar sus metas, a través de la intención y el establecimiento de los medios de ejecución para lograr esos objetivos.

1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS.

El brote de la Administración se remonta al nacimiento del hombre y su necesidad de organización, ya que éste debía producir, suministrar y controlar los recursos que

¹⁹ García Malo, Ignacio, *La Política Natural o Discurso Sobre los Verdaderos Principios del Gobierno*, México, D.F., Ed., U.N.A.M., 1978, p. 37.

²⁰ *Ibid.* p. 36.

servían para el sustento de la comunidad, con el paso del tiempo se perfecciona cada vez más de acuerdo a las necesidades sociales, conforme los requerimientos de cada pueblo crecen y se transforman, se crean técnicas, modelos, estructuras, etc., para llevar a cabo, de una mejor manera, el trabajo de la comunidad para lograr sus objetivos. La Administración Pública es la actividad que se realiza para satisfacer los fines del Estado y las necesidades colectivas, mediante un conjunto de organizaciones que preservan y fomentan al interés público como propio.

Así la parte central de la rama ejecutiva del gobierno se constituye de manera legal y recae sobre un conjunto de instituciones y estructuras que coordinan los esfuerzos nacionales y realizan las políticas para materializar los principales propósitos económicos, sociales, culturales del país, para ello requiere de elementos tanto materiales, financieros como humanos y de información que al unificarse conllevan a una actividad racional cuyo propósito es alcanzar la máxima eficacia, en bien de la nación.

“Administración Pública, en sentido material, es la acción general positiva y directa del Estado, en materia administrativa, es la realización del interés general para la satisfacción de las necesidades colectivas, acción que exterioriza en procedimientos especiales establecidos [...] en sentido formal, es el conjunto de órdenes internas y procedimientos generales del poder ejecutivo [...] es la dirección y operación de los negocios públicos de todos los niveles de Gobierno incluyendo el internacional.”²¹

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL FEUDALISMO A LA ÉPOCA MODERNA

En la época Feudal la principal fuente de riqueza giraba entorno de la tierra, y el poder se generaba a través de la administración de la casa del señor mediante un mando de

²¹ Jiménez Castro, Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, México, D.F., Ed., Limusa, 1975, p. 239.

dirección, esencialmente personal, donde la delegación de funciones recaía sobre el vasallo que recibía protección del señor feudal a cambio de cuidar sus tierras. Sin embargo, la administración tuvo un gran desarrollo a través de la creación de nuevos métodos bélicos, toda vez que se debía organizar y controlar a las tropas del reino. Algunos principios y prácticas aún se utilizan en la administración actual—, como el de *staff* o de *Estado Mayor* (este último se concibió en el ejército francés de 1790).

Consiste en un grupo que se organiza bajo el mando de un superior, a cargo de funciones de información, de asesoría que se especializó y proporcionaba servicios auxiliares, que lograron ser aspectos básicos para esta y otras organizaciones. Las nuevas instituciones se utilizaron principalmente por la monarquía y la Iglesia, la cual representó un apoyo esencial para el núcleo gubernamental, sus oficinas desarrollaron técnicas administrativas nuevas y perfeccionaron las existentes que se requerían para hacer frente a nuevas condiciones sociales y económicas, con lo que las instituciones monásticas se transformaron en las primeras organizaciones de servicios sociales, que de alguna manera se convirtieron en un servicio público. Asumió algunas funciones primordiales de gobierno como: la policía, el cobro de peaje, reparación y construcción de carreteras.

Unas de las características principales de la época es el principio de delegación y descentralización así como la sistematización administrativa. Ernest Barker dice que se “[...] ha atribuido la secularización del servicio público de la Iglesia a los grandes recursos administrativos que, en muchos aspectos, son todavía características del estado moderno; [mientras que] Carl J. Friedrich sostiene la tesis de que el crecimiento del gobierno medieval fue virtualmente idéntico al desarrollo de la burocracia administrativa de nuestro tiempo.”²² Según los algunos expertos no surgieron innovaciones importantes durante el siglo XVI, no obstante, Tomas Cromwell realizó una aportación muy importante al pensamiento administrativo moderno, pues reconocía la necesidad de crear un sistema de oficinas a cargo de un grupo de individuos que se localizará en los cargos directivos.

²² Galván Escobedo, José, *Tratado de Administración General*, México, D.F., Ed., Trillas, 1990, p. 83.

Para él la Administración Pública se tornó cada vez más en una actividad exclusiva del gobierno, a cargo de individuos que se especializaron para realizar las diligencias al poner mayor énfasis en los procesos administrativos y de organización. El siglo XVIII, se puede considerar como la época de las innovaciones y desarrollo administrativo pues se modificaron de manera extraordinaria las formas básicas de organización, el espectacular desarrollo tecnológico dio pauta para una nueva coyuntura en la aplicación y evolución de novedosos conceptos. "No fue sino hasta el gran aumento en el ámbito de actividad y la complejidad del gobierno, siguiendo al Estado benefactor o de servicios sociales cuando el pensamiento concentrado comenzó a dirigirse a la administración pública como un factor especializado del gobierno, en sí mismo parte del extenso dominio de la política."²³

De manera conjunta a las innovaciones que trajo la Revolución Industrial, apareció el problema de la concentración urbana, el uso de nuevas técnicas y la especialización en el trabajo donde se dio principio a una nueva sociedad comercial-industrial que exigió novedosas formas de organización. La concentración de hombres, máquinas y materiales provocó serios problemas de coordinación y vigilancia que dirigieron la atención a las funciones y prácticas administrativas. El desarrollo de una nueva Administración Pública se depositó en manos de hombres capaces de especializarse en la conducción de los asuntos públicos, el aspecto de *dirección* tomó relevancia, pues la amortización del capital que se usó en maquinaria exigía un permanente empleo de la misma, se apoyó en la *supervisión*, para vigilar al trabajador con el fin de garantizar la realización óptima de órdenes y el rendimiento máximo del mismo.

El *cameralismo* tomó relevancia en este siglo, aunque sus actividades se realizaron en 1550 por un grupo de profesores y administradores públicos germanos y austriacos, su exponente más destacado fue George Zinche, algunos lo identifican con el mercantilismo británico y los fisiócratas franceses, escuelas de economía y política respectivamente. Estos consideraron la bondad de un Estado rico pues tenían por hecho que para incrementar el poder de un país se requería acrecentar su riqueza material, pero la escuela

²³ Gladden, E.N., *Una Historia de la Administración Pública desde el siglo IX hasta Nuestros Días*, México, D.F., Ed. I.N.A.P., 1989, p. 451.

cameralista se destacó por ser uno de los principales grupos que señaló la *Administración Sistemática* como el origen de fuerza y herramienta fundamental en el campo de la Administración Pública. No obstante es importante decir que manifestaron su interés por las reformas económicas y el sistema fiscal. El cameralismo se definió como la costumbre que se convierte en procedimiento para llevar al cabo las acciones administrativas del sector gubernamental, en el cumplimiento de sus funciones.

“Los cameralistas creían en la universalidad de las técnicas de administración y afirmaban que la administración acertada del Estado y de sus departamentos se requerían las mismas cualidades que conducían el aumento de la riqueza personal. En el desarrollo de los principios de administración, hicieron hincapié en la especialización por funciones y en el ciudadano en la selección y entrenamiento de los funcionarios administrativos; establecieron las funciones de control en el gobierno, agilizaron los procesos legales y simplificaron los procedimientos administrativos.”²⁴

El cameralismo fue un procedimiento gubernamental sistemático, se considera como una tecnología administrativa. En América, a fines del siglo XIX se inicia en los Estados Unidos los estudios sobre los principios administrativos, donde Woodrow Wilson fue muy importante. Durante el siglo XX se sucedieron cambios vertiginosos tanto en el ámbito económico y social como en lo político, que llegaron a rebasar la capacidad del hombre para enfrentar los problemas que se suscitaron, para solucionarlos se trató de cambiar aspectos importantes en las instituciones o generar otras completamente nuevas para enfrentar la situación emergente.

El papel del funcionario público creció en forma desmedida, pues se debe recordar que en la mayoría de las instituciones anteriores a la época moderna requerían ser dirigidas por personal que se especializara en ciertas áreas. Actualmente, el desarrollo de tecnicismos en los asuntos de gobierno precisan los servicios de numerosos especialistas y

²⁴ Koontz, Harold y O'Donnell, Cyril, *Administración*, México, D.F., Ed., McGraw Hill, 1988, p. 29.

técnicas que se relacionan con trabajos consultivos, ejecutivos o de investigación, máxime si se tiene que conservar una relación muy fuerte con los diferentes sectores de la población, lo que conlleva a pensar que en las sociedades altamente industrializadas se requiere una organización muy compleja.

1.3.2 PARTES INTEGRANTES.

Todo organismo para llevar a cabo sus funciones y el logro de sus objetivos requiere de una estructura que se organiza para coordinar los esfuerzos que desarrolla, debe existir una forma de administración. En el ámbito público constituye todo el conglomerado institucional tanto a nivel macro como micro, que le sirve de soporte para alcanzar fines comunes. Se organiza de manera jerárquica lo que permite incorporar a un gran número de individuos subordinados y superiores en nivel ascendente, como producto de la unión de sus esfuerzos logran un producto final en el que se reflejan aspectos cualitativos y cuantitativos, dentro de este cuerpo de personas hay quienes ejercen funciones de dirección que se responsabilizan ante el poder público de las consecuencias de su labor.

Lo anterior conforma a las instituciones que representan la base central de la Administración Pública. Las ventajas de una estructura jerárquica es la fijación de metas y la división del trabajo, así como la coordinación y el arreglo de disputas. Las entidades se crean de manera jurídica mediante leyes, cartas de incorporación, registros públicos, entre otras; cuya organización se plasma en organogramas, y lleva a cabo sus labores a través de manuales y reglamentos. Cada estructura representa un área que se especializa en diferentes asuntos que complementan la actividad básica que desempeña la dependencia y en su conjunto constituyen el medio directo para el logro de los objetivos de acuerdo al ramo al que pertenecen.

“La organización ha sido considerada como el aspecto formal de la administración, así como el mecanismo de ésta, el canal a través del cual tienen realización efectiva las medidas y orientaciones de la administración. Además la administración se ha dicho que es

la estructura de todo grupo moviéndose hacia un objetivo común.”²⁵ Un segundo aspecto muy importante dentro de la estructura pública es el factor humano y su organización. Los puestos medios y superiores se ocupan por individuos con privilegios que forman parte de los cuadros conservadores, de tal manera que son los únicos “pobladores” de la Administración Pública, los cuales cierran filas para no dispersar el poder en manos que son ajenas a los mandos más altos del sistema.

“A medida que el reclutamiento de los cuadros administrativos se amplía a otras clases sociales y que estos cuadros adquieren conciencia de su papel en el Estado, se despojan más o menos de la mentalidad de sus medios de origen, y entonces las fuerzas conservadoras tienden a romper sus alianzas con ellos y a tomarse hostiles.”²⁶ La jerarquía es un sistema organizacional donde se encuentran grupos de individuos sobre quienes recae la responsabilidad de los actos que se llevan al cabo de acuerdo con sus posiciones. Sin embargo, aún cuando parte de la toma de decisiones se encomienda, en cierto grado, a los mandos inferiores, el cumplimiento de objetivos nunca se delega sino que se despliega en toda la estructura y el funcionario otorga los cargos respectivos al subordinado de mayor a menor importancia.

1.3.3 FUNCIONES.

El Estado para cumplir con los fundamentos que le dieron origen necesita del Gobierno que a su vez se cimienta en un conjunto de organizaciones para ejecutar una serie de ordenamientos que se le encomiendan a través de leyes, reglamentos o de manera constitucional y que se aplican mediante un proceso de planeación racional, que conllevan al logro y realización de metas. Así la Administración Pública encuentra en este complejo institucional un conducto a través del cual puede hacer posibles sus obligaciones y/o responsabilidades mediante la ejecución de una serie de funciones que coadyuven al logro

²⁵ Dwight, Waldo, *Administración Pública*, México, D.F., Ed., Trillas, Trillas, p. 108.

²⁶ Jiménez Castro, Wilburg, *op. cit.*, p. 425.

de los objetivos sociales y gubernamentales. Su función principal es materializar políticas y/o coordinar tareas para alcanzar propósitos comunes.

Es por ello que la Administración Pública se considera como la empresa fundamental de cualquier país, es la responsable legal para realizar los asuntos públicos que se le encomiendan en los tres niveles de gobierno, y pueden ser nacional o internacionales. De esta forma puede incluir actividades del campo ejecutivo, legislativo (pues la elaboración de leyes involucra también aspectos administrativos), judicial, militar, etc. Su aplicación concibe áreas de acción específicas como la de personal, recursos materiales, finanzas, planeación, etc. Cabe señalar que algunas funciones se pueden desplegar por todos los niveles, es decir, desde el nivel municipal hasta el internacional, como puede ser la salud.

Sus funciones crecen con el paso del tiempo debido en gran medida a la decadencia de algunas instituciones sociales, que al desaparecer, los organismos públicos se hacen cargo de los ministerios que se desempeñan por ellas; aunado a esto se encuentran las nuevas demandas de una sociedad en continua transformación y que requiere satisfacer sus necesidades. Algunos de los ejercicios públicos también pueden estar a cargo de las entidades sociales, pero existen otros que sólo se pueden realizar por la Administración Pública.

Sus funciones, según el Diccionario de Política y Administración Pública, se ordenan de la siguiente manera: en primer lugar las *funciones políticas* se refieren a la realización de acciones que se relacionan con el aspecto ejecutivo, al tener a su cargo el manejo de los programas y recursos públicos, en el aspecto jurisdiccional alude a los asuntos judiciales. Dentro de las *funciones administrativas* se involucran cuatro factores muy importantes para su desarrollo como son 1) de soberanía: que abarcan desde la defensa de la Nación hasta los procesos electorales; 2) las económicas: que son muy importantes para el progreso y crecimiento de un país, éstas pueden identificarse como la emisión de moneda y el fomento industrial.

La Administración Pública sirve a una colectividad con el fin único de satisfacer sus ínfimas necesidades por lo que no se descartan 3) las sociales que se dirigen a la atención de los aspectos que se relacionan con la salud, vivienda, promoción y desarrollo social principalmente; y que se ligan a 4) las educativas y culturales que son las que permiten proporcionar enseñanza y entretenimiento a la población así como un incremento a la investigación científica, etc.

Las instituciones comprenden diversas áreas que en ocasiones se encuentran, para mejorar sus funciones, descentralizadas o desconcentradas. Además su organización se divide en dos ramos o áreas: las adjetivas que suministran los recursos de toda especie, que se requieren para que la línea concrete sus fines, en tanto que las sustantivas fabrican el producto -bien o servicio- que conforma la meta de la organización o razón por la que se creó por el poder político. Es importante señalar que las funciones adjetivas no se aplican directamente en la sociedad, sin embargo, se perciben a través del buen desempeño de las instituciones públicas que se reflejan en la administración del personal, en el manejo de recursos, la documentación, etc., al proveer de bienes y servicios a la población. Los cargos de dirección comprenden importantes factores para el control de la organización como son el mando, supervisión y asesoría, es decir, son las que coordinan la marcha de la entidad.

“Estos atributos condujeron a la identificación de la administración pública esencialmente como función, vale decir, como actividad objetivo (condicionada por un objetivo), y como organización, es decir, como actividad dirigida a asegurar la distribución y la coordinación del trabajo para una finalidad colectiva.”²⁷

²⁷ Bobbio, Norberto. *op. cit.*, p.13.

1.3.4 OBJETIVOS.

Las necesidades colectivas que surgen de una sociedad en continuo desarrollo para pasar de un estadio superior a otro, en términos de satisfacción para todos sus integrantes, se encomiendan al órgano gubernamental que las hace posibles a través del aparato administrativo, cuya naturaleza es cumplir con los fines sociales. En toda Nación, que se entiende como una macro-organización social, se establecen metas específicas que impulsan el desarrollo de los distintos sectores económicos, sociales y culturales que componen cada uno de los objetivos del sistema estatal, que de acuerdo a su origen se determinan los medios necesarios para realizarlos, lo que le permite al país un crecimiento estable al concretarse en el mantenimiento y satisfacción de las demandas colectivas.

Pero no sólo con esto se logra dar efectividad a las perspectivas propuestas, pues para una planeación eficaz es indispensable una herramienta que coordine y controle todos los elementos imprescindibles para la consecución de las metas, y esto sólo lo puede hacer la Administración Pública, la cual permite asegurar que las relaciones medio-fin se realicen de la mejor manera, es decir, que los recursos y procesos que se utilizan sean los adecuados para llegar a las metas; al apearse a los criterios de eficiencia y eficacia con el objeto de maximizar la función y la relación entre recursos y resultados. "Administrar es adecuar medios a fines (insumo a producto) mediante procesos tecnológicos conducidos en el seno de una organización formal según criterios de máxima eficiencia institucional. Es gerencial los procesos de transformación de medios en fines dentro del radio de acción de una entidad individualizada."²⁸

El administrador siempre se encuentra en constante acción con el objeto de mejorar los mecanismos que conllevan al logro de los fines preestablecidos dentro de una institución y que ejerce su autoridad hasta donde las normas se lo permiten, siempre con apego y respeto a las leyes que autorizan y regulan su actuación. Por lo tanto a la Administración Pública le atañen los objetivos que la sociedad formula de manera conjunta

²⁸ Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Teoría General de la Administración*, España, Madrid, Ed., Tecnos, ed., 2ª, 1981, p. 165.

y que se replantean dentro de los organismos estatales. "Un mismo ámbito institucional esta gobernado por quien, desde afuera condiciona su acción y administrado por quien, desde dentro adecua medios al logro de los propios fines."²⁹

Las metas pueden ser de distinta índole y magnitud pues dependen de la clase social que los solicite, pero existen fines que no sólo le incumben a un sólo sector de la comunidad sino que comprende y afecta a toda la colectividad, por ejemplo, la seguridad pública, empleo, educación, entre otras; es decir, son aspectos específicos que se gestan con cada una de las demandas de los ciudadanos y que, en última instancia coinciden, para llegar así a convertirse en una necesidad general. Las metas que el gobierno en acción persigue se derivan de la máxima norma jurídica de un país que en su conjunto forman una gama importante de necesidades que son cubiertas por las instituciones encargadas para ese fin. Sin embargo, el principal objetivo de la Administración Pública es, y porque su naturaleza lo determina así, el bienestar social.

1.4 GESTIÓN PÚBLICA.

1.4.1 NOCIÓN DE GESTIÓN.

La actividad administrativa para llegar a satisfacer las necesidades de la población requiere de una serie de actividades y tareas, apoyados en recursos materiales y financieros, que al ser coordinados de manera armónica y ordenada por los recursos humanos mediante un *proceso de gestión*, logra obtener un bien o servicio que satisfaga las expectativas de la sociedad. El concepto de gestión actualmente se denomina como *Management*, traducido al español como dirección y gerencia. Dwight Waldo ya había definido la Administración Pública como dirección de hombres y materiales para lograr los fines del Estado³⁰.

²⁹ *Ibid.* p. 166.

³⁰ Sánchez González, José Juan, *La administración Pública Como Ciencia, Su objeto y su Estudio*, México, D.F., 2001, Ed. Plaza y Valdes-iapem, ed., 1ª, p. 193.

Algunos autores han dejado atrás el concepto tradicional que señalan a los exagerados papeleos y procesos obsoletos, hoy en día se maneja una definición acorde con los requerimientos actuales como la introducción de nuevas técnicas y métodos que cumplan con un determinado nivel de calidad, para cumplir adecuadamente con los deseos del ciudadano. De acuerdo con Michel Messenet “[...] la renovación de la gestión pública no se efectuará sino por la vía de la adopción de las técnicas del management privado.”³¹

“En suma, el *management* público está constituido por un campo de intersección dominado por un conjunto de disciplinas diversas, tales como el *management* y las ciencias de la organización, por un lado, y las ciencias administrativas y las ciencias políticas, por el otro. El *management* público es una metodología de definición del sector público diversa de la propia del derecho y de las perspectiva institucional, definición que encara la crisis y separación de los sectores público y privado que dicho *management* público resuelve. El *management* público es el modo de gestión que desarrollan las organizaciones cuyo modelo de legitimación tradicional se ha convertido en inoperante”.³²

De esta forma se puede decir que *Gestión* es: Un conjunto de funciones y tareas laborales que se basan en principios, conceptos y teorías que sirven de guía para la realización de un tipo de trabajo específico, con el fin de cumplir los objetivos de la organización, requiere para su logro ser eficiente y eficaz, con sistemas de planeación, medición, evaluación y control como actividades básicas, las cuales no se reservan de manera exclusiva a los mandos superiores, sino a todas aquellas personas de los distintos niveles que colaboran en la dependencia y contribuyen al desarrollo de cada uno de sus miembros al permitir su participación y cooperación. El fin de la gestión es colaborar al desarrollo y progreso humano mediante la utilización idónea de los recursos, pero ante todo previene el desgaste de la capacidad humana, así mismo, implica innovación constante de las partes que la componen a fin de adaptarse a las transformaciones de su medio ambiente.

³¹ *Ibid.*, pp.194

³² *Ibid.*, pp., 196.

Peter F. Drucker dice: "*Management* es definir la misión de la empresa y motivar y organizar las energías humanas a fin de cumplirla. La tarea fundamental del management sigue siendo la misma: hacer que las personas puedan ser capaces de desarrollar una acción conjunta al darles objetivos comunes, valores comunes, la estructura correcta y el continuo adiestramiento y desarrollo que precisan para alcanzar resultados y afrontar el cambio."³³ Otro autor señala que "Gestión es el proceso emprendido por una o más personas para coordinar las actividades laborales de otras personas con la finalidad de lograr resultados de alta calidad que cualquier otra persona, trabajando sola, no podría alcanzar."³⁴

1.4.2 INICIO.

Desde que el hombre comenzó a organizarse en grupos, con la finalidad de hacer más eficaz la satisfacción de sus necesidades tanto colectivas como individuales, se presentan diversos modos de organización para suministrar los bienes y servicios indispensables para su existencia, de este modo se realizan diferentes aportaciones a la práctica de la gestión desde finales del siglo XIX; pero es en el XX cuando este pensamiento obtiene las máximas contribuciones. El desarrollo de la gestión se inicia con el análisis de la *Escuela o Enfoque Clásico* cuyo período abarca de 1880 a 1920 compuesta por cuatro ramas:

- 1) La Administración Científica de Taylor.
- 2) Los principios administrativos de Fayol.
- 3) La organización burocrática de Max Weber.
- 4) Legalista.

La Administración Científica se difundió a través de los trabajos de Frederick Winslow Taylor (1856-1915) al cual se le considera como el padre de la Administración

³³ Palom Izquierdo, Francisco Javier y Tort Raventos, Lluís, *Management en Organizaciones al Servicio del Progreso Humano*, España, Madrid, Ed., Espasa-Calpe, 1991, pp. 35-36.

³⁴ M. Ivanicevich, et. al., *Gestión, Calidad y Competitividad*, España, Madrid, Ed., Irwin, ed., 1ª, 1996, p. 12.

Científica; sus análisis se basaron en utilizar la ciencia para solucionar problemas de eficiencia, cooperación y motivación. Se pronunció por el establecimiento de una ciencia de la gestión, la selección científica y el desarrollo del trabajador, además de la cooperación entre administradores y subordinados; así como la especialización del empleado en sus labores específicas lo que desembocaría en la mayor eficiencia³⁵. Los trabajos de Taylor y sus seguidores se centraron en la producción y los niveles operativos. Su obra comprende los siguientes principios administrativos:

- “1) Desarrollar para cada elemento del trabajo del obrero una ciencia que reemplace a los antiguos métodos empíricos;
- 2) Seleccionar científicamente e instruir, enseñar y formar al obrero, en lugar de la fórmula clásica, es decir, dejar librado al azar y a las oportunidades de la vida del obrero las posibilidades de mejorar su formación y las técnicas;
- 3) Efectuar una distribución equitativa tanto del trabajo como de la responsabilidad; en vez de cargar al obrero con el peso de esta última, sólo deberá responder por su tarea, que ha sido perfectamente definida por los niveles de producción, que según el estudio científico, puede y debe hacer;
- 4) Cooperar cordialmente con los obreros para que todo el trabajo sea realizado de acuerdo con los principios científicos aplicables.”³⁶

Henry Fayol (1841-1925) pone gran atención al análisis teórico, gracias a él se puede hablar de un *proceso administrativo*. Además identifica seis actividades administrativas que se realizan por las organizaciones³⁷:

1) Actividades técnicas.- producción, fabricación y transformación.

³⁵ Para Taylor, existen cuatro elementos que forman la base de la Gestión Científica y son la elección minuciosa del empleado, motivación del trabajador, capacitación en el uso de los recursos, implantar una ciencia real de la gestión.

³⁶ Hermida, Jorge; Serra, Roberto y Kastika, Eduardo, *Administración y Estrategia, Teoría y Práctica*, Argentina, Buenos Aires, Ed., Ediciones Macchi, ed., 4ª, 1992, p. 31.

- 2) Actividades comerciales.- compras, ventas y cambios.
- 3) Actividades financieras.- búsqueda y administración de capitales.
- 4) Actividades de seguridad.- protección de bienes y personas.
- 5) Actividades de contabilidad.- inventarios, balance, precio de coste y estadística.
- 6) Actividades de administración.- previsión, organización, dirección, coordinación y control.

Fayol también desarrolló en su obra catorce puntos administrativos, que se resumen a continuación:

- 1) División del trabajo.- autoridad y obediencia.
- 2) Disciplina.- respeto entre la empresa y sus empleados.
- 3) Unidad de mando.- órdenes de un sólo jefe.
- 4) Unidad de dirección.- organizar las actividades y los programas de tal forma que persigan el mismo objetivo, debe tener un sólo jefe.
- 5) Subordinación de los intereses particulares al interés general.- ante todo esta el bienestar de la comunidad por cualquier interés individual.
- 6) Remuneración al personal.- Pago justo tanto para el empleado como para el patrón y debe dar signo de satisfacción personal.
- 7) Centralización.- contar con una dirección que active todas las partes de la organización.
- 8) Jerarquía.- de la autoridad superior a la más inferior.
- 9) Orden.- Un lugar para cada persona y cosa y cada uno en el lugar que les corresponde.
- 10) Equidad.- la autoridad debe comprender que sin la lealtad del empleado no se logran bien los objetivos, por lo que debe ser tratado con justicia y respeto.
- 11) Estabilidad del personal.- la incorporación de un nuevo elemento a la organización con aptitudes necesarias para realizar determinada actividad, requiere forzosamente de tiempo adecuado para que se familiarice con la función a desempeñar y pueda realizarla adecuadamente.

³⁷ De miguel Fernández, Enrique, *Introducción al a Gestión "Management"*, España Valencia, Ed. Servicio de Publicaciones, ed., 1ª., 1991, p.142.

- 12) Iniciativa.- necesaria para emprender diversas actividades con lo que se estimula la capacidad humana.
- 13) Unidad de personal.- capacidad de cada individuo de relacionarse con sus similares a fin de crear un ambiente agradable y conjuntar esfuerzos para realizar los objetivos.
- 14) La actividad y la responsabilidad.- ante todo y en todos los involucrados y la organización.

La burocracia de Max Weber (1864-1920) enfoca su estudio en el poder y la autoridad, es decir, en el abuso de poder de los mandos. Pugnó por una organización con normas y reglamentos que apartaran el máximo de racionalidad en todo el sistema, se baso en la especialización de las tareas y funciones en un sistema jerárquico desde los niveles inferiores hasta los más altos y en juicios rígidos de promoción y selección. Para Weber este sistema constituía el tipo de organización más eficiente. La autoridad se ejerce por los altos mandos gracias a su status y a la posición que alcanzan o heredan³⁸.

Su ideología se basa esencialmente en el derecho, y se enfoca al análisis del aparato de Estado, en relación a su estructura y forma de operación de manera reciproca con las disposiciones jurídicas existentes para la realización de sus actividades. Facilita la labor a través de normas, permite revalorizar las funciones del servidor público mediante las quejas del ciudadano, así como su defensa ante acciones arbitrarias; surgen conceptos como los de órganos administrativos, relaciones jerárquicas, funciones y atribuciones; se concretan las nociones de centralización, descentralización, desconcentración y delegación de facultades.

El período que comprende los años de 1924 a 1940 se conoce como el Neoclásico, el esplendor de esta etapa se encuentra en los años 1930 a 1948, es decir, entre la depresión de 1929 y la Segunda Guerra Mundial. Esta escuela fijo sus trabajos en la atención de las necesidades siguientes:

³⁸ En este período surge la escuela jurídica o legalista, ésta principia con la creación del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en 1916 en Bruselas, Bélgica.

- "a) adecuación de las técnicas de eficiencia (de los clásicos) a los cambios tecnológicos;
- b) adecuación de las técnicas a los nuevos sistemas automáticos de transporte, carga, descarga y comunicaciones,
- c) adecuación de los procedimientos y principios de dirección a la mayor cantidad de miembros y de fines de las organizaciones;
- d) Formulación de principios de estructura y control que posibilitarán la dirección de las organizaciones;
- e) Formulación de principios de departamentalización y de autoridad funcional para atender la multiplicidad de fines organizacionales."³⁹

La escuela de las Relaciones Humanas dirige su atención al comportamiento del hombre inmerso en un grupo. Elton Mayo (1880-1949) inicia dos movimientos, el de las Relaciones Humanas y el de la Sociología Industrial. Se centró más en la conducta y el comportamiento del hombre dentro de la organización y fuera de ella, continuo los trabajos para alcanzar la eficiencia al utilizar técnicas complementarias o que sustituyeron a las de sus antecesores del período clásico. Su descubrimiento fue el grupo informal como salida y motivación del propio trabajador, además la mayor importancia de su estudio es la creación de un apropiado sistema de comunicación. Mayo valoriza al hombre pues de él depende el éxito o fracaso de la organización, ya que no son las técnicas ni los modelos los que permiten ese resultado en tanto que se influyen por la conducta del funcionario o del grupo de trabajo.

La administración científica se enfoca al medio ambiente físico del entorno laboral, en tanto que las relaciones humanas se dirige al entorno social. De la corriente que Mayo desarrolló se originaron dos grandes campos o escuelas de investigación: la sociológica que se refiere al estudio de las agrupaciones y la psicológica que se dirige al estudio del individuo, cuyo período abarcó de 1935 a 1950. La primera estudia al individuo en función de conjunto, se crean las nociones de grupos pequeños, primarios y secundarios; se

³⁹ Ibid., p. 58.

realizaron normas y estructuras para trabajos en asociación, la actuación del líder así como la colaboración del individuo y el rechazo de éste a la transformación. La segunda de ellas realiza sus investigaciones para conocer más al individuo y su relación con su medio ambiente organizacional.

Después, Herbert Simmon (nació en 1916) da origen a un nuevo enfoque el Conductista que se divide en dos ramas: el de las relaciones humanas que tuvo gran desarrollo en las décadas de 1940 y 1950; y el de la ciencia de la conducta que tuvo auge en la década de los 50, actualmente sigue vigente. Su escuela consideró a la organización como un todo humano, es decir, cada sistema de la organización forma parte de un subsistema y este a su vez de uno mayor. Se empieza a considerar al hombre como el recurso de mayor importancia para cualquier organización. También puso fundamental importancia para tomar decisiones de una manera más eficaz, y describe tres etapas: 1) reconocer las situaciones que requieren tomar decisión (inteligencia); 2) desarrollar diversas alternativas de acción (diseño); 3) elegir una alternativa (elección). Para este investigador toda acción que se genera en la organización es causa y efecto de la toma de decisiones.

El desarrollo de la gestión moderna, se considera a partir de los años 1950 hasta la fecha se realizan investigaciones referentes a técnicas de trabajo, pero otorga al hombre la importancia que representa para la institución. Entre las nuevas aportaciones a la gestión destacan los siguientes: Métodos cuantitativos o Ciencia de la Gestión (escuela matemática); Ciencias de la decisión; enfoque de sistemas; Administración de Proyectos; Administración por Objetivos, Administración Creativa y Desarrollo Organizacional, entre otras.

Algunos autores consideran que el desarrollo de los métodos cuantitativos tienen su inicio en Gran Bretaña durante la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, existen indicios de éstos en la aplicación de la administración científica de Taylor. La complejidad cada vez más grande de las instituciones y la necesidad de obtener mejor información para facilitar la toma de decisiones dio inicio a esta escuela del pensamiento administrativo. El

enfoque de las ciencias de la decisión y de la información se sustentan en la toma de decisiones, en datos y en métodos matemáticos para la resolución de problemas técnicos⁴⁰.

Administración por Objetivos Peter F. Drucker (N. en 1909) fija sus estudios en la importancia de los gestores y la determinación de fines. Esta consiste en un sistema donde cada individuo proporciona resultados cuantificables, requiere una mayor participación, tanto de mandos medios como operativos, para la obtención de metas, mediante una comunicación fluida. De esta manera los efectos se deberán conocer por todos los participantes para delimitar la autoridad y responsabilidad de cada uno. Las influencias contemporáneas en el desarrollo de la gestión, empiezan con F. W. Taylor, pero no culminan con Drucker u otros investigadores, pues hay todavía mucho que hacer dentro de este campo ya que las transformaciones que sufre la sociedad impactan a las organizaciones y por ende al propio individuo, lo que propicia la investigación para atender nuevas problemáticas de la mejor manera.

El desarrollo de nuevos principios y técnicas administrativas facilitan la actividad del servidor público al procurar que los resultados beneficien a tres factores importantes, al individuo (trabajador), a la organización (Administración Pública) y al usuario (ciudadano y sociedad). Las nuevas teorías, técnicas o métodos que hoy en día se desarrollan figuran en la historia junto a los precursores que crearon nuevas formas de entender y practicar la gestión.

1.4.3 DE LA GESTIÓN TRADICIONAL A LA GESTIÓN ESTRATÉGICA.

La estrategia era propia del campo militar, sin embargo, hace apenas algunos años éste concepto se incorporó a la jerga privada y después a la pública. Con lo cual se desarrolló una nueva escuela que se conoce como *Administración Estratégica* (strategic management); que trata de adecuar tanto los recursos como las habilidades de la

⁴⁰ Se crea el sistema Pert, útil para la planificación y el control; y el SIG o MIG (terminaciones anglosajonas) son los métodos más recientes de la ciencia de la gestión.

organización a la dinámica del medio ambiente, utiliza las oportunidades y la evaluación de los riesgos en función de objetivos y metas, es la manera o posibilidad que tiene la organización para adaptarse y alcanzar sus fines. La gestión estratégica permite aprovechar mejor ciertas situaciones que se presentan en el entorno de la institución, además de utilizar las fuerzas internas para atacar los problemas externos.

“Una estrategia es el conjunto de acciones que deberán ser desarrolladas para lograr los objetivos [...], lo que implica definir y priorizar los problemas a resolver, planear soluciones, determinar los responsables para realizarlas, asignar recursos para llevarlos a cabo y establecer la forma y periodicidad para medir los avances.”⁴¹

Los beneficios que la gestión estratégica trae a la institución derivan en una mayor productividad del personal, disminución de la resistencia al cambio, se toma conciencia de la problemática ambiental y el trabajador descubre la relación desempeño-recompensa. Además permite una mayor interacción en todos los niveles y una óptima toma de decisiones, aunque esto no es garantía del éxito, dota a la institución de un mejor sistema de eficiencia.

1.4.4 EL PROCESO ADMINISTRATIVO Y EL PROCESO DE GESTIÓN ESTRATEGICA (PRINCIPALES FUNCIONES).

El proceso administrativo juega un papel importante en la gestión pública, cuyos pasos se interrelacionan al dar integridad, coherencia y racionalidad al trabajo que se desarrolla en las instituciones, el cual se *planea, organiza, dirige, controla y evalúa* para conformar así dicho proceso. La *Planeación* consiste en realizar un plan operativo para encaminar las decisiones en el futuro, al especificar los objetivos a lograr y los medios para cumplirlos, y aprovechar los medios que se poseen de una mejor manera, al tener el plan, se requiere de una *Organización* para combinar de manera apropiada los diferentes recursos y así dividir las diversas actividades en grupos o departamentos, empero, esto no

⁴¹ Acle Tomasini, Alfredo, *Planeación Estratégica y Control Total de Calidad, un caso hecho en México*, México, D.F., Ed., Grijalvo, ed. 4^a, 1989. p. 84

es suficiente para cumplir con los objetivos, pues, es necesario un mando (*Dirección*) que dirija los bienes para lograr lo propuesto en este sentido.

El líder es fundamental para guiar y motivar las actividades de los subordinados al introducir un sistema de comunicación directa en todos los niveles tanto inferiores como superiores; para evitar desviaciones el *Control* de las actividades es básico para asegurar que se lleven al cabo de acuerdo al plan, y fijar estándares previos que se apoyen en la *Evaluación* para comprobar y comparar los logros y en caso contrario tomar las medidas necesarias para corregir las desviaciones, y tener precaución al tomar las decisiones, pues, si se toman mal se estropea todo lo que se planeo.

El proceso administrativo que se lleva al cabo de manera racional permite obtener buenos resultados, sin embargo, hay que tomar en cuenta no sólo a los agentes internos sino también las cuestiones externas, pues una institución es como una caja negra donde el producto final se afecta por factores ajenos a ella; es decir, se deben plantear estrategias para que los planes sigan su curso normal y los objetivos se logren de la manera más apegada a la realidad, de esta forma las estrategias permiten tener varias alternativas para no malograr el trabajo y lograr los objetivos con éxito.

De esta forma se origina el *Proceso de Gestión Estratégica* el cual se forma por tres puntos esenciales: *Formulación*, *Ejecución* y *Evaluación* estratégica. La *Formulación* se realiza mediante información que se obtiene de la indagatoria, análisis y toma de decisiones. La investigación debe realizarse tanto interna como externamente a fin de tener una visión global de lo que le afecta a la institución, también se pueden aplicar cuestionarios tanto a los trabajadores como a los usuarios para conocer cómo se trabaja y cuales son las deficiencias que hay que corregir; de este modo se analizan los datos que se obtienen a fin de tomar una decisión para elegir el mejor camino.

La *Ejecución* o etapa de acción es el punto donde se organizan a los trabajadores, a los jefes y los recursos para realizar las maniobras previstas. Este paso incluye la fijación de metas, de políticas y la asignación de recursos. La realización exitosa de las estrategias

necesita que se establezcan metas en todos los departamentos de la institución a corto plazo para facilitar el camino de los objetivos a largo plazo. La fijación de políticas es determinante en el logro de las mismas, pues alientan las tareas hacia los objetivos; la asignación de recursos se debe realizar de acuerdo a las prioridades que se establecen en los fines, esto con el objeto de no desperdiciar los bienes con los que cuenta la organización.

La *Evaluación* de estrategias considera tres pasos fundamentales: 1) analizar los elementos internos y externos en los que se sustentan; 2) medir el trabajo que se logra con el progreso que se planeó a fin de constatar el apego que se tiene con el plan original; 3) tomar medidas correctivas si existen fallas con el objeto de mejorar la posición de la organización en su medio ambiente. Es importante señalar que la evaluación de éstas es difícil ya que se afectan de manera constante por aspectos que giran en torno de ellas, y lo que se puede lograr hoy con éxito no es garantía para que sea así en el futuro. La gestión estratégica es un proceso que enfatiza más en la toma de decisiones que proporciona al funcionario una amplia gama de alternativas para mejorar el funcionamiento de la institución y mantenerla en un buen nivel en el gusto del usuario.

1.4.5 QUIEN REALIZA EL TRABAJO DE GESTION.

Para la ejecución de las actividades, la Administración Pública cuenta con un cuerpo de servidores públicos, que se encuentran en las múltiples dependencias y entidades que la conforman, y se dividen en mandos superiores, medios y nivel operativos, donde cada uno tiene diferentes funciones y responsabilidades de acuerdo al nivel al que pertenecen; y que acatan las políticas internas de la organización al no transgredir el trabajo de otros y respetar la jerarquía institucional. De esta forma el proceso administrativo se realiza por los departamentos y los distintos niveles directivos, donde cualquiera de ellos planifica, organiza, dirige y controla, es importante decir, que los trabajadores también participan en algunas funciones de gestión, aunque hay autores que opinan lo contrario.

Las tareas de los mandos se pueden estudiar a partir de dos ámbitos diferentes: al examinar las funciones que realizan y mediante el análisis de los roles que desempeñan. Los niveles medios y superiores coordinan siempre el trabajo de otros, no así, los operativos que son los que realizan las tareas básicas de la institución. En ocasiones o casi siempre tienen tareas que se interrelacionan, por lo que la comunicación en toda la estructura organizativa debe ser clara y fluida. Cabe señalar que éstos están sujetos a la dirección de un superior, el cual se hace cargo del funcionamiento de toda la organización a través de los mandos medios, además sólo da cuenta de sus actos a los propietarios de los recursos que se utilizan, este nivel de dirección depende del trabajo de todos los subordinados para alcanzar los objetivos y llevar al cabo la misión de la institución.

Cada nivel tiende a especializarse en una actividad específica ya sea presupuesto, prestaciones, etc., también se refiere a la libertad de actuar y emplear recursos dentro de los límites que se establecen. Así, los mandos superiores, medios y niveles operativos cumplen con sus tareas y con las funciones esenciales de la administración, a fin de conjuntar esfuerzos para el manejo eficaz y eficiente de la organización y utilizar los recursos que a cada uno se les confiere para el pleno ejercicio de sus facultades.

1.5 EL ESTADO, EL CASO DE MÉXICO.

1.5.1 EL ESTADO MEXICANO.

El Estado mexicano se puede estudiar desde múltiples facetas, ya que no es un sólo elemento el que le da sustento pues se conforma por innumerables aspectos que dan origen a la historia de nuestro país. Este trabajo no se restringe sólo a un elemento, pues se trata de presentar un panorama general de su desarrollo, por lo que se retoman factores de diversa índole. La Revolución Mexicana surge de la inquietud social que se apoya en la unión de las clases populares con intereses comunes que dieron contenido y lógica a la democracia como parte fundamental de la identidad de cada uno como individuo y por

ende de nuestro país. Cabe mencionar que es la sociedad como ente activo a quien corresponde crear los espacios legales y legítimos que conlleven a fortalecer esa apenas naciente democracia.

Se hizo necesaria la existencia de una norma general que permitiera establecer, consolidar y materializar las demandas, derechos y obligaciones sociales y de gobierno, así como la capacidad política-administrativa del Estado. De esta forma se originó la Constitución de Querétaro donde cada objetivo revolucionario representa una facultad estatal que se realiza gracias al aparato administrativo-gubernamental, con el fin único de dar respuesta a las demandas colectivas que le dieron forma. La Constitución de 1917 muestra un significativo desarrollo de la doctrina revolucionaria pues “[...]el artículo 3º constitucional define la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”⁴²

Uno de los rasgos más importantes de nuestro sistema es la concentración del poder en unas cuantas manos, donde los políticos tradicionales, militantes del partido oficial son los que pueden acceder a éste, sin embargo, desde hace algunos años, la colocación de la élite tecnocrática en los mandos estratégicos del sistema político y administrativo, cobró gran importancia, a partir del gobierno del Presidente De La Madrid y su continuidad en el salinismo. La tecnocratización del sistema ocupa algunos lugares que corresponden a los políticos tradicionales, y los aleja cada vez más del centro de poder donde la élite tecnocrática se introdujo primero en el sector financiero, para después penetrar a toda la estructura administrativa y transformar las políticas gubernamentales. En México los tecnócratas se encabezan por funcionarios que se educan en el extranjero, y se especializan en economía y con carrera dentro del ámbito financiero gubernamental. Es importante decir, que este fenómeno se extiende por toda América Latina.

⁴² Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, México, D.F., Ed. I.N.A.P., 1975, p. 77.

Los tecnócratas buscan eficacia y racionalidad al sustentarse en teorías económicas, y se muestran poco sensibles a los problemas que atañen a la Nación; a diferencia de los políticos tradicionales (con fuertes raíces revolucionarias) que buscan conocer la realidad social a la que se enfrentan. Las grandes diferencias de estos dos roles es que al primero le falta experiencia partidista y el segundo peca en el abuso de ésta, además a diferencia del primero, éste es egresado de universidades públicas como la UNAM, IPN, UAM, pese a ello se deja atrás la idea de que para acceder al poder se tenía que pertenecer al partido oficial, ahora hay que formar parte de ese monstruo gigantesco llamado Administración Pública o de un grupo empresarial.

De ahí la falta de experiencia política de algunos funcionarios de gobierno, pues sus relaciones con los altos mandos les permiten llegar más rápidamente al poder, además, de que en los últimos años el PRI empezó a experimentar cambios fundamentales en su esfera más alta y a enfrentar pugnas de grupos internos, esto propicio un grave deterioro frente a la sociedad, prueba de ello son los comicios que se realizaron en 1997 para elegir al jefe de gobierno, cuando el ex partido oficial pierde ante el PRD⁴³, y que se confirmó años más tarde con las elecciones federales del 2 de julio del 2000, en donde los resultados electorales le otorgan la victoria al PAN para ocupar el cargo a la presidencia de la República⁴⁴.

Al igual que otros candidatos al poder, los tecnócratas buscan con mucho cuidado su *camarilla*, así como sus padrinos políticos, pues como individuos independientes es más difícil si no es casi imposible acceder a las estructuras más altas del sistema. Las camarillas juegan un papel fundamental en la vida política del país, pues son agrupaciones informales que se sustentan en el personalismo, en lealtades políticas entre seguidores y líderes, cuya principal cabeza es el presidente de la República. Así se reproduce la jerarquía piramidal del gobierno, donde hombres y estructuras dan origen al sistema oficial que se caracteriza por su continuidad de un período presidencial a otro.

⁴³ El Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, tomó protesta el 5 de diciembre de 1997 y fue sustituido por Rosario Robles Berlanga el 29 de septiembre de 1999.

⁴⁴ Vicente Fox Quesada tomó protesta el 1 de diciembre el 2000.

Se dice que el ascenso de los tecnócratas lleva a crisis periódicas tanto económicas como políticas, sin embargo, no se puede hacer una aseveración tajante; sin embargo, Secretarías de Estado, prioritarias para el desarrollo de la sociedad, se relegaron a un segundo plano, como la S.R.A., la S.E.P, entre otras, mientras que en las pertenecientes al sector económico como la S.H.C.P. y el Banco de México se amplió su papel. El aspecto económico es un elemento importante para el funcionamiento del Estado, pero no es el único, más aún cuando el país trata de introducirse en una etapa histórica de interrelaciones del capital monopólico cuya bandera de desarrollo se encuentra en la globalización económica, que se defiende por una oligarquía que se maquilla de nacionalista y cubierta de ideologías revolucionarias.

Hace algunos años, se comenzó a hablar de la Reforma del Estado, que se entiende como “[...] el proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto, y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales [...]”⁴⁵ Por esto, en México se lleva al cabo un análisis profundo de su perfil, en cuanto sus funciones y actividades que conllevan a la legitimación de la autoridad pública, de la eficacia en la prestación de servicios, así como su participación en las diferentes áreas de la vida social y económica; es decir, hay que modernizar lo que ya no funciona, pero siempre que se apeguen a un estado de derecho.

Es muy importante decir, que éste no se reforma, pues es un ente abstracto e inmaterial, lo que se transforma es todo su cuerpo institucional y normativo que le da sustento. Todo cambio se debe o se genera por y para el hombre, por la colectividad en la que se desarrolla, por tanto no existe ni podrá haber nunca una transformación que se inicie por el Estado mismo. Por lo que se afirma que no puede haber una reforma del Estado pues es un ente abstracto en tanto que su cuerpo organizado si puede estar sujeto a una reforma. Por lo que los cambios “[...] tendrán que pasar por una sintonía entre modernización y modernidad, entre, racionalidad instrumental y racionalidad normativa, (Lechner), que en

⁴⁵ Barros Horcasitas, José Luis y Hurtado, Javier, *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, Ed., Porrúa, ed., 1º, Agosto 1991, pp. 77-78.

este país y en este contexto quieren decir tres cosas básicas: Estado de derecho, transición democrática y redistribución del ingreso.”⁴⁶

Con esto se debe procurar que la población pueda acceder a un mejor nivel de vida al garantizar su libertad y derechos políticos, de forma concreta en la mejora de su situación económica y social. Cabe señalar que la democracia no está excluida de esta reforma, por el contrario, es el pábulo para que la comunidad se oriente a sí misma y al Estado. Donde los partidos políticos son fundamentales pues a través de ellos se moldea y diseña la estructura estatal, ya que actúan como instituciones claves para conducir la voz de la colectividad al proporcionar los conductos idóneos para la orientación de sus demandas.

La Constitución mexicana permite tener derechos y obligaciones pero no es conveniente facilitar su deformación, ya que las transformaciones normativas no son suficientes para realizar sus objetivos sino que “[...] requiere a su vez instrumentos de acción o agentes de cambio, tanto de orden político, como económico, social y administrativo, y que estos deben orientarse a la traducción efectiva, operativa, de las metas que constituyen el proyecto de Nación que generalmente es plasmado en la carta constitucional de cada país.”⁴⁷ Las facultades que se encomiendan al Estado mexicano están reunidas en su Constitución Política, son el reflejo de las necesidades que generan cambios sociales, y que se concretan en acuerdos jurídicos para solucionar una problemática histórica.

⁴⁶ *Ibidem.* p. 86.

⁴⁷ Carrillo Castro, *op. cit.*, pp. 71-72.

“Pero también contiene nuestra Ley Fundamental varios principios que parecen tener en el tiempo una permanencia mucho mayor que las normas que contienen respuestas particulares a los problemas de donde surgieron. Las atribuciones más importantes del Estado se derivan en efecto de la opinión y voluntad populares en favor de gozar y de disfrutar de unos derechos humanos individuales y sociales, es decir, de que se aseguren derechos al hombre en su situación concreta económica y social.”⁴⁸

1.5.2 GOBIERNO Y PODER EJECUTIVO FEDERAL.

El Estado, es dueño de un cuerpo activo y se organiza para realizar sus actividades a través del gobierno, mediante la gestión de instituciones que ejecutan actividades de dirección y control, tareas político-administrativas que le competen, por ejemplo en materia política el manejo, conservación y consolidación del poder, en tanto que en materia administrativa se refiere a la captación de recursos, la prestación de bienes y servicios, etc. Estas actividades pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo y judicial que llevan al cabo órganos capaces, con autoridad y responsabilidad en cada materia, los cuales se originan por la división de poderes; pero existe otra que se refiere a los ámbitos de gobierno como es el federal, estatal y municipal.

En México el gobierno federal se apoya en dos sectores centralizado y paraestatal, el primero comprende a las Secretarías de Estado, el segundo a las empresas de gobierno que no tienen fin de lucro, sino de orientar la economía y desarrollar determinadas actividades estratégicas de la producción, así como el satisfacer las necesidades primordiales de la sociedad. Sin embargo, en México, los miembros del gabinete (legal y ampliado) ejercen un poder que se delega para ejecutar las acciones de la Administración Pública, es decir, para realizar sus funciones es necesario que el Ejecutivo Federal de la última palabra.

⁴⁸ Zorrilla Martínez, Pedro, et. al., *Administración Pública Federal*, México, D.F., Ed., U.N.A.M., serie estudios No. 26, 1972, pp. 13-14.

Según el artículo 40 constitucional la forma de gobierno está basada en un sistema *republicano, democrático, representativo y federal*, su característica principal es el ser presidencial, pues la titularidad del Poder Ejecutivo recae en un Presidente de la República. Es *democrático* pues dota a todos los mexicanos de los mismos derechos para acceder al gobierno y les permite elegir el régimen que sea de su voluntad, al sujetar a la minoría a la decisión que se elige, de esta forma se logra dar origen a la *representatividad*, pues es el pueblo quien escoge a un grupo pequeño de personas que serán sus representantes y en su nombre tomen las medidas para realizar las atribuciones que les incumben a los órganos del poder público (artículo 51).

“Los ciudadanos regulares de un estado tienen el derecho y (si están eficazmente organizados) también tienen el poder de establecer y destituir al gobierno. Y los gobiernos tan sólo tienen derecho a exigir la obediencia de la comunidad a la que rigen si han emanado de la voluntad de esta comunidad, y siempre y cuando hayan surgido eficazmente como resultado de la voluntad de dicha comunidad.”⁴⁹

Para una mejor organización y cumplimiento de sus deberes el gobierno adopta un sistema *federal* que dio origen a tres ordenes jurídicos: el federal, estatal y municipal, de la misma forma la Administración Pública se conforma de estos tres ámbitos de organización. Una de las características más importantes es que el primer mandatario posee una enorme cantidad de poder para decidir en innumerables asuntos. Existen razones históricas, políticas y técnicas que sustentan esta concentración, frente a los otros dos poderes: Legislativo y Judicial, con los que se vincula mediante la autoridad que ejerce en el medio político, donde el partido oficial (P.R.I.), con una gran trayectoria en la historia del país por casi 70 años ejerce gran influencia, ya que de ahí provienen las principales figuras políticas que se colocan en los más altos puestos administrativos del sistema.

⁴⁹ Gómez Quiñones, Juan, *Porfirio Díaz, Los Intelectuales y la Revolución*, México, D.F., Ed., El Caballito, S.A., ed., 1^a, 1981, p. 15.

Lo anterior permite una correspondencia de coordinación con los otros poderes, sin que por ello el Ejecutivo Federal pierda su hegemonía, que se sustenta tanto en la Constitución como en factores metajurídicos, que lo colocan sobre las decisiones legislativas y judiciales, situación que lo hace el principal órgano de decisiones pero de igual forma es el centro de presiones y demandas. "El predominio jurídico del presidente deriva de la Constitución su relevancia política es resultado del propio sistema que tiende a personalizar el ejercicio del poder. Este último sentido, la función presidencial de liderazgo virtual, pero efectivo, del partido predominante, juega un papel de la mayor importancia."⁵⁰

Tanto jurídica como políticamente el Presidente de la República tiene en sus manos la mayor parte del poder, como institución, siendo el hombre con mayor relevancia. Empero es de vital importancia decir que el poder que posee el Estado frente a la sociedad es uno e indivisible. En nuestro país se centra la atención en él, pues es el único representante por excelencia de la Nación, además, de ser el foco de gravedad de los ejecutivos tanto locales como municipales, lo que provoca una debilidad gradual que deteriora la autonomía local que caracteriza a los sistemas federales, pero a la vez se considera como un factor de unión estatal, pues también son participes en la dirección de la Administración Pública.

La desmedida posesión y/o asignación de poder a un sólo órgano de Estado provoca una inequitativa distribución del mismo y un desequilibrio en las facultades de los órganos Legislativo y Judicial, lo que implica el quebrantamiento de ambos. Se deduce entonces que la fortaleza del Ejecutivo es causa y efecto de las debilidades de los otros. Es además, por disposición constitucional: Jefe de Estado, de Gobierno y de la Administración Pública Federal. En la primera función representa a la Nación a nivel internacional, dirige negociaciones diplomáticas, la intervención ante organismos y foros en otros países (atribuciones que le otorga el artículo 89 de la Carta Magna); las de Jefe de Gobierno son tal vez difíciles de determinar pero son fundamentales, pues se encarga de dirigir los procesos políticos que se relacionan con el ejercicio del poder en los estados y municipios,

⁵⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El Sistema Presidencial Mexicano*, (Algunas reflexiones), México, D.F., Ed., U.N.A.M., ed., 1ª, 1988, p. 153.

así como con otros órganos del Estado los cuales se encaminan de manera directa a la comunidad, como actividades que se proceden de relaciones políticas entre éste y los particulares.

Como Jefe de la Administración Pública es responsable de la prestación de bienes y servicios, lo que se traduce como una función estatal (sentido material) o como la estructura de gobierno que realiza esa función (sentido orgánico). No obstante su actividad tiene limitaciones jurídicas, ya que el artículo 49 constitucional ordena que el Supremo Poder de la Federación se divide para la ejecución de sus actividades en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El artículo 50 de la misma dicta que el Legislativo Federal se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Así también el artículo 80 atribuye el Poder Ejecutivo a un sólo hombre se señala como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 94 encarga el ejercicio del Poder Judicial Federal a una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito.

Montesquieu decía que “Cuando se encuentra el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad [...]; no hay tampoco libertad si el Poder Judicial no está separado del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo [...]; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables y aristócratas y del pueblo ejerce estos tres poderes.”⁵¹ Cada poder se debe dotar de autonomía, sin que ello derive en una falta de coordinación de los tres. El error persistente en que se cae en algunas ocasiones es confundir al Estado, al Gobierno y a la Administración Pública como una misma cosa, que se provoca por la vinculación de la Administración Pública con el Poder Ejecutivo de la que es un cuerpo auxiliar en el cual se apoya para ejecutar sus atribuciones, es decir, “La Administración Pública es la acción que realiza aquella parte del Poder Ejecutivo Federal que, con el respaldo de la fuerza pública, tiene por objeto la gestión del interés general.”⁵², lo cual significa que las dependencias y entidades de la Administración Pública forman parte de la rama ejecutiva del gobierno.

⁵¹ Faya Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal. La Nueva Estructura*, México, D.F., Ed., Porrúa, ed., 2ª, 1983, p. 69.

⁵² Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*, p. 162.

Al seguir un criterio deductivo, el gobierno es la parte organizada del Estado, el Poder Ejecutivo es el elemento operativo del gobierno y la Administración Pública deriva del Ejecutivo quien de sus principales funciones están las de dirigir y orientar al cuerpo administrativo, para llevar al cabo una serie de actos materiales, técnicos o jurídicos para que las normas que se dictan por él, se plasmen en actividades concretas, a efecto de hacer realidad las funciones que señala el artículo 89 constitucional mediante el apoyo de las secretarías existentes, además de tener la facultad de crear organismos descentralizados y empresas de participación estatal según lo demanden las necesidades de la Nación. Como responsable de suministrar bienes y servicios a la población, además de generar actos de autoridad que la afectan, se le imputan tanto el bienestar como el malestar de la sociedad civil.

“Una Administración Pública eficiente y eficaz requiere de una sola decisión de mando que unifique las políticas y criterios de actuación y ejecute con prontitud sus resoluciones. Esto sólo es posible cuando constitucionalmente el mando lo tiene una sola persona. No obstante la división de poderes, es innegable la importancia que día a día tiene la figura del Presidente de la República, pues su calidad de Jefe de Estado lo obliga al diseño y a la ejecución de modelos de actuación que engloban la supervivencia de los Poderes Centrales y Locales, la integridad y la independencia política y económica de la Nación Mexicana.”⁵³

1.5.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.

La Administración Pública es el mecanismo de acción que permite realizar los objetivos que el gobierno determina; de esta forma se divide para su desarrollo en tres ámbitos: el Federal, Estatal y Municipal, cuya normatividad se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El primero se organiza en dos sectores: el central, que se integra por el Presidente de la República, las Secretarías de Estado (que en la actualidad son 17), y la Procuraduría General de la República; en tanto

que la paraestatal se apoya en organismos descentralizados, empresas públicas mayoritarias y minoritarias, entre otras; las cuales se sustentan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que la hacen responsable en el auxilio de las actividades del Poder Ejecutivo y que sirven de pábulo para cumplir con las necesidades sociales; además son una característica de la concentración y distribución del poder.

El segundo nivel de administración, es el Estatal, que se forma por cada una de las entidades federativas, las cuales se entienden como un espacio de gobierno, con facultades, atribuciones y competencias para desempeñar el poder público dentro de un ámbito de su territorio. Como gobierno puede crear, cumplir y aplicar las leyes que le son propias; le corresponde contar con los recursos propios y necesarios para conseguir la cohesión social, para contribuir a la unidad nacional. Es un orden jurídico integral que encuentra su base en la Constitución, la cual señala su ámbito de competencia, tiene autonomía en cuanto a su régimen interior y toma la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y sustenta su división territorial y organización política y administrativa en el municipio libre. La Administración Pública Estatal basa sus actividades en el artículo 115 constitucional y en la juridicidad de la entidad.

Asimismo, se organiza en un Poder Legislativo que recae en el Congreso local, el cual se integra por diputados que se eligen, de manera democrática, cada tres años y por cada legislador propietario existe un suplente; el periodo de sesiones varía de una entidad a otra. En tanto que el Poder Judicial recae en el Tribunal Superior de Justicia como órgano máximo; se representa por jueces y jurados cuyas atribuciones se plasman en la Constitución estatal y la ley orgánica respectiva. El Poder Ejecutivo se encuentra en manos de la figura del gobernador, que cambia cada 6 años, el cual representa al jefe de la fuerza pública en los municipios de su entidad. Una de sus facultades principales es la de celebrar convenios con la Federación. En ocasiones se requiere nombrar un gobernador interino a causa de una la ausencia total del propietario del cargo; después de 30 días en un periodo

⁵³ Faya Viesca, Jacinto., *op. cit.*, p. 71.

de 3 años, lo nombra el Congreso local y tiene la obligación de convocar a nuevas elecciones.

El gobernador provisional también se nombra por la misma causa pero lo elige la comisión permanente, y por la desaparición de poderes la que se encarga es el Senado, al tomar en cuenta a 3 candidatos que presente el Presidente de la República (artículo 76 constitucional). El gobernador sustituto toma el cargo por la ausencia del propietario en los últimos 2 años de gobierno, y se nombra por el Congreso local. El encargado de despacho ocupa el lugar del gobernador cuando se ausenta por menos de 30 días y lo nombra el mismo, de manera tradicional es el secretario de gobierno. La estructura administrativa esta sujeta a las características económicas, políticas y sociales de la entidad; así como de los problemas a que se enfrenta. Empero, cuenta con una estructura básica que se integra por la Gubernatura del Estado, Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Finanzas, Oficialía Mayor y Procuraduría General de Justicia.

En el último nivel, se encuentra el municipio que representa la célula básica del Estado Mexicano; cuya legalidad se plasma en el artículo 115 constitucional, en la Constitución del Estado, la Ley Orgánica Municipal, entre otras. La estructura administrativa del municipio se encabeza por el Ayuntamiento, órgano del gobierno municipal, es un cuerpo colegiado que se elige a través del voto popular, se encarga de la administración a cargo del Presidente Municipal, uno o más síndicos procuradores y el número de regidores que indique la Ley Orgánica Municipal respectiva. El síndico tiene a su cargo el manejo de los recursos financieros y de los asuntos jurídicos del municipio. En tanto que los regidores son responsables de las comisiones que se forman para trabajar en las diversas ramas de actividades municipales y participa en la toma de decisiones del Ayuntamiento; cuando se reúnen en cabildos para el ejercicio de sus responsabilidades lo hacen a través de sesiones y comisiones.

Las primeras son juntas para plantear y resolver los problemas, pueden ser ordinarias (mensuales) o extraordinarias (a solicitud del Presidente Municipal o los regidores), y públicas, se realizan en forma ordinaria y periódica, y las privadas, se llevan a

cabo cuando el caso sólo le atañe al Ayuntamiento. Las comisiones sirven para repartir entre los regidores el cuidado de la buena marcha de la administración municipal. Hasta hoy en día se localizan aproximadamente 2,427 municipios.

De esta forma se organiza la Administración Pública en México, y es así como se utiliza de instrumento mediador entre el Estado y la sociedad para materializar y dar cuerpo a las políticas que establece el gobierno con el propósito de consolidar y fortalecer a la Nación como un conjunto.

1.5.4 BASE JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.

Durante la década de los sesenta, se determinó llevar al cabo diferentes estudios, que se le encomendaron a la Comisión de Administración Pública (CAP) de la extinta Secretaría de la Presidencia. Estos trabajos se concretaron con la expedición de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, los cuales sentaron las bases operativas del programa de reforma del Ejecutivo Federal, que desde ese momento se instrumentó en México, por lo que se hizo necesario renovar el marco normativo-jurídico con el fin de orientar, coordinar, regular, controlar y organizar las funciones para un mejor desempeño. Se creó por mandato del Presidente de la República Lic. José López Portillo la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)* que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, la cual entró en vigor el 1° de enero de 1977.

Esta nueva norma abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que reguló durante 18 años a la Administración Pública, lo que conllevó a modificar las normas anteriores que limitaran su desempeño, con el objeto de integrar en una norma su organización, lo que requirió la creación de otras leyes como la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública, posteriormente la de Adquisiciones, Obras Públicas y Planeación entre otras. La nueva ley modificó y desapareció dependencias por estar bajo la tutela de la norma anterior. Además a algunas,

se les retiraron atribuciones que a otras se les asignaron. La Administración Pública encontró en su ley grandes compromisos y atribuciones para realizar ajustes importantes de acuerdo con las necesidades del país, pues fue más allá de lo que se esperaba, ya que la Constitución no comprendía una disposición de esta magnitud para dar señalamientos claros al sector centralizado y paraestatal.

Así, el artículo 90 constitucional y el 1° de la LOAPF señalan que la Administración Pública Federal se reestructura en dos ramas: la central y la paraestatal; de tal forma que la ley es la que regula sus facultades y obligaciones. De acuerdo con los artículos 2°, 3°, 5° y 45 de la ley, el sector centralizado se forma por la Presidencia de la República, los secretarios de Estado, los departamentos administrativos (se hace la aclaración que el último que existió, hasta los primeros días de diciembre de 1997, era el Departamento del Distrito Federal, actualmente es el Gobierno del Distrito Federal), así como la Procuraduría General de la República (PGR) (cabe señalar que la PGR no se menciona en ningún artículo de dicha ley, con lo que no podrán darse las condiciones que establece el artículo 29 constitucional en caso de que se requiera); de igual forma el sector paraestatal se compone de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Esta ley fue el primer paso para modernizar a la Administración Pública, toda vez que le dio congruencia y lógica, pues ya se percibía como obsoleta. Sus aportaciones se tradujeron en la transformación y creación de instituciones; redistribución de funciones; desconcentración y acciones de coordinación con los gobiernos locales. Con la expedición de la Ley Orgánica, en especial los artículos 16 y 17 respectivamente, se determinaron las figuras de delegación de facultades y de órganos desconcentrados. Así el artículo 17 (LOAPF) precisa que estos órganos poseen facultades específicas para resolver cualquier asunto que les compete y dentro de su ámbito territorial, con lo cual se trata de reducir la concentración regional de las decisiones, además de dotarlos con un apoyo legal.

Para su establecimiento, no es necesaria una ley que les permita ejercer sus funciones, ya que se crean por decretos y reglamentos a través del Ejecutivo o por acuerdos de las Secretarías de Estado, a diferencia de la desconcentración técnica o funcional que no requiere de ello. A efecto de organizar de una mejor manera la Administración Pública, se decidió hacerlo por sectores, de esta forma se asignó a las dependencias información para hacer de su conocimiento los programas de su competencia como cabezas de cada sector. Con ello se procuró dar mayor rapidez a la toma de decisiones al impedir la duplicación de funciones, así como especificar de manera concreta la responsabilidad de cada institución. Hubo instituciones que sufrieron grandes cambios, principalmente en las áreas económica y financiera, que fue uno de los más importantes aportes de la ley, pues, es una técnica de planeación y control para tratar de enlazar a las dos ramas de la Administración Pública.

La ley en los artículos 48, 49 y 50 faculta al Ejecutivo para la creación de sectores administrativos, en los cuales se agrupan las entidades paraestatales, coordinadas por las cabezas de sector que serán las dependencias del sector central que actuarán como intermediarias entre el Jefe del Ejecutivo y éstas, además de formar parte del órgano de gobierno que les corresponde, así también podrán agruparse en subdivisiones para facilitar su coordinación y congruencia en su funcionamiento, de igual forma las cabezas de sector tienen derechos y facultades siempre y cuando el gobierno federal sea propietario de más del 50% de acciones y capital social (los fideicomisos públicos actúan de la misma manera para realizar sus funciones).

La LOAPF en su artículo 8º, faculta al Ejecutivo para crear sus propias unidades de asesoría, de hecho se crearon coordinaciones en distintas materias como lo es en asuntos jurídicos y comunicación social. Dicha ley es la base jurídica más importante para el desarrollo de una Administración Pública Mexicana sólida y debidamente planeada, en virtud de que sin un sustento jurídico no podrá brindar respuestas reales a la sociedad.

CAPÍTULO II.- COMPORTAMIENTO Y DISFUNCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA PRESTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS.

2.1 CRISIS EN LA GESTIÓN PÚBLICA.

2.1.1 ORIGEN DEL DETERIORO ADMINISTRATIVO.

Existen diferentes factores que deterioran y vician el ambiente administrativo; como son la carencia de personal capacitado en sus diferentes áreas; la existencia de intereses creados; costumbres muy arraigadas y actitudes contrarias al cambio, que permanecen muy firmes en su estructura ocupacional, sin embargo, el verdadero foco de ineficiencia es el recurso humano. La ineptitud del sistema se debe al exceso de personal que a su vez conlleva a la desorganización que provoca que en vez de producir más y dar mejores resultados entorpecen las tareas, lo que origina inconformidad en la población al recibir un pésimo servicio. "El gobierno [...] se da el lujo de no cambiar nada mientras da la solemne impresión de estar promoviendo el cambio."⁵⁴

Si bien, la Administración Pública se desarrolla aún dentro de un sistema burocrático muy apegado a los procedimientos cotidianos, su gran problema es la corrupción y la actitud del personal que impiden abrir espacios hacia la modernidad. Debido a esta situación la función pública pierde terreno ante la problemática social, que surge en parte por las crisis económicas sufridas en los últimos años; y por la otra como resultado de la ineptitud, corrupción y obsolescencia de sus trabajadores. Sin embargo, ni la inconformidad social, ni los esfuerzos del gobierno por tratar de mejorar el funcionamiento de sus instituciones logran su objetivo, pues se les califica de obsoletas a consecuencia del burocratismo imperante, aunado a la falta de personal con la preparación necesaria y a la ausencia de una cultura administrativa que contribuyen aún más al apego de la gestión tradicional, donde cada individuo crea, en ocasiones, sus propias técnicas de trabajo que algunas veces sirven de innovación en sus áreas laborales pero también pueden

provocar entropía en la organización, toda vez que no está consiente del papel tan importante que desempeña dentro de su círculo de trabajo.

Las organizaciones públicas también deben su deterioro a la reducción de presupuestos para salvar a la economía cada vez más flagelada, además de la falta de implementación o continuidad de los programas de modernización administrativa que impartan capacitación, educación, cultura y tecnología de primer nivel y por si fuera poco a la ausencia de dedicación, compromiso y conciencia de los funcionarios para realizar cambios trascendentales y en ocasiones drásticos para el progreso de la oficina.

2.1.2 PROCESOS Y TÉCNICAS OBSOLETAS.

La Administración Pública se caracteriza por la ausencia de rapidez y capacidad de respuesta de las oficinas públicas, debido a la insistencia de trabajar con métodos y técnicas que no corresponden a las necesidades de la institución y demandas de la sociedad. Los servidores públicos persisten en utilizar los procedimientos tradicionales que no siempre son los más adecuados y eficientes, esta situación desprestigia la labor administrativa debido a que las oficinas se tornan obsoletas y repercute en el resultado del trabajo y empeoran la percepción del ciudadano hacia las dependencias.

Al utilizar métodos que no responden a los requerimientos del ciudadano, provoca que se emitan soluciones inadecuadas que perjudican en tiempo y dinero al usuario, toda vez que se remite en reiteradas ocasiones a varias oficinas. Los procedimientos y técnicas obsoletos aún existen en algunas oficinas de gobierno que para el servidor y el ciudadano representan un verdadero reto para disfrutar de un *producto* (agua potable, luz eléctrica, pavimentación, servicios de salud, entre otros). La falta de métodos y técnicas modernas que se apoyen en los avances tecnológicos, generan inconformidad de la ciudadanía por los

⁵⁴ D. Morris, Stephen, *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*, México, D.F., Ed., Siglo XXI, 1992, p. 102.

resultados negativos a los que se enfrentan como el papeleo, la lentitud de los trámites y un bien o servicio carente de calidad.

2.1.3 AUSENCIA DE TECNOLOGÍA EN ALGUNAS ÁREAS.

Actualmente, todavía existen áreas en el sector público que carecen de nueva tecnología, lo que impide agilizar las tareas debido a que este aspecto es poco explotado por los responsables de otorgar eficiencia, eficacia y calidad en las oficinas públicas, en virtud de que la consideran una herramienta demasiado costosa para su incorporación, aunado a que el trabajador no cuenta con la capacitación requerida para el manejo de sistemas de cómputo, lo que dificulta aun más su utilización. De esta forma los métodos y técnicas que se acostumbra para capturar, registrar y analizar información son ineficaces y complejos como consecuencia de las numerosas actividades que se tienen que realizar.

Sin embargo, la sistematización que se podría considerar como objetivo, en ocasiones conduce a errores de organización que trae consigo problemas mayores que en los que en principio se intentan solucionar, debido a la falta de capacitación y control en esta área. La computadora ya no es una herramienta más de la Administración Pública sino una necesidad; empero, la falta de especialistas y la poca difusión en el sector público es una limitante para su introducción a las oficinas. La tecnología es parte del desarrollo para abolir las actividades tradicionales que la segregan de la modernización y la paralizan; no es fácil entender porque en una época donde la tecnología se utiliza para realizar la más simple actividad, la Administración Pública trabaja a un ritmo anacrónicamente lento pudiendo con ello terminar con uno de sus más graves problemas, el famoso papeleo burocrático y la lentitud con la que atienden los asuntos, el cual se realiza sin un criterio claro, con la falta de un análisis preciso de las necesidades y sometida al libre albedrío del personal que no considera la pérdida de tiempo y dinero para el ciudadano que acude a las dependencias para obtener un bien o servicio.

Esta situación, sólo evidencia el atraso que prevalece en algunas oficinas públicas y que no cumple con los estándares de calidad que la población exige. Actualmente, la gran mayoría de las empresas utilizan la computadora, para realizar algún trámite de forma rápida un ejemplo es la Banca, que a través de la Internet podemos realizar el pago de algunos servicios, caso contrario sería el IMSS o en el ISSSTE que todavía mantienen sus archivos en papel, lo que hace su trabajo anacrónico en el aspecto administrativo. La ausencia de tecnología de punta en algunas áreas del sector público ocasiona pérdidas económicas y de tiempo, sin mencionar la falta de eficiencia y de eficacia que debe de existir en la Administración Pública para evitar esos costos que finalmente paga la comunidad.

2.1.4 FALTA DE INNOVACIÓN EN LAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS.

Dentro de la Administración Pública existe personal con grandes capacidades para crear nuevas formas de trabajo; no obstante, los factores que limitan o soslayan su desarrollo en la institución es el miedo de los trabajadores, el rechazo de los jefes a las ideas provenientes de sus subordinados, entre otras, concurren en un mismo punto, la carencia de innovación en áreas fundamentales que requieren de ello para prestar un mejor servicio. Si en las empresas privadas la innovación es una prioridad, en la Administración Pública debe ser una herramienta fundamental para desarrollar a la organización y quizá para minimizar costos; empero, este aspecto aún no se toma en serio en el sector público, lo que perjudica su funcionamiento y la permanencia del servidor en las oficinas, pues están conscientes de que sus ideas por muy innovadoras que estas sean no se les toma en cuenta. Si no hay innovación, no hay desarrollo y capacidad para atender las exigencias internas y externas de la comunidad, sino sólo estancamiento.

En el sector público las demandas para mejorar los servicios son siempre un factor de presión para resolver los problemas por los cuales se encuentran molestos los usuarios, lo que obliga a las oficinas a dirigir la mirada a la revisión profunda de sus actividades para mejorarlas. A pesar de eso la innovación, por su misma esencia, necesita desviarse para

poder crear e inventar. En la Administración Pública existen demasiados controles - banales- que el servidor público lo único que hace es un trabajo mecánico; realiza todo de acuerdo con las reglas, tengan o no una lógica y sentido. Existen trámites y formas que nunca se deben realizar o llenar y que responden a reglas que no tienen una razón de ser, además de la pérdida de tiempo y esfuerzo al realizar informes cuyo objetivo es incierto y que en más de las veces jamás se leen y en ocasiones sólo se firman al obedecer así a la costumbre de las oficinas públicas.

Otros aspectos de sumo valor que se deben analizar es la remuneración del servidor, las condiciones prevalecientes de su área de trabajo, que en más de las veces es deplorable y la falta de posibilidades para ascender a mejores posiciones (estancamiento laboral). La ausencia de incentivos para mejorar la calidad de vida de los funcionarios y trabajadores de toda la organización, redundan en la corrupción y el papeleo excesivo, lo que afecta la eficiencia de las actividades.

Es difícil crear un ambiente adecuado para que las innovaciones de los servidores públicos sean consideradas. Mucha gente tiene nuevas ideas, el problema es que existen barreras para que las tomen en cuenta. En ocasiones una de las trabas es que los jefes se sienten amenazados de que alguien de menor rango pueda ser creativo. En algunas instituciones se han comenzado a utilizar las Intranet (Workstation) para que las ideas fluyan de una manera más ágil y exista una retroalimentación. Las ideas que algunos trabajadores pudieran aportar no son algo común, pues en ocasiones no funcionan, debido a dos factores: No son espontáneas y porque a veces se realizan reuniones para dar sugerencias y resolver un problema, pero no para escuchar lo que inquieta a los trabajadores. El sistema debe involucrar a todos y ser sencillo de utilizar con el fin de dar continuidad a las innovaciones para su registro, además de alentar las ideas a través de la motivación con pequeñas recompensas.

2.1.5 PRACTICAS ILEGALES QUE AFECTAN EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS (CORRUPCIÓN).

Casi todos los ciudadanos sufren o participan en un acto de corrupción propiciado en su gran mayoría por los servidores públicos actos que comúnmente están ocultos de la vista de algunos usuario del bien o servicio, lo que justifica su ilegalidad y su ilegitimidad para gozar de un beneficio, tanto el servidor como el ciudadano. Sin embargo, aunque se conoce su existencia pocos la admiten. Los funcionarios públicos juegan un papel importante, ya que éstos deben promover el interés común entre los servidores públicos; empero, se apartan fácilmente de esta idea pues permiten que prevalezca el interés personal, que la mayoría de las veces no coincide con los intereses de la organización. Por lo que la corrupción es un aspecto que refleja el desequilibrio y obsolescencia de las normas anacrónicas y estructuras organizacionales.

Estos procesos ilegales, en ocasiones coadyuvan a los intereses del aparato estatal (estabilidad), al crear con ello reglas organizacionales informales pero legítimas. Sin embargo, la corrupción es sinónimo de ineficiencia que se origina para sostener la estabilidad de las organizaciones por que no pueden cumplir de manera satisfactoria con los requerimientos de la población. El desperdicio burocrático y la ausencia o incapacidad de controles efectivos sobre la actuación de la Administración Pública y los trabajadores permiten la práctica de métodos ilegales que le ofrezcan al usuario obtener un servicio, lo que da origen a la corrupción, que ponen en entre dicho la legitimidad de las organizaciones. La carencia o deficiencia de regulaciones legales para castigar, no sólo conductas inmorales, sino también irresponsables, dejan ver su ineficiencia y la falta de adecuación a la realidad social, lo que conlleva a que sean violadas.

La corrupción administrativa toma innumerables formas. No es sólo la apropiación indebida de los recursos públicos, sino también el peculado, el uso irresponsable de los mismos para el enriquecimiento ilícito de funcionarios, intermediarios o comisionistas, como recompensa para agradecer algún favor a un grupo o a un individuo, esto en los niveles altos, pero en los niveles operativos (de ventanilla) se debe a las trabas con las que

se topa el ciudadano para agilizar o cumplir los trámites, es la práctica frecuente de medios ilícitos para salvar requisitos imposibles de cumplir o para evitar molestias, tardanzas y colas. Esto deja claro que sino se sancionan las conductas irresponsables del trabajador no se aminora el problema, sino por lo contrario se contribuye a su propagación y fortalecimiento.

La forma de corrupción más conocida por la sociedad, se encuentra en los niveles más bajos (en los trabajadores de las ventanillas, aquellos que tienen trato directo con el ciudadano), la gran diferencia es que cuando se realiza en los niveles superiores se toma a la ligera, es decir, ¿por qué sólo se castiga a ciertos funcionarios o servidores públicos, si sea cual fuere el nivel, sector o área sigue siendo corrupción y va en contra de toda ética moral y profesional, pero sobretodo en contra de la sociedad? Los bajos salarios y la complejidad de los trámites son una incitación a la corrupción, tal vez aquí se encuentra una respuesta.

“[...] la corrupción se produce debido a un desequilibrio estructural esencial entre la habilidad y la capacidad de las organizaciones estatales y sociales para influir sobre el comportamiento político [...] el gobierno puede identificar la corrupción como la causa de su incapacidad de alcanzar los objetivos delineados para la ideología legitimadora, usándola como chivo expiatorio para desviar la atención y la culpa de otros asuntos, que pueden provocar mayor división y desestabilización, y para concentrar la culpa en problemas individuales, antes que sistémicos.”⁵⁵

El concepto de corrupción, algunos autores la definen como la utilización ilegítima del poder público para el beneficio personal mediante la falta de ética en la actividad gubernamental. De esta forma estas desviaciones no pueden corregirse, lo que evita que la Administración Pública funcione como el principal instrumento de gobierno para lograr los objetivos políticos que se plantea. La incapacidad de las instituciones sociales para otorgar

⁵⁵ D. Morris, Stephen., *op. cit.*, pp. 31-36.

un bien o servicio de calidad, por lo complejo del procedimiento administrativo, la lentitud de su actuar y la discrecionalidad del trabajador, desgraciadamente acarrear el surgimiento de procedimientos para agilizar la toma de decisiones a través de terceros o de trabajadores corruptos y donde el ciudadano se ve implicado en la corrupción del funcionario o servidor.

2.2 SUBDESARROLLO ADMINISTRATIVO FACTOR DE ESTANCAMIENTO EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.

2.2.1 LENTITUD ADMINISTRATIVA.

De acuerdo con Alejandro Carrillo Castro, México más que un país subdesarrollado es un país subadministrado, toda vez que el servidor público aún actúa bajo modelos burocráticos incipientes y tradicionales, lo que origina una organización lenta, compleja e inadecuada que provoca molestias en la población, pues materializa la ineptitud de las instituciones en los titulares y personal de las dependencias, lo que en ocasiones desemboca en violencia, debido a su deficiente gestión. El problema de la lentitud se debe en parte a los intereses personales, pero también a que el trabajador, quien tiene trato directo con el ciudadano, no preste atención en los asuntos de los que se encarga en menos cabo de la actividad administrativa; empero, existen algunas razones por las que actúa de esta forma y proviene directamente del usuario, que debe hacer largas colas y que en más de las veces no encuentra información que le permita saber como realizar un trámite, por lo que se debe dirigir al trabajador para aclarar sus dudas.

Es aquí donde se encuentra con personas exigentes, incomprensivas, incultas y analfabetas, que necesitan explicaciones extensas para continuar con sus trámites, de esta forma la monotonía de la actividad administrativa torna al servidor público nervioso, irascible y déspota, lo que se origina por medios de comunicación incipientes, además porque el ciudadano tiene la idea de que si no va personalmente a la oficina no se atiende su

asunto, mientras que los trabajadores no toman interés en éstos en tanto no exista una presión o estímulo.

El tortuquismo administrativo y la deshonestidad de algunos servidores públicos en su trato directo con el ciudadano, afectan los intereses del usuario, toda vez que contribuyen al incremento del costo de la vida, es decir la lentitud con que atienden los asuntos ocasionan pérdidas de tiempo y dinero, desde el instante en que una persona espera en la fila, hasta la industria y el comercio que deben tener paciencia para obtener una resolución para iniciar sus labores o continuar con su actividad.

De tal manera, que no sólo se perjudica al ciudadano sino que mengua los recursos sociales y el desarrollo colectivo. Cabe señalar que la tardanza administrativa no sólo se presenta hacia afuera de las organizaciones, sino también en su interior, por ejemplo un trabajador de nuevo ingreso tarda aproximadamente mes y medio meses en cobrar su primer salario, esto es un obstáculo para la incorporación de buenos elementos para el servicio público e implica una falta muy grave en la relación laboral con el gobierno. Aunque esta eventualidad es intolerable, para la mayoría de los trabajadores del sector público es natural.

“El público que acude a las oficinas, o aquél que, sin acudir físicamente, espera que sus asuntos se resuelvan, tiene derecho a celeridad en el trámite y dignidad en el trato. Esto que parece obvio es olvidado a menudo por los funcionarios públicos.”⁵⁶ La ineficiencia también resulta de la ausencia de información que permita a la dependencia tener conocimiento de las inconformidades del ciudadano, con el objetivo de adecuar las herramientas de la Administración Pública para dar solución a las exigencias sociales.

⁵⁶ Velasco Ibarra, Enrique, *Administración Pública y Desarrollo II*, México, D.F., Ed., U.N.A.M., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, serie estudios No. 14, 1970, p.118.

2.2.2 LA SOCIEDAD CÓMPLICE DEL SUBDESARROLLO ADMINISTRATIVO DE LAS INSTITUCIONES.

La sociedad al no ser escuchada por las autoridades, crea sus propios mecanismos para resolver sus problemas, uno de ellos es el soborno al servidor público, es decir, corrompe al trabajador para salvar trámites engorrosos y gozar de un bien o servicio público. Pero es aquí donde la sociedad tiene una "gran culpa" por contribuir a la corruptela, pues para que haya un corrupto tiene que haber un corruptor, por lo tanto se podría preguntar ¿la sociedad tiene las instituciones que se merece? Tal vez las respuestas sean muchas pero, una cosa es real, la crítica de la población hacia el desempeño del trabajador no toma en cuenta que ella misma contribuye y provoca esta ineficiencia, a causa de la ausencia de un criterio que sancione este tipo de actos, no sólo jurídico sino moralmente.

La sociedad crea una cultura de la corrupción que se origina por la desconfianza y el cinismo hacia las autoridades, lo que se suma a la anulación de programas gubernamentales cuyos recursos se utilizarían para satisfacer la demanda de una comunidad y que su cancelación fue provocada por la corrupción, toda vez que los recursos fueron para uso propio del funcionario o para un grupo. Todo esto mengua la legitimidad que sustenta a las instituciones, por no cumplir con los objetivos para el desarrollo social. Esta cultura esta muy arraigada en la vida del ciudadano y de las oficinas no es privativa de algunos sectores, sino de toda una población que se encuentra inconforme por la actuación de las dependencias y de sus funcionarios.

Algunos autores señalan que la corrupción es una nueva moralidad de la clase media; sin embargo, esto no quiere decir que sea la única que la utiliza para beneficio propio, pues tanto funcionarios como la gran mayoría de la población la practican para realizar un trámite en cualquier oficina de gobierno y se topa con un problema de trámite, trata de comprar la voluntad del servidor para que agilice el asunto y los otros para su enriquecimiento ilícito, de esta manera la corrupción es una herramienta para el progreso social pero no contribuye en nada para el desarrollo institucional pues aún cuando se

realicen cambios en la actividad de la Administración Pública, se seguirá evadiendo la responsabilidad individual por parte del trabajador para obtener una entrada extra de dinero al no percibir una buena remuneración en su trabajo. Este subdesarrollo no se acabara mientras, tanto los trabajadores como los miembros de la sociedad continúen con el impulso de esta actividad ilegal dentro de las oficinas, en vez de encontrar de manera conjunta la solución para evitarla y hacer más eficiente su labor.

“Los funcionarios públicos que paciente y obedientemente esperan la oportunidad de compartir el botín del sistema suelen considerar que tienen derecho a hacerlo mientras los miembros de la sociedad cuenten con la corrupción para competir por la movilidad [la] desconfianza es consecuencia no sólo de la difundida corrupción sino también de la ineficiencia y el despilfarro de los fondos gubernamentales relacionados con ella.”⁵⁷

El problema del subdesarrollo administrativo es un aspecto preocupante para la sociedad, pues cotidianamente lidia con servidores públicos incultos, no todos, e inmorales y con trámites exagerados, lo que en ocasiones la llevan a utilizar intermediarios o enfrentarse con el trabajador para corromperlo, mediante dádivas o el intercambio recíproco de algún bien. En todas las situaciones que se pueden presentar, como por ejemplo la ‘mordida’ al policía para evitar la multa o una pequeña ‘propina’ al empleado de la oficina de licencias para evitar el examen de tránsito, en todas y cada una de ellas se advierte la participación del ciudadano como agente paralizante de las actividades públicas, es él mismo el que contribuye a la ineficiencia administrativa dejando ver su falta de educación y conciencia cívica, al propiciar o acceder a una situación de esta naturaleza.

Sin embargo, “[...] el público se ve obligado a obrar así ante la incuria burocrática y como defensa natural frente a una administración defectuosa e injusta.”⁵⁸ “La sociedad así, ha corrompido al funcionario, y éste, a su vez, a aquélla. La corrupción administrativa, en

⁵⁷ D. Morris, Stephen., *op. cit.*, pp. 96-97.

⁵⁸ Mendieta y Núñez, Lucio, *La Administración Pública en México*, México, D.F., Ed., UNAM, 1942, p. 274.

esa forma, es un círculo vicioso, que sólo una toma de conciencia y una decisión política vigorosa puede romper.”⁵⁹

2.2.3 EL COHECHO, ACELERACIÓN DE TRÁMITES O FRUSTRACIÓN DE LA “CLIENTELA”.

La Administración Pública está plagada de enfermedades crónicas, es decir, de ineficiencias, las cuales están relacionadas con la corrupción y son difíciles de separar pues, prácticamente los defectos administrativos y de personal son el resultado de la falta de controles y ética de funcionarios, trabajadores y ciudadanos, que con el ejercicio de la ilegalidad funciona el sistema. Cuando el ciudadano recurre a una oficina para demandar un bien o servicio se topa con algunas dificultades, por lo que tiene que hacer uso de recursos económicos para obtenerlo, a través del cohecho, soborno o *mordida* (comúnmente conocida), es decir, esa pequeña o gran cantidad de dinero que una persona entrega para lograr provisionalmente la voluntad del trabajador, con el fin de que realice una tarea específica para poder gozar de algún beneficio, que en condiciones normales no podría o tardaría en hacerlo.

La *mordida* que el ciudadano ofrece al trabajador por algún servicio se llama soborno pero, en ocasiones también se exige por este último al aprovechar la necesidad del usuario, lo que se conoce como extorsión, donde se influye en el proceder del usuario a través del abuso de poder por medio de amenazas de sanciones negativas, esto es la corrupción de las oficinas en donde si un ciudadano va con la plena convicción de hacer bien las cosas y se encuentra con un servidor que lo extorsiona, además de sentirse frustrado no volverá a confiar en esa oficina porque no se lo permiten, situación que se traduce en una pérdida de legitimidad, peligrosa para el gobierno.

⁵⁹ Brewer-Carias, Allan R, *Política, Estado y Administración Pública*, Venezuela, Caracas, Ed., Ateneo de Caracas y Jurídicas Venezolana, 1979, p. 117.

Los engorrosos tramites gubernamentales con su complejidad y dificultad para realizarlos, representan la principal causa que corrompe la ética y la legitimidad del servidor público, y que trasciende hasta el surgimiento del famoso 'coyotaje', intolerable e inmoral que aumenta cada vez en las oficinas, pero es evidente que la afluencia de intermediarios en las instituciones más importantes de servicios se debe fundamentalmente a las dificultades a las que se enfrenta la sociedad para ejecutar un trámite, lo que conlleva a una práctica común de medios ilícitos, como la propina o la mordida, con el propósito de agilizar los trámites o evitar molestias y pérdidas de tiempo. No obstante, el usuario está acostumbrado a que sino hay de por medio una retribución para realizar algún asunto, estos se paralizan y no concluirán a tiempo.

La realidad del costo de las actividades ilícitas no se restringe a la mordida, sino a todo lo que afecta, desvía, destruye pero más allá de esto se encuentra la molestia de la sociedad, la frustración en la que se haya cada vez que tiene que recurrir a una oficina de gobierno, va con la conciencia de que debe dar una 'propina' para acelerar su asunto pero, en ocasiones no cuenta con la posibilidad económica para hacerlo, además de que aún cuando no quiera contribuir a ello debe acceder por la urgencia de la resolución de su asunto. Pero a esto hay que sumarle también la capacidad de conducción del gobierno y su propia legitimidad.

2.2.4 AUMENTO DE LA BUROCRACIA.

La más grande de las organizaciones de la Administración Pública es sin duda alguna el gran conglomerado humano al servicio del Estado, conocido como burocracia y definido por Weber como el tipo de organización más eficaz, basada en una jerarquía que va del puesto más bajo al superior. Su concepto tendía a evitar las decisiones emotivas del hombre a través de una estructura y organización muy rígidas legitimadas por la sociedad. Si bien esta fue la concepción original de la burocracia actualmente se utiliza de manera peyorativa por gran parte de la población, pues tiene muy poco parecido con lo que se entiende hoy por este concepto: papeleo, falta de interés, ineficacia, lentitud, corrupción,

entre otros. Así, la burocracia aumenta en forma constante, en tanto, las necesidades de la comunidad sean cada vez más, debido al aumento de la población, pero no sólo por eso sino también por el fenómeno moderno del desarrollo casi ilimitado de las actividades estatales.

Según Lorenzo Meyer en un artículo publicado para el periódico *Excelsior* del 2001, la administración pública federal en 1999, era una maquinaria de 835 mil plazas (más de la mitad le corresponden a la SEP y a la SEDENA), a las que hay que agregar 687 mil más que corresponden al personal que laboraba en las entidades paraestatales (por sí sólo el IMSS representaba más de la mitad) y, finalmente, un millón 337 mil plazas con personal descentralizado (maestros, médicos y enfermeras). A estos 2 millones 859 mil empleados de hace dos años hay que añadir los que laboraban en las burocracias estatales, en la del Distrito Federal, en las municipalidades, en las universidades autónomas, etcétera. El conjunto resulta de más o menos 3 y medio millones de personas al servicio del estado. Por otra parte, Ramón Muñoz, ex asesor del equipo de transición de Vicente Fox señaló al periódico *Reforma* del 22 de noviembre de 2000, que el número de burócratas en ese año ascendía a 1.6 millones de trabajadores de base y 700 mil de confianza tanto de entidades como dependencias públicas.

Si el crecimiento de la burocracia guardara una estrecha relación con el perfeccionamiento de la función administrativa y su organización, no habría ningún problema, pues, sería una reacción normal, como debe ser. Sin bien, su aumento se debe a que vino a satisfacer necesidades sociales de primer orden, esta no sería una razón para justificar el hecho de que crezca más rápido que la sociedad; "Así la burocracia, se antoja un gigante cada vez más grande y potente pero peor desde el punto de vista moral, científico, técnico y práctico, a medida que crece. Su desarrollo, como el del hombre [...] es patológico."⁶⁰

La burocracia, se entiende que nace de la sociedad, es una creación social debido a inevitables demandas de la población, pero la velocidad con la que crece representa un peligro para quien la creó. "La burocracia, quien lo diría no crece como un bien social, sino

⁶⁰ Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, p. 308.

como una amenaza. Su nombre mismo se inventó para designar el excesivo poder de esta clase social sobre las otras.⁶¹

Tal vez resulte teóricamente imposible que al reducir la estructura de la Administración Pública esta pueda responder eficazmente a sus actividades tan diferentes y numerosas, sin embargo, un crecimiento racional y paralelo con las necesidades de la población podría ser una solución al exceso de personal que en algunas áreas le afecta. Esto podría percibirse como contradictorio para un egresado de la licenciatura en Administración Pública, toda vez que es su campo de trabajo y estudio, pero por eso tiene un gran reto para redefinir la estructura administrativa bajo parámetros que permitan que funcione de manera adecuada y evitar despidos masivos de personal.

“La Administración no es sólo una máquina que se desliza suavemente; es también una institución que debe armonizar con las necesidades humanas. Si llegan a predominar los intereses internos de la burocracia, no sólo quedarán relegados los fines, sino que la parte técnica perderá su vitalidad y sus matices y se convertirá en algo gris y neutral. Así se pierde la facultad de adaptación a una etapa determinada en la evolución económica y social.”⁶²

⁶¹ *Ibid.*, p. 309.

⁶² Dimock Marshall, Edward, *Administración Pública*, México, D.F., Ed., Hispanoamericana, ed., 3ª, 1967, pp. 75-76.

2.2.5 PAPELEO EXCESIVO (INSUFICIENTE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA).

El gobierno mexicano había hecho alarde de sus programas de simplificación administrativa que no se reflejaban en las oficinas públicas, pues siguen las *colas* y no porque las personas realicen sus tramites en último momento, pues hasta para eso debe haber un mecanismo que evite el caos. Pero la verdad es que no existe un verdadero compromiso para llevarla a cabo, pues no sólo consiste en quitar un requisito de toda una serie de papeleos que se deben realizar, ni tampoco en cambiar los formatos de trámites, la solución es más sencilla y tiene que ver con el análisis de tiempo, dinero y esfuerzos que se pierden en atender a una sólo persona, además de la ausencia de tecnología en algunas oficinas.

El público usuario tiene enorme interés en el exceso de papeleo, pues en ocasiones no sabe porque se piden tantos requisitos que quizás con uno o tres papeles personales se podría solucionar el problema y hacer uso del bien o servicio mucho más rápido, o el hecho de que se tiene la idea de que se dirige a la oficina correspondiente llevando todos los papeles que se pudieran requerir y se enfrenta con otra dificultad, hay que trasladarse a otra oficina para una firma, un sello o un formato, lo que es inadmisibles, toda vez que con el inicio de un nuevo siglo y milenio, en México aún existan estas deficiencias en el gobierno.

Como dice Alejandro Carrillo Castro, a la mayoría del público lo que le interesa es no hacer 'colas' y que no lo estén haciendo dar vueltas en las ventanillas. El excesivo papeleo de las oficinas, es un problema de mucha importancia, no sólo por el enfado que provoca en los que deben solucionar asuntos con el gobierno, sino por la pérdida de tiempo tanto para el trabajador como para el ciudadano, entendido como un enorme y preocupante desperdicio de tiempo. El gobierno estableció como punto fundamental identificar las áreas del servicio público que ocasionan grandes dificultades en el trato al usuario, debido al ejercicio de procedimientos y sistemas manuales, obsoletos, lentos e inadecuados que evitan realizar las labores con eficiencia y dinamismo que afecta al ciudadano.

Sin olvidar la infraestructura insuficiente, descuidadas además de la actitud fría, impersonal o indiferente de algunos trabajadores. Sin bien la simplificación administrativa tiene que ver con el absurdo papeleo que se maneja en algunas áreas, también tiene una estrecha relación con el recurso humano y material, el cual si no esta en óptimas condiciones, todo esfuerzo de mejora fracasa. Pero la simplificación del gobierno no es clara, pues se refleja en la prestación de los servicios públicos, ineficientes, que no dan respuesta a las demandas y necesidades de la colectividad, por lo contrario repercute en pérdida de tiempo, gasto y en el vaivén constante de oficina en oficina.

La simplificación del trabajo, la reducción de trámites y su realización, con el mínimo esfuerzo y gasto, conforman la mayor dificultad administrativa al que se enfrenta el gobierno. Por lo que los administradores se ven en la necesidad de crear las mejores herramientas para encontrar los problemas más apremiantes que se presentan en la institución, con el fin de canalizarlos a quienes tienen el poder de decisión para solucionarlos de manera adecuada y eficaz. Los trámites complejos y medios jurídicos anacrónicos, provocan irregularidades, como la corrupción y la negligencia, ya sea para realizar un trámite o para evitarlo y por si fuera poco infringen la ley.

Es importante mencionar que lo anterior se refiere a los gobierno anteriores al de Vicente Fox Quesada, toda vez que éste se ha propuesto eficientar las tareas en las oficinas públicas incorporando técnicas que estimulen al recurso humano para obtener mejores resultados, sin embargo, cabe destacar y que se consideró en este trabajo de investigación es que la Administración Pública no es una empresa con un determinado tipo de usuario o cliente, sino una herramienta del gobierno para atender las diferentes necesidades de las organizaciones políticas y sociales que conforman la sociedad, por lo que se debe tener sumo cuidado en la aplicación de nuevas herramientas, es decir no se debe perder de vista el objetivo primordial del trabajo público y que se refiere al bienestar del ciudadano.

2.2.6 MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA FANTASMA.

Mejorar la Administración Pública simplemente por mejorarla no sirve de nada. Cuando se dice que México es un país *subadministrado*, se habla de los instrumentos administrativos ineficientes con que se cuenta para lograr el desarrollo, el cual es interrumpido al minar el cumplimiento de objetivos y/o propósitos que se plantean. La modernización administrativa no quiere decir cambios espectaculares en la macroestructura estatal, que se realiza cada 6 años sólo como un *ajuste político*, sino que se refiere a los cambios que afectan la vida diaria del usuario que muchas veces son más importantes que las grandes reformas y contribuyen en mucho al progreso.

No se puede hablar de una administración moderna porque no existen los instrumentos que permiten alcanzar mejores niveles de bienestar para la comunidad. Es una modernización *fantasma* porque hasta hoy el gobierno manifiesta su incapacidad para adaptarse y enfrentar las transformaciones esenciales que sufre la sociedad, debido al desprendimiento de la Administración Pública como eje impulsor y conductor del cambio social.

"El proceso de modernización no es un fin en sí mismo. Es un medio que debe fomentar un nuevo modelo de desarrollo político, económico y social. Principia con estructuras bien fortalecidas [...] al gobierno se le pide que [...] se modernice porque, a partir de él, se moderniza el resto de la sociedad."⁶³

Empero, este cambio, transformación o modernización aún no se refleja en las oficinas públicas pues no hay transparencia y rapidez en los procedimientos y trámites, pero sí, un cuerpo burocrático que en algunos casos es exagerado y estorba en el buen funcionamiento de la oficina e impide la participación de la colectividad en aspectos que son fundamentales ser escuchados por el gobierno, para mejorar, pero en ocasiones no es posible debido a la existencia de esta clase que tiende a ser parasitaria. La modernización

⁶³ Bravo Ahuja, Víctor E, (coordinador), *Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública, Ensayos Sobre la Modernidad Nacional*, México, D.F., Ed., Diana, ed., 1ª, 1989, p. 346

no sólo es reducción de trámites, es un cambio en las actitudes y aptitudes del trabajador, en los medios materiales de los que hace uso para realizar su labor y en la mentalidad de las máximas autoridades.

No sólo es necesario un cambio de las viejas estructuras tradicionales y de los procesos sino de una reforma que toque a fondo las aptitudes y actitudes del servidor público que conlleve a la transformación del sistema institucional en su conjunto y no de unas cuantas partes que más de las veces cuestan mucho y deterioran en gran medida el funcionamiento del organismo, en vez de dar pauta al desarrollo. Una nueva modernización de la estructura administrativa encabezada por el Poder Ejecutivo puede prevenir el crecimiento de núcleos independientes de decisión y control que se desarrollan dentro de la Administración Pública tradicional, las cuales son causa y efecto de grandes desperdicios, además de que los factores de cambio queden por debajo del *status quo*.

En noviembre del 2000, en una entrevista para el periódico Reforma, David Arellano —académico del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)—, señaló que en 1995 se presentó el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap), en donde se establece la obligación de las entidades públicas a crear sistemas de indicadores del desempeño e incorporar la planeación estratégica, lo cual, afirmó, no se cumplió en todas las dependencias gubernamentales⁶⁴.

2.2.7 IMPRODUCTIVIDAD.

La improductividad que existe en el sector público toma diversas formas, como la pérdida de tiempo, la falta de preparación, el personal que comúnmente se conoce como *aviadores*, entre otros. Son estos elementos que contribuyen al subdesarrollo de las dependencias y parece ser una de las principales características de la Administración Pública; pues la productividad esta ligada al personal por lo que la colectividad lo tacha de

⁶⁴ Según Arellano, el Promap tuvo mayor efectividad en las dependencias más técnicas, en SECOFI fue todo un éxito, también en Hacienda, donde tuvo más problemas fue en las áreas sociales, como en Educación o Salud.

inepto, flojo o cualquier otro calificativo, sin analizar que este problema no sólo depende de él sino de la ausencia de dirección y de estímulo por parte de los niveles altos para conseguir o crear interés en el trabajador para realizar sus actividades.

"Es el ambiente el que hace al empleado y éste es el que hay que modificar, pero para esto se necesita una revolución completa en el pensamiento de los jefes y de los empleados, y hay que inyectarla con fe, con ánimo y con entusiasmo."⁶⁵ Además, el trato injusto y desigual provoca inercia entre los servidores públicos, que saben que el tener iniciativa sólo los conduce a perder su trabajo por lo que prefieren continuar con los procedimientos antiguos y practicar el *lasser faire, lasser passer* para conservar su puesto. Empero, parece incongruente, pues se ha querido introducir orden y disciplina para que el trabajador labore todo el tiempo que permanece en la oficina, pero existe un problema, el de los servidores que no trabajan y el de los que creen injusto que deben laborar cuando otros no lo hacen, los que en parte tienen razón, pues, aún cuando se trabaje 3 ó 9 horas, se debe hacer con interés y no debe haber preferencias de ningún tipo.

Sin embargo, en el sector público existen servidores que asisten a *trabajar* pero sólo obstruyen el buen desempeño de los demás. En muchas oficinas de gobierno existen jefes que quieren ver al trabajador en constante actividad, por un lado esta bien, pues si hay asuntos pendientes hay que realizarlos, pero uno de los problemas de la improductividad es que en ocasiones hay horas muertas, y el trabajador no sabe que hacer para que el jefe piense que trabaja, lo cual lo mantiene en una angustia constante y no es su culpa, sino la ausencia de un buen horario de actividades, se laboran casi 12 horas o más en algunas dependencias con 3 horas de comida, y a los acostumbrados *bomberazos* que evitan que el servidor público desahogue sus presiones y descanse para realizar una buena actividad. Esto quiere decir, que cuando se obliga a trabajar horas 'extras' la oficina marcha mal, porque falta una buena organización.

⁶⁵ Duplán, Carlos, *El Problema de la Organización de las Oficinas de Gobierno y su Resolución*, Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana, serie B, Bibliografía No. 2, ed., 2ª, 1976, p.49

El factor tiempo prácticamente reduce su importancia en el sector público, lo que es vital para que las actividades se realicen de manera adecuada y se refleje en la eficiencia de la oficina y del trabajador. Este tiempo se refiere al que se pierde por pereza o abandono de las actividades. Las jornadas de trabajo 'exageradas' que se debe cumplir es una verdadera pérdida de productividad ya que se labora prácticamente todo el día, los 5 días de la semana (en ocasiones también los fines de semana) sólo evita que el servidor pueda descansar y desarrollar sus capacidades intelectuales al cien por ciento, pues no cuenta con tiempo para su esparcimiento, ya sea de recreación, educativas, deportivas, entre otras, por lo que los horarios de trabajo recaen y merman en improductividad. Este es un aspecto que debe revisarse urgentemente por el gobierno.

Uno de los más graves problemas que se encuentran en el sector público es su plantilla laboral, pues no todos los que existen en ella trabajan, pero lo grave es que si cobran, los llamados 'aviadores' son realmente una enfermedad, pues el hecho de permitir su existencia además de ser oneroso, perjudica de la misma forma al servidor público como a la institución. El ejemplo de improductividad se refleja en las dependencias que carecen de los suficientes recursos humanos y financieros para desempeñar sus actividades, es decir, en algunas existe demasiado personal en tanto que otras carecen de él. En algunas dependencias hay una gran cantidad de aviadores o no, que socavan el trabajo por la desorganización y la falta de control, todo ello se podría mejorar si hubiera equidad en las plantillas del sector público para poder atacar de manera eficaz esta enfermedad parasitaria de la Administra Pública.

Sin embargo, también la falta de profesionalización de los trabajadores mina su productividad, por lo que se debe tomar en cuenta para su buen desempeño, pero la realidad es que es un tema descuidado u olvidado por los servidores públicos y por los altos niveles. "Es peculiar de la burocracia el carácter improductivo de su trabajo [...] Pero, si bien es cierto que el trabajo burocrático nada produce en sí mismo, no es menos cierto que sólo mediante su acción es posible toda labor social productiva."⁶⁶ Pero su improductividad no es tanto en cuestión económica sino administrativa y social, por la falta de control en los

⁶⁶ Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, p. 301.

recursos humanos, de capacitación, de estímulos que redundan en el aspecto social, en la actividad diaria del ciudadano. Lo que sí es verdad es que el servidor público de todas los niveles necesitan "[...] de un concepto más amplio de la responsabilidad, del deber cumplido, de lo que significa servicio, del propio sentido patrio y del concepto económico de que: quien consume debe producir."⁶⁷

2.2.8 NEPOTISMO.

El proceso de reclutamiento y selección de personal en el sector público mexicano se caracteriza por la inepta e injusta forma de proceder para ocupar los puestos vacantes, pues sin temor a equivocarse, pocos son ocupados por quienes tienen las capacidades adecuadas para desempeñarlo, es decir, según sus aptitudes. Este vicio se origina por la influencia política, el favoritismo que se sustenta en amistades o intereses personales hasta llegar a los lazos familiares (parentesco), lo que conlleva al demérito del servicio público. El favoritismo y el nepotismo⁶⁸ (la concesión de favores políticos a amigos y familiares) funcionan a través de las relaciones que se tienen con otros individuos, por ejemplo, el rasgo principal de la conducta nepotista subyacen comúnmente en fuertes relaciones de parentesco. El nepotismo y el conflicto de intereses otorgan beneficios al servidor o funcionario público que lo lleva al cabo, pues crea un grupo de partidarios en quienes confiar, de la misma forma promueve intereses familiares y corporativos más amplios.

El reclutamiento en el sector público por su naturaleza se relaciona con su ambiente político, por lo que es una tarea muy difícil de realizar, pues las demandas antagónicas exigen dar preferencia a grupos políticos específicos para emplearlos en el gobierno. Entre esta gama de actuaciones nepotistas también cabe el padrinazgo que tiene menos implicaciones negativas que el favoritismo, ya que se puede decir, que se encuentra al servicio de un interés superior al interés personal del funcionario público. Un ejemplo, es el

⁶⁷ Duplán, Carlos, *op. cit.*, p. 46.

⁶⁸ De acuerdo con el Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública, "En la actualidad, el término nepotismo se utiliza de manera extensiva para hacer referencia al vicio en que incurren los altos funcionarios

nombramiento del gabinete, en que se da rienda suelta al padrinazgo o al favoritismo, y es aceptado por todos, además se considera diferente a las designaciones realizadas en los niveles inferiores.

La Administración Pública forma parte del proceso político e inevitablemente se pueden separar, por lo que se creó la idea de que las tareas de gobierno se desempeñan adecuadamente si los puestos se asignan a través del mérito, con la finalidad de poder sustituir el sistema de padrinazgo y terminar con los nombramientos, la destitución y coerción por causas políticas. Las prácticas nepotistas acarrearán perjuicios al servicio público, toda vez que se colocan a trabajadores incompetentes para efectuar las labores y debilita las normas de organización, estimulando controles irregulares que realizan los grupos políticos (sistemas). Los nombramientos por estas vías crean lealtades con grupos o jefes de los cuales dependen para la obtención o conservación de su trabajo, lo que mina las relaciones que debería tener con los funcionarios o jefe superior de acuerdo al organigrama de la institución.

Los vínculos que se crean por la colocación de empleos, obligan a estos a cooperar en la malversación y robo de recursos públicos. El *Servicio Civil de Carrera*⁶⁹, es un paso muy importante no sólo para estimular al trabajador, sino para menguar o destruir la influencia política sobre el reclutamiento y selección de personal. En pocas instituciones ha traído buenos resultados pues se permite el desarrollo del servidor público, lo que redundará en toda la organización. En cuanto a otras dependencias la costumbre de asignar puestos por la influencia y el favoritismo, padrinazgo y nepotismo, continúa viva en gran parte del sector público, mientras que el servicio civil de carrera en ocasiones es sólo una farsa.

designando arbitrariamente a sus familiares y allegados para que desempeñen cargos públicos, independientemente de cualquier consideración respecto a sus méritos y habilidades”.

⁶⁹ David Arellano, académico del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), señala que consiste en que el servidor público a través de programas de capacitación y actualización, pueda hacer una carrera profesional dentro de la administración pública al aprovechar su especialización en ciertos temas.

2.3 DETERIORO INSTITUCIONAL DEL RECURSO HUMANO.

2.3.1 CARENCIA DE CAPACIDADES TÉCNICAS, ANALÍTICAS Y CONCEPTUALES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Durante los últimos años algunas instituciones públicas se preocupan por hacer más eficiente su labor, pero no existe un compromiso real para llevar al cabo un programa de excelencia en todos los aspectos de una organización, pero sobre todo en sus recursos humanos. Desgraciadamente no existen todavía suficientes trabajadores preparados y con experiencia en los que se pueda apoyar una oficina; este último requisito no es tan importante ya que la experiencia se adquiere poco a poco y si un servidor público esta capacitado y no cuenta con ella puede ser un punto a favor porque innovará y no tendrá deficiencias o vicios de trabajo. Aunado a esto esta la dificultad de algunas dependencias para organizar adecuadamente sus estructuras por falta de recursos financieros, de espacio o de equipo suficientes.

La falta de capacidades técnicas, analíticas y conceptuales se debe a que en ocasiones los propios funcionarios y servidores públicos toman actitudes negativas para los programas de capacitación, pues piensan que si otorgan permisos para los cursos se descuidarán áreas que podrían afectar el trabajo de la oficina. De igual forma, los trabajadores de menor nivel sienten que perderán posibilidades de desarrollo si se ausentan, lo cual es contraproducente para la organización pues con esa mentalidad lo único que provocan es ineficiencia y baja calidad en los procesos y en el producto de su trabajo, arriesgando que sean dados de baja cuando llega otra persona con más ventaja intelectual que ellos.

Además el talento que algunos poseen y que a falta de motivación se desperdicia, no sólo perjudica al individuo en su desarrollo laboral sino a la institución. Sin capacidades técnicas un servidor público no puede agilizar su trabajo y entorpece el de los demás, sin preparación analítica no puede ser racional en sus tareas pues no es capaz de descomponer

el todo en sus partes para un mayor análisis de la actividad; y que a falta de capacidad conceptual no encuentra lugar en toda la estructura de la organización, pues no conoce cómo funciona y para qué lo hace, cuál es su fin y su objetivo.

Estas carencias afectan a la sociedad, pues instituciones que se crean para solucionar necesidades no funcionan y no actúan como debieran por no contar con los medios idóneos para ello, entre estos el más importante, es el servidor público que es incapaz de cumplir con tareas que demandan eficiencia. Otro factor determinante es la eficacia y el buen funcionamiento de la organización, la cual se deteriora por la inclinación de los trabajadores a hacer caso omiso de los procedimientos y el más importante es la existencia de personal con conocimientos técnicos obsoletos, que con frecuencia son los primeros en oponerse al cambio por el hecho de no querer desempeñar y aprender una nueva labor, lo que deteriora el ejercicio de sus funciones y limita el desarrollo de la oficina por efectos del “tortuguismo” (lentitud en el trabajo).

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**
2.4 BIENES Y SERVICIOS CAROS Y DE BAJA CALIDAD.

2.4.1 DEMORA PARA EL APROVECHAMIENTO DEL BIEN O SERVICIO POR PARTE DE LA SOCIEDAD.

La Administración Pública como sujeto social se encarga de dotar a la colectividad de los bienes y servicios que requiere; empero, este objetivo básico y primordial para la estabilidad social y desarrollo del país queda en el olvido cuando las oficinas que se encargan de su distribución se muestran incompetentes, en ocasiones por la falta de recursos y otras por la desorganización interna que conduce a la inevitable demora para aprovechar el bien o servicio, que si bien, la sociedad o el ciudadano los demanda, es porque lo necesita para su desarrollo y mejorar su nivel de vida, pues muchas veces esos retrasos provocan graves consecuencias y trastornos como pueden ser pérdidas materiales y humanas o estancamiento educativo.

Entre los servicios primordiales se encuentran obras públicas, agua potable, servicios de vivienda, salud y educativos, entre otros, cuya distribución es desequilibrada, pues se da agilidad para su aprovechamiento en zonas residenciales, es decir, aquellas con mayor poder económico, la cual cuenta con todos los servicios públicos, toda vez que dentro de ellas habitan personalidades importantes como son empresarios o los propios funcionarios públicos, pero ante todo con los recursos suficientes como para hacer valer sus demandas, lo que evita que se tomen en cuenta otras, quizás de mayor valor, que provienen de la clase más ovidada de la población pero, la cual acarrea serios problemas para el gobierno, pues los servicios primordiales como seguridad, drenaje, alumbrado público y agua potable son un foco de demandas sin solución que mengua la efectividad de la Administración Pública y exhibe su incapacidad de abastecer las comunidades que piden solución a sus principales problemas al prevenir posibles catástrofes.

Sin embargo, pocas veces se escucha la voz del ciudadano para poder realizar una planeación acorde con los requerimientos de la población que permita prever algunos

problemas, como por ejemplo el crecimiento urbano desequilibrado, genera un impacto negativo en el suministro de servicios básico, lo que crea conflictos entre la sociedad y el gobierno. Un problema que persiste cada año en época de lluvias y que se deriva de la falta de planeación es el que se registra en zonas donde no existe un buen sistema de alcantarillado (drenaje), en la población asentada sufre de inundaciones y por consecuencia de pérdidas económicas, o el agua potable, cuyo vital líquido es fundamental para la salud, no se aprovecha por comunidades enteras pues no cuentan con un sistema de entubado para que pueda llegar hasta sus hogares, por el contrario deben caminar largos trayectos para acarrear este líquido.

Por lo anterior, la sociedad se puede inconformar ante un sistema que denigra a sus propias instituciones. Una característica de la tardanza, son los burócratas que restan importancia a las necesidades colectivas, toda vez que se cierran y no son receptivos a nuevas ideas del exterior o del interior de las oficinas; lo que evita que respondan a las condiciones sociales que prevalecen. Esto limita la relación entre gobierno y sociedad, lo que se traduce en una causa fundamental de pasividad de la estructura administrativa.

Es obvio que la concurrencia persistente del ciudadano en las oficinas es resultado de la falta de puntualidad para contestar los asuntos en un tiempo adecuado, por lo que el usuario se presenta insistentemente para pedir informes o para hacer presión con el fin de que se resuelva rápidamente y a su favor el asunto pendiente; no obstante, es una situación que se aprovecha para marcar condiciones para acelerar los trámites, dando pauta a la corrupción.

2.4.2 ALTOS COSTOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Es cierto que la Administración Pública no tiene un fin de lucro y por lo cual se pensaría que sus servicios y bienes de consumo tienen un costo muy por debajo de su valor real de producción; sin embargo, la realidad de las cosas no es así, en México los costos de los servicios y bienes públicos son más caros de lo que se piensa. Es así como los recursos que se involucran en la actividad gubernamental generan numerosas discusiones pues el producirlos a un costo adecuado para los bolsillos de los ciudadanos no consiste sólo en un hecho económico sino de las características del *producto* para satisfacer demandas e intereses sociales.

Empero, los altos costos que se deben pagar por un bien o servicio público genera frustración en el ciudadano, pues prácticamente se hacen sacrificios para obtenerlos, colas, meses de espera, préstamos para pagarlos, entre otros; lo que se traduce en una inequitativa utilización de los bienes naturales, financieros y humanos.

Los gastos por sí mismos no satisfacen los requerimientos sociales de servicios, pero con ellos se pueden adquirir muchas de las cosas para producirlos, es decir, los impuestos que se recaudan año con año por el gobierno son fondos que no generan servicios necesarios para la ciudadanía, por el contrario, los existentes son cada vez más caros e ineficientes, como por ejemplo, la luz eléctrica, el predial, el agua potable, el servicio de transporte público, que en ocasiones el costo no es monetario sino un servicio de consumo en mal estado, aunado a los recargos que se pagan por servicios que no cubre las expectativas de quienes son usuarios sino por el contrario deben pagar grandes cantidades por un servicio caro y de muy baja calidad.

“El gobierno federal mexicano tiene, de acuerdo con la Constitución y la realidad política nacional, numerosos medios y recursos a su disposición para atacar los problemas. Sin embargo, se advierten deficiencias importantes en recursos económicos, sin duda reducidos frente a las necesidades que deben satisfacerse [...]”⁷⁰.

⁷⁰ *Ibidem.*, p. 18.

2.4.3 INCIERTO CAMINO HACIA LA CALIDAD.

Llevar a la práctica cualquier enfoque administrativo no es fácil, aún cuando se comprendan todos los conceptos fundamentales, pues el desafío no sólo es su aplicación a un ente concreto, sino las actitudes de los servidores que dan movilidad a la organización. En la Administración Pública aún no existe calidad en los servicios debido a la falta de un plan estratégico para realizar las actividades en un tiempo específico y realizar un análisis minucioso de toda la organización para encontrar las fallas en los procesos, sin embargo, en el sector público no se realiza una revisión exhaustiva de las tareas institucionales, por el contrario, mientras esas actividades erróneas resuelven las demandas de la población, los funcionarios o jefes no se preocupan por modernizar para eficientar la productividad de los bienes y servicios. La falta de calidad impide determinar los métodos y objetivos que se quieren alcanzar para brindar un producto en optimas condiciones, lo que provoca que el servicio sea deficiente y falto de calidad.

Un factor importante para que se busque la Calidad en el sector público es la participación de los trabajadores en grupos de trabajo y grupos de desarrollo; sin embargo, la burocracia no esta acostumbrado a trabajar en equipo, pues para escalar a un mejor nivel en la estructura se piensa equivocadamente que deben demostrar individualmente sus capacidades, lo que hace fracasar cualquier intento por impulsar la innovación. Entre los objetivos del Control de Calidad se encuentra alcanzar *cero defectos*. En la Administración Pública esto no se ha podido lograr, ya que los trabajadores cometen serios errores al prestar u otorgar un bien o servicio que casi siempre le cuesta la buena imagen a la institución, aunque esto es casi imposible, es recomendable ponerlo como meta, para conseguir una perfección considerable de las labores.

CAPÍTULO III.- LOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA, UN RETO PARA EL GOBIERNO MEXICANO.

3.1 DEFICIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.

3.1.1 EXCLUSIÓN DEL PERSONAL EN LA TOMA DE DECISIONES.

En la Administración Pública la toma de decisiones se encuentra centralizada y pocos tienen la posibilidad de participar, aún cuando el trabajador cuente con la capacidad suficiente y/o necesaria para asumir esa responsabilidad, los que poseen esta facultad son las autoridades; sin embargo, quien ejecuta las actividades es el personal de nivel medio u operativo, el cual está excluido de esa acción. En este sentido, un problema a solucionar es evitar que se generen conflictos de comunicación en la estructura, y prever que las determinaciones que tomen los funcionarios se distorsionen y no logren cumplir sus objetivos.

Por lo tanto "Así, cuando la ineficiencia se hace presente con la consiguiente desesperación que la acompaña, se crean unidades administrativas paralelas o bien, en gesto autoritario, se hace valer el peso jerárquico de quién tomó la decisión desde un principio, como una fórmula extrema para hacer funcionar al sistema."⁷¹ La exclusión del trabajador debe evitarse a fin de delegar responsabilidad y evitar una mayor apatía burocrática que genera actitudes no participativas y la negativa de los funcionarios para tomar en cuenta al servidor público en el proceso de decisión, toda vez que muchos jefes creen perder autoridad y control sobre los subordinados al considerar su opinión.

De continuar esta situación, se afectará la capacidad individual del trabajador de ser responsables en su trabajo y reprimirá su iniciativa a innovar, pues se le impide decidir sobre los asuntos en los que se le involucra de forma directa y conoce mejor. Es él quien materializa la decisión para ser recibida por la sociedad. Debe revertirse esta situación a fin de evitar que una sola persona decida sobre la forma de realizar la actividad de los demás e

⁷¹ Acle Tomasini, Alfredo, *Retos y Riesgo de la Calidad Total*, México, D.F., Ed., Grijalvo, 1994, p. 189.

impedir así se tomen decisiones inadecuadas por no dejar a los niveles inferiores intervenir en la mejora de su trabajo. Al soslayar la participación del servidor público en asuntos que le atañen en su área de trabajo como a la dependencia, provocará que se vuelvan pasivos, frustrados, inseguros y mecanizados en sus ocupaciones cotidianas al no poder innovar y crear en un aspecto tan relevante para su vida como es su desempeño en las actividades laborales.

En caso de que se delegue esa función a los niveles medios y operativos, los funcionarios no deben olvidar que el resultado de las decisiones tomadas es su responsabilidad y siempre recaerá sobre ellos. Si dentro del sector público se limita la participación del servidor y se le impide integrar y relacionarse en equipos de trabajo para lograr buenos resultados en su desempeño, será un factor de fracaso de la organización y un vacío que se genera en la toma de decisiones, lo cual se debe cambiar y evitar el deterioro de los proyectos que se implanten, en virtud de que una de las principales premisas es otorgar a todos los trabajadores la facultad de decidir.

El desarrollo de una gestión tradicional impide participar en el *arte de decidir*, pues es un factor difícil de cambiar y para ellos se requiere de un esfuerzo institucional a fin de lograr una gestión más dinámica, moderna y competitiva, benéfica al servidor y a la institución, ya que de lo contrario se impide la profesionalización del personal, el desarrollo de una cultura administrativa y la creación de técnicas propias de trabajo con el propósito de tener una visión global que permita tomar decisiones idóneas al ejecutar una acción. Esta situación provocará una mayor entropía en la oficina, debido a que los operativos no están conscientes de lo importante que es a la organización.

3.1.2 ACUMULACIÓN DE DEMANDAS POR INEFICIENCIA ADMINISTRATIVA.

México, seguirá siendo un país *subadministrado*, si el sector público continúa bajo modelos burocráticos incipientes que se apegan a lo tradicional y originan una maquinaria administrativa lenta, compleja e inadecuada que no responde a las necesidades de la sociedad. Se debe corregir la ineptitud institucional para evitar el aumento de demandas que en ocasiones desembocan en violencia social por vivir de forma directa las deficiencias de la gestión pública. De no solucionarse la lentitud que en parte se debe a los intereses personales y a la falta de atención del trabajador en los asuntos a su cargo, provocará el menoscabo de la actividad administrativa.

La ausencia o la ineficiencia de los módulos de información que permitan a la ciudadanía conocer cómo realizar un trámite generará un aumento en el malestar social, y afectará más la imagen de las oficinas públicas. La acumulación de demandas por el tortuguismo administrativo, así como la deshonestidad de algunos servidores públicos provocan el incremento del costo de la vida, toda vez que afectan los intereses del usuario y merman los recursos sociales dado que los asuntos se atienden de manera paulatina y ocasionan pérdidas de tiempo y dinero. "El público que acude a las oficinas, o aquél que, sin acudir físicamente, espera que sus asuntos se resuelvan, tiene derecho a celeridad en el trámite y dignidad en el trato. Esto que parece obvio es olvidado a menudo por los funcionarios públicos."⁷²

3.1.3 FALTA DE LIDERAZGO DE MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES.

La improductividad que existe en el sector público toma diversas formas como la pérdida de tiempo, la falta de preparación, la existencia de personal que se conoce como *aviadores*, son elementos que se deben eliminar a fin de evitar el subdesarrollo de las instituciones que ponen en evidencia su incapacidad y que se liga al trabajador, lo cual origina que la población lo señale como inepto, flojo o ineficiente. Se debe solucionar de

⁷² Velasco Ibarra, Enrique, *op. cit.*, p. 118.

manera imperiosa la ausencia de dirección y de estímulo en los niveles medios y superiores a efecto de crear interés en el servidor a fin de que realice sus actividades de manera adecuada y eficaz.

"Es el ambiente el que hace al empleado y éste es el que hay que modificar, pero para esto se necesita una revolución completa en el pensamiento de los jefes y de los empleados, y hay que inyectarla con fe, con ánimo y con entusiasmo."⁷³ Es necesario que el trato injusto y desigual desaparezca de las oficinas, pues en caso contrario se continuará con la inercia de los trabajadores, quienes saben que tener iniciativa sólo los conduce a la enemistad de sus compañeros y/o del jefe, por ello prefieren seguir con los procedimientos antiguos y prácticas del *lasser faire, lasser passer* para conservar su status.

Las instituciones públicas se preocupan por ser más eficientes; sin embargo, hasta que no existan trabajadores con capacidad de liderazgo y compromiso real para llevar al cabo un programa de excelencia en todos los aspectos organizacionales —sobre todo en sus recursos humanos— continuará la ineficiencia y ausencia de calidad en la Administración Pública, toda vez que la falta de dirección impide contar con bases sólidas para la implementación de programas que contribuyan a la excelencia del trabajador y de la organización.

La falta de capacidades técnicas, analíticas y conceptuales, así como las actitudes negativas hacia los programas de capacitación de los funcionarios y del servidor público, les impiden desarrollar y demostrar sus habilidades en la dirección del área de trabajo, lo que podría coadyuvar en el corto plazo a la baja calidad de las actividades y del liderazgo. La motivación es un elemento primordial para el buen desempeño del individuo a nivel personal y de grupo, implica el reconocimiento de su labor —no sólo como incentivo económico—, por lo que al no encontrar un incentivo se reducen sus capacidades y se impide dar seguridad al servidor público y desarrollar un perfil de liderazgo que permita encaminar a la organización a la excelencia.

⁷³ Duplán, Carlos, *op. cit.*, p. 49.

3.1.4 AUSENCIA DE PLANEACIÓN.

El problema de funcionamiento de la Administración Pública no es teórico sino práctico, toda vez que si no se trata de llevar al cabo lo que se planea para solucionar los problemas o para hacer más eficientes los procesos se contribuye a la generación de personal que carece de la capacidad de diagnóstico global y específico del funcionamiento de la institución y, a su vez, impide cambiar la situación que desvirtúa el trabajo. La ausencia de planeación y de instrumentos administrativos eficientes obstaculiza el desarrollo de la organización al minar el cumplimiento de objetivos y/o propósitos que se buscan.

La planeación permite alcanzar mejores niveles de eficiencia en la organización a fin de responder de manera satisfactoria a la comunidad, al no existir fracasan los programas y procedimientos que se desarrollan y a su vez impide que los bienes y servicios se proporcionen con calidad. La modernización de la estructura administrativa lleva inmersa la planeación de las actividades a desarrollar para transformar a la oficina, de no acabar con los desperdicios en los recursos humanos, materiales y financieros se evidenciará aun más la falta de planeación y por ende el fracaso de los objetivos.

"El proceso de modernización no es un fin en sí mismo. Es un medio que debe fomentar un nuevo modelo de desarrollo político, económico y social. Principia con estructuras bien fortalecidas [...] al gobierno se le pide que [...] se modernice porque, a partir de él, se moderniza el resto de la sociedad."⁷⁴ La modernización todavía no se refleja en las labores de las oficinas públicas, toda vez que se patentiza la inexistente planeación a fin de introducir nuevos procedimientos. Es nulo el trabajo de grupo que permita contrarrestar el apego a las actividades tradicionales, lo que derivará, en caso de no solucionarse, en el retraso de la institución y de los servicios públicos.

Un plan de acción no sólo es un esbozo de lo que se desea realizar, sino un esquema programático que involucra recursos humanos, materiales y financieros, por lo que si no se cuenta con ellos o se utilizan de manera irracional no se logrará el éxito que se planeó,

⁷⁴ Bravo Ahuja, Víctor, *op. cit.*, p. 346.

asimismo de no existir un cambio en la mentalidad de las autoridades en cuanto a la asignación de recursos para la implementación de los programas y procedimientos, fracasarán por no contar con los medios adecuados y suficientes para llevar al cabo los planes.

3.1.5 ESCAZA CALIDAD EN LOS BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS.

Cuando se habla de calidad se traslada el concepto a la iniciativa privada, pero no sólo este sector debe trabajar con el propósito de lograrla en sus bienes y servicios con el objetivo de conseguir su permanencia en el mercado, por lo contrario es un factor primordial en el sector público que busca conseguir la subsistencia de las instituciones. Los ciudadanos de manera frecuente se encuentran con productos o servicios que carecen de calidad, en virtud de que por no cubrir sus necesidades y expectativas no solucionan una necesidad.

Elevar la calidad en cualquier país es un proceso largo e incluso interminable cuando el objetivo central es la *Excelencia* pues es un camino permanente hacia metas superiores. La ignorancia y la ausencia de calidad cuyo concepto todavía no encuentra cabida en la cultura de las oficinas se evidencian a través del trato de los servidores públicos y en el trabajo, por lo que de continuar con esta inconciencia se incrementará la deficiencia y no cumplirá con el objetivo de satisfacer las necesidades populares, toda vez que no existe excelencia en las actividades públicas y por supuesto en sus productos.

La falta de calidad y excelencia, tiene diversas causas, por ejemplo, los salarios que perciben los trabajadores en ocasiones no compensan las actividades que realizan, toda vez que no les brindan los medios suficientes para satisfacer sus necesidades de ahí su negativa de hacer bien las cosas, de continuar con salarios raquíticos y la falta de estímulos que disminuyen su desempeño ocasionará una mayor baja calidad por la realización deficiente de los procedimientos y el deterioro en la atención al ciudadano dejará mucho que desear.

Otro factor que afecta la calidad de los servicios es el equipo y las instalaciones físicas del área de trabajo que en ocasiones son escasos o se encuentran deteriorados, lo que

debe cambiar a fin de evitar que se continúen prestando de manera deficiente. En la Administración Pública se deja de lado tanto la infraestructura como la profesionalización del trabajador, binomio esencial para alcanzar la excelencia en la calidad. Si bien no existe una regla a efecto de comparar el desempeño y la producción en el gobierno siempre estará sujeta a los parámetros de inconformidad del ciudadano y a la inestabilidad laboral del recurso humano.

En la actualidad los bienes y servicios públicos carecen de calidad y no cubren las expectativas del ciudadano, como son el agua potable que en muchos hogares llega en muy malas condiciones por la falta de mantenimiento en las redes que la proporcionan o el alumbrado, el drenaje, el transporte, entre otros. De no existir criterios de calidad que cubran de manera adecuada las necesidades de la población, a parte de afectar al individuo, sea trabajador o ciudadano, a la organización y por ende a la sociedad se contribuirá a incrementar las manifestaciones de inconformidad hacia las instancias públicas que podrían derivar en su desequilibrio e incluso en una participación más dinámica de la iniciativa privada en áreas donde no se logre cubrir las demandas que la administración pública ha descuidado, e incluso se podrían privatizar algunos sectores que no cumplan con sus objetivos de prestar bienes y servicios de alta calidad.

3.2 INCONFORMIDAD SOCIAL.

3.2.1 ¿CONTRIBUYE LA SOCIEDAD A LOGRAR LA COMUNICACIÓN EFICAZ CON EL GOBIERNO?

Las relaciones entre ciudadanos y dependencias se encuentran en los mecanismos de comunicación social, los sondeos de opinión, los partidos políticos y los grupos de interés; sin embargo, la población ignora gran parte de las acciones, funciones y programas de las instituciones, lo que se debe evitar es que el ciudadano sea afectado en sus intereses al recibir poca y mala información que ocasiona una actitud negativa contra las dependencias, al resolver esta situación de escasa difusión es importante evitar que los canales de comunicación se obstruyan y no cumplan con los trabajos y los objetivos de la dependencia, de lo contrario el ciudadano no será un ente de control que advierta y señale las deficiencias que deben corregirse.

La población recibe la acción pública y al suprimirle su derecho de sugerir las soluciones a los problemas, ocasionará que las instituciones no cuenten con los parámetros adecuados que permitan modificar aquello que funciona mal, lo cual contribuirá a la crítica y la pérdida de credibilidad hacia las tareas gubernamentales, por lo que se debe evitar que los funcionarios de la Administración Pública no tomen en cuenta la opinión ciudadana, de lo contrario seguirá el deterioro institucional. "Al hombre y mujer comunes, para quien el aparato administrativo en su totalidad está diseñado a servir. Sin duda que sería un gobierno torpe e insensible el que no considerase las reacciones de la ciudadanía o no intentase descubrir cuáles son dichas reacciones."⁷⁵

La ciudadanía en ocasiones suele ser indiferente hacia la actividad administrativa, lo cual no es compatible con una colectividad que busca y pugna por su constante desarrollo, lo anterior deriva de un sistema educativo deficiente que no cumple con los requerimientos de una sociedad cambiante y que demanda mayores herramientas a fin de obtener un

⁷⁵ Arne F. Leemans, *Cómo Reformar la Administración Pública*, México, D.F., Ed., FCE, 1ª reimpresión, 1982, p. 175.

conocimiento crítico y analítico hacia el accionar del sector público. Esta situación contribuye a que el ciudadano se vuelva pasivo frente a su entorno, aunado a la información manipulada de los medios de comunicación, que no transmiten en ocasiones de manera real la verdad de la vida política, económica y social del país. De continuar esta situación la población será ajena a los problemas que le atañen o en caso contrario por no tener los medios que permitan entablar una comunicación con las autoridades, manifestará su inconformidad en las calles, como en los últimos años la ha realizado.

“La canalización de las demandas deberá conducir a una reformulación de las normas establecidas cuando éstas son obsoletas.”⁷⁶ La sociedad contribuye a la mejora de las organizaciones con el objetivo de obtener bienes y/o servicios de calidad, por ello se debe evitar que se demerite la importancia de las demandas ciudadanas, de lo contrario aumentarán las protestas y manifestaciones de malestar por la falta de atención a las necesidades más apremiantes.

La sociedad con sus quejas y denuncias que en ocasiones dirige a las instituciones que considera que no funcionan bien, brinda soluciones a la Administración Pública y evita que los problemas continúen; no obstante, es el Gobierno quien se crea más antipatías por hacer caso omiso a esas demandas ciudadanas de mejores servicios. “Aún en el caso de que sean las técnicas administrativas las inadecuadas, una situación en la que se ha generalizado un sistema administrativo diferente o inadecuado en el aspecto técnico, es reflejo de serias incongruencias a nivel político y de una incomunicación con los grupos usuarios de los servicios administrativos.”⁷⁷ Los problemas que enfrentan las organizaciones se deben a la dificultad de crear una comunicación adecuada tanto al interior de la organización como en el entorno en que funciona.

Debido a que el ciudadano no tiene trato directo con los responsables de las instituciones sus críticas o inconformidades recaen sobre quienes lo atienden de manera directa en ventanillas o en la vía pública. Se deben impedir los ataques sociales en contra de los trabajadores por las ineptitudes e ineficiencias del sistema administrativo al cual

⁷⁶ Iker, Franke, et. al., *Política y Administración Pública*, México, D.F., Ed., UNAM-FCPyS, 1973, p. 180.

⁷⁷ *Ibid*, p. 193.

pertenecen y donde tienen gran parte de responsabilidad; evitar el deterioro constante de los mecanismos de atención ciudadana de la Administración Pública que representan un conflicto entre lo tradicional y lo moderno.

La ciudadanía, al padecer los desaciertos y anacronismos en los canales de comunicación de la Administración Pública, demanda procesos eficientes, nula corrupción y simplificación de trámites; sin embargo, sus peticiones no son consideradas debido a que los funcionarios no se comprometen con la sociedad y con la institución, de continuar no se resolverán muchos de los problemas que existen en el país.

3.2.2 LÍNEAS ACTUALES DE COMUNICACIÓN INSUFICIENTES ENTRE GOBIERNO Y SOCIEDAD

En la actualidad, a pesar de la existencia de modernos y avanzados medios de comunicación, las instituciones públicas se encuentran imposibilitadas de estrechar las relaciones Gobierno-Sociedad, toda vez que no cuentan con los recursos necesarios a efecto de incorporar las herramientas y programas adecuados. De no solucionar esta situación los ciudadanos buscarán los mecanismos necesarios a fin de que los canales de comunicación que recolecten sus demandas, no tan sólo en cantidad sino en calidad, toda vez que no se puede obtener información con líneas de comunicación deficientes y la ausencia de personal capacitado.

Las demandas de la población al no ser recibidas dan como resultado la persistencia de fallas en la actividad gubernamental, por lo que se debe terminar con la falta de concordancia entre los distintos mecanismos de comunicación y los objetivos de la dependencia, la cual no tiene razón de ser al no cumplir con el fin por el que fue creada. La falta de un adecuado sistema que los interrelacione origina que el ciudadano desconozca qué hacer, qué formatos llenar o qué documentación requiere aun cuando existe un módulo donde le *brindan orientación*, dado que sólo otorgan folletos con explicaciones poco claras, además de que la atención es en ocasiones se presta de manera grosera y prepotente. Esta situación debe terminar y buscar que el ciudadano tenga un conocimiento claro de lo que se

requiere al solicitar un bien o servicio, en caso contrario perjudicará la imagen gubernamental.

La ciudadanía al no contar con los conductos de comunicación adecuados y suficientes para transmitir su inconformidad y sus demandas a las autoridades responsables de su solución, ocasiona que desconfíe en las instituciones gubernamentales, por lo que esta situación debe desaparecer como una práctica normal de los servidores públicos, de lo contrario no se contará con el apoyo de la colectividad (si es que se tiene) y su gestión correrá el riesgo de ser más impopular. El gobierno debe utilizar su poder con la finalidad de aplicar las decisiones que la sociedad desea se realicen, pero en la práctica no ocurre así en virtud de que la voluntad popular no se toma en cuenta por los funcionarios que abandonan su objetivo de servir a la sociedad, lo que va en contra de los intereses del ciudadano, lo cual debe terminar por que se deja de contar con el apoyo de la población y se evita su desarrollo armónico en la medida en que no se satisfagan sus necesidades.

3.2.3 ¿EXISTE EFICIENCIA Y CALIDAD EN LOS CANALES DE INFORMACIÓN INSTITUCIONALES?

Los obstáculos que enfrenta el sector público con la finalidad de satisfacer las demandas ciudadanas son la falta de calidad y eficiencia en los procesos, aunada a la ausencia de capacidad y profesionalismo (ética) del trabajador, quien manipula la información a su libre albedrío en perjuicio no sólo de la institución sino del solicitante del servicio. La comunicación institucional es fundamental en la buena marcha de las actividades, se debe evitar que la información se encuentre viciada, manipulada o distorsionada, de lo contrario la organización se permeará de entropía que se traducirá en descontento social o en cargas de trabajo exageradas de quienes contribuyeron en la desviación y en los malos manejos de la información.

Los canales de comunicación son escasos a pesar de que el gobierno se plantea nuevas formas de ser eficiente y eficaz en las actividades que realiza, pero sobre todo carecen de calidad al operar y dar a conocer al usuario la información necesaria a efecto de

realizar alguna actividad, trámite o la acción gubernamental, de continuar esta situación la Administración Pública no será capaz de orientar a la ciudadanía con el propósito de que conozca sus servicios, por el contrario incrementarán las críticas sociales en contra de las oficinas.

La calidad en los canales de comunicación tiene que ver con la falta de ética del trabajador al atender los módulos de información o en cualquier oficina en donde se tenga trato directo con el público, dado que no aclaran sus dudas a pesar de que se invierte mucho dinero en trípticos y en el mantenimiento de dichos módulos. De no evitarse esta situación, la poca capacitación del personal y la ausencia de responsabilidad para orientar a la ciudadanía, generará mayor deficiencia en la comunicación entre el gobierno y la sociedad.

3.2.4 DESHUMANIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO. CAUSA DEL DESPOTISMO

El servicio público se caracteriza por la insensibilidad de los trabajadores, que se refleja en una actividad fría e indiferente, de forma principal de quienes se encargan de las ventanillas, esta situación al no ser controlada origina servicios básicos deficientes e impide formular soluciones efectivas a las demandas y requerimientos de la población, lo que provoca pérdidas de tiempo y merma el desarrollo de la sociedad. Existe una *cultura de despotismo* en el ámbito público, un ejemplo son las Agencias del Ministerio Público donde el personal carece de sensibilidad para tratar al ciudadano con eficiencia y rapidez, además de ser incapaz de prestarle la orientación adecuada para realizar sus trámites según el caso.

Al prevalecer el autoritarismo y prepotencia se perjudica la imagen de las organizaciones ante la ciudadanía. Otro factor a evitar es que los servidores públicos ejerzan el "entre" como una aportación monetaria para agilizar los trámites, la falta de comprensión y aprecio de los trabajadores sobre los objetivos de la institución afecta la integridad de la sociedad y su desarrollo equilibrado. La deshumanización del servidor socava el avance y desarrollo de la Administración Pública, por que no alcanza sus metas y objetivos, y de continuar esta actitud del trabajador afectará la perspectiva del ciudadano

hacia todo el cuerpo gubernamental, generará inconformidad en la población que podría resultar en que los ciudadanos se manifiesten y originen focos de desestabilización que afecten al país.

Elevar la autoestima del personal es muy importante para que a su vez refleje una actitud positiva hacia la sociedad, por lo que de persistir esa actitud deshumanizada se afectará su área de trabajo, su desarrollo y su capacidad intelectual aunado al poco reconocimiento que se le atribuirá a su labor.

Hay que aclarar que aún existe gente de verdadero valor desempeñando sus funciones, no obstante otras no merecen el cargo “[...] hay casos desafortunados de personas que nunca debieron ocupar un puesto público, pues sólo medraron y se enriquecieron con él. Creemos que uno de los mayores daños que causan estos individuos no es sólo lo que tuercen durante su corta o larga gestión, sino el desprestigio que provocan a una profesión, noble y fundamental para la estabilidad y desarrollo del país como es la de servidor público.”⁷⁸

3.2.5 AUMENTO DE MANIFESTACIONES CALLEJERAS.

La sociedad al no ser escuchada por las autoridades crea sus propios mecanismos para solucionar sus problemas, ya sea a través de marchas, plantones o al participar en actos de soborno con el propósito de salvar trámites engorrosos y gozar de un bien o servicio de manera rápida, por lo tanto cabría preguntar *¿la sociedad tiene las instituciones que se merece?* Esta pregunta se responde todos los días a través de las marchas, mítines, manifestaciones y plantones que realizan los grupos de inconformes en demanda de solución a sus reclamos particulares.

La distribución de los servicios primordiales es desequilibrada, pues existen zonas que carecen de ellos y de los recursos suficientes a efecto de hacer valer sus demandas, lo anterior no debe ser un impedimento para gozar de un beneficio que es un derecho, lo

anterior es un error de las autoridades que se debe remediar, de lo contrario, la clase más olvidada de la población (la cual tiene un gran poder de convocatoria), podría traer serios problemas para el gobierno y el resto de la colectividad, como la falta de credibilidad en sus acciones, en virtud que es la parte más numerosa de la sociedad y representa un foco de demandas sin solución que pondrían en entredicho la capacidad pública con el objetivo de abastecer a las comunidades.

El gobierno al no satisfacer las necesidades de la ciudadanía genera un conflicto con la sociedad que se manifiesta en las calles a través de movilizaciones de protesta, lo cual continuará de manera permanente si no se dan respuestas concretas a la población y se impide que logre sus fines de mejor calidad de vida, de lo contrario provocará que el ciudadano se encuentre inconforme e impotente ante un sistema que denigra a sus propias instituciones por que no responden a las nuevas condiciones sociales, así como a las demandas y necesidades que se presentan.

3.3 CAOS ADMINISTRATIVO DE LAS INSTITUCIONES.

3.3.1 MIEDO AL CAMBIO.

El miedo o rechazo a la transformación tiene sus orígenes en innumerables razones, una de ellas es el temor de que a través del análisis de los procesos se descubran las entropías de las actividades, de la calidad del servicio y/o del trabajador, lo que deriva de la mala información que recibe el servidor público debido al desconocimiento de los objetivos que se pretenden lograr con la puesta en marcha de programas o procesos. Lo anterior se debe evitar pues de seguir así se negará a participar por el miedo de no contar con la capacidad y las herramientas (conocimientos y habilidades) para desempeñar una actividad y ejercer las nuevas responsabilidades, además de creer que no conlleva mayor retribución.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 188.

“La necesidad de una reforma de la burocracia pública es algo obvio y que se dice rápido, pero la historia propia y ajena nos muestra que no es una tarea fácil.”⁷⁹ En caso de persistir esta situación será imposible introducir orden, racionalidad y transparencia en los procesos administrativos, por lo contrario se interferirá en la agilización y transparencia de los trámites en perjuicio del resto de la población. El cambio lleva implícita la resistencia o el enfado del trabajador que lo ve como una amenaza a sus intereses y se torna en contra de cualquier transformación que se realice. La resistencia se deriva de la percepción que los servidores adoptan de forma consciente o inconsciente acerca de los supuestos efectos que una modificación podría acarrear, lo que provoca que conciban una idea equivocada o benéfica, perjudicial o ambivalente acerca de las nuevas transformaciones.

De continuar esta tendencia el trabajador no se comprometerá a impulsar y participar en las nuevas tareas y no será capaz de vencer sus propias inercias, lo que podría generar inseguridad en los resultados que se puedan lograr; mientras el servidor no tenga una posición definida sobre la conveniencia y los beneficios de las técnicas, de las tareas o programas se sentirá perjudicado al considerarlo como el mecanismo que les suprimirá algún privilegio.

La incertidumbre es normal al inicio del cambio y el desconocimiento sobre los objetivos, los medios, la metodología y la estrategia son el resultado del miedo ante la implantación de nuevas técnicas y procesos, lo cual se debe desarraigar del trabajador y evitar que la transformación conlleve al despido de personal para reducir costos o impulsar la eficiencia, o por motivos políticos de los nuevos cuadros; de lo contrario los pilares a efecto de impulsar la introducción de las nuevas formas de trabajo no se lograrán cimentar.

Como lo señala Maquiavelo: “[...] aquellos que ven afectados sus intereses con el cambio lo resisten y lo combaten vigorosamente; por el contrario, quienes se habrán de ver beneficiados con él, al principio sólo lo defienden o apoyan tímidamente.”⁸⁰ La falta de información y difusión acerca de los objetivos que se persiguen en los nuevos procesos,

⁷⁹ Meyer, Lorenzo. *Nuestro Fenómeno Burocrático*, Excelsior, (México, D.F. de 2001).

⁸⁰ Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México, su Difusión Análisis y Defensa ante la Opinión Pública*, México, D.F., Ed., Porrúa, ed. 1ª, 1982, p. 148.

programas o metodologías provocará que los servidores públicos se aferren a los mecanismos tradicionales de trabajo que se encuentran muy arraigados en la estructura de administrativa. Esta situación podría ocasionar que fracase la implantación de los nuevos métodos y no se terminará con el rechazo a la introducción de tecnología de punta y nuevas técnicas, actitud que se traducirá en el miedo de ser sustituido por alguien que cubra el perfil adecuado.

En caso de que el trabajador tome una actitud de resistencia se creará un ambiente de intranquilidad derivado de que algunos grupos consideran que se verán afectados sus intereses que no siempre son legítimos, lo cual provocará que se opongan y manifiesten en contra de las nuevas medidas. "Todo cambio genera estrés como mecanismo de reacción y la capacidad de adaptación de cada individuo es siempre limitada; un cambio que la sobrepase genera un stress difícil de controlar con sus consabidas desagradables consecuencias, mientras que un nivel razonable de estrés fomenta la capacidad de innovación de la persona. Entonces, con anterioridad a la resistencia hay una etapa de inquietud, incertidumbre y alarma."⁸¹

La resistencia hacia la transformación del entorno laboral se relaciona con el supuesto incremento en la carga de trabajo, lo que es erróneo pues una de las razones es mejorar y reducir las tareas pero sobre todo agilizar los mecanismos. La falta de confianza del servidor público en su capacidad de lograr los objetivos le impedirá absorber los conocimientos requeridos con el fin de participar en el proceso de cambio, lo cual se debe solucionar toda vez que de continuar no se podrá eliminar la postura negativa del trabajador con el propósito de salir de su rutina acostumbrada y alcanzar con éxito la transformación de las oficinas. "La resistencia al cambio es pues una pauta predecible y aceptable de comportamiento que adopta la persona como defensa ante lo desconocido (sorpresa); en consecuencia es normal que exista y es bueno que se manifieste en forma y modo adecuados."⁸²

⁸¹ Pérez-Fernández de Velasco, José Antonio, *Gestión por Procesos. Reingeniería y Mejora de los Procesos de Empresa*, España, Madrid, Ed., ESIC, 1996, p. 124.

⁸² *Ibid.*, p. 124.

3.3.2 CONTAMINACIÓN BUROCRÁTICA AL PERSONAL DE NUEVO INGRESO.

Los procesos de selección de personal no cumplen sus objetivos de reclutar personal con el espíritu de servir a la sociedad, por lo contrario contratan individuos que no cuentan con el perfil que requiere el puesto; no obstante, son incorporados al trabajo a través de una recomendación sin importar si cuentan con los requisitos mínimos para desempeñar una buena labor; esta situación se debe eliminar, toda vez que impide a los individuos con formación profesional y moral bien establecida ingresar al servicio público.

Empero, de lograr su incorporación a la Administración Pública se dan cuenta que no se preocupan por la superación del trabajador y el desarrollo de las instituciones, en virtud de la inexistencia de una capacitación continua y una cultura administrativa que lo harán propenso a una contaminación burocrática al ser absorbido por el medio ambiente.

Al personal de nuevo ingreso que no se le estimula ni se le otorga una "educación" que le permita realizar bien sus tareas, carecerá de moral y sentido de servicio, en consecuencia atenderá a las formas de trabajo del personal *viciado*, por lo tanto evitará que se actúe de acuerdo con las normas establecidas, los objetivos de la institución y de la sociedad, lo cual podría crear un conflicto en la manera de actuar del nuevo trabajador al cambiar su actitud de laborar con la finalidad de ser aceptado en el ambiente en que se desarrolla y contribuir de manera negativa en el funcionamiento de la oficina, dado que se transforma de un buen elemento a uno más del cuerpo burocrático, en sentido peyorativo, lo anterior derivará en el deterioro no sólo de su ambiente de trabajo sino del desarrollo social.

Esta situación la propicia la institución al no coadyuvar en el cambio del entorno laboral para hacerlo eficiente y productivo, lo que se podría agudizar por la inexistencia de cursos de capacitación técnica, cultural, moral y ética. Los *vicios laborales* generan frustración en algunos de los nuevos integrantes del sector público, que se topan con deficiencias e incapacidades que generan mayor inestabilidad laboral y minan las innovaciones que pudieran proporcionar a sus actividades. Lo anterior influirá en su

desempeño e impedirá que realice su labor de manera adecuada, lo que afectará su satisfacción personal e institucional.

3.3.3 DEFICIENTE CULTURA ADMINISTRATIVA DEL SERVIDOR PÚBLICO

La cultura de servicio en toda oficina es muy importante y base esencial a fin de realizar una actividad con buenos resultados, sin embargo, no tiene la importancia que debería en el ámbito público lo que se pone en evidencia al descuidar las características personales que debería tener del servidor como es el nivel de educación y sus experiencias laborales que influyen en su actividad. Aunque a partir del historial del trabajador no se puede inferir que carece de cultura administrativa y motivación de servir a los intereses sociales en vez del bienestar individual, sí coadyuvaría en evitar la incorporación de elementos que ven al sector gubernamental como fuente de riqueza económica a través de los malos manejos de sus funciones.

No sólo los niveles operativos carecen de cultura administrativa sino también los mandos medios y superiores que tienen el poder de decisión y lo utilizan para mantener el *status quo* o en su beneficio económico debido a su ignorancia y la falta de sensibilidad social, por lo que de prevalecer estas actitudes deteriorarán la calidad de la actividad pública y el desarrollo de funcionarios y servidores que al transgredir la ley incurrirán en actos de corrupción.

La ausencia de cultura administrativa tiene su origen en la inconciencia social del funcionario y del servidor público que en ocasiones persiguen objetivos de beneficio personal e impiden que se preste adecuadamente un servicio por la falta de elementos que le permitan conocer el fin de su labor para que contribuya al bienestar del ciudadano, por lo que se debe evitar la falta de valores que impiden al servidor involucrarse en sus actividades, dado que las ven sólo como un factor de sustento económico y no como una actividad en beneficio de la sociedad, lo que interrumpe el desarrollo de una cultura administrativa que ayude a la organización a ser eficiente para que cumpla con sus objetivos.

La cultura administrativa no sólo se adquiere con la educación académica, sino de manera conjunta con los valores y experiencias laborales, pero en ocasiones esos elementos son tan deficientes que sólo contribuyen a denigrar la actividad del servicio público. De contar con experiencias laborales poco satisfactorias se plasmará en los procedimientos, en el lugar de trabajo al ser individualista y en la práctica de la corrupción, lo que ocasionará problemas a la institución, toda vez que sus trabajadores al no contar con una cultura de servicio adoptan métodos poco legítimos que desprestigian a la dependencia.

Otro aspecto equívoco de la ausencia de cultura administrativa es que los jefes consideran que el servidor debe estar en constante actividad, pues de lo contrario es un elemento improductivo, lo que provoca que el servidor se torne molesto, tenso y negativo, dado que debe aparentar que trabaja, situación que de continuar mantendrá al servidor en una angustia constante que le impedirá realizar plenamente su actividad.

3.3.4 AUSENTISMO EN EL TRABAJO.

El ausentismo es un factor de improductividad por las pérdidas económicas que genera a la ciudadanía y la institución, la cual resulta de la falta de motivación y delegación de responsabilidades sobre el servidor público. La ausencia del personal en las oficinas es una situación muy compleja que se debe solucionar, de lo contrario afectará la estabilidad y el servicio que presta la dependencia, aunado a esto su situación económica tiene mucho que ver con el problema, dado que para poder solventar sus gastos en ocasiones cuenta con dos plazas en diferentes oficinas, lo que ocasiona que a veces se ausente de alguna, de continuar esta situación se afectará la base laboral y financiera del sector público.

El ausentismo del trabajador provoca errores en la realización de las actividades que afectan al ciudadano y generan inconformidad en la colectividad, lo que de no solucionarse provocará el desprestigio institucional del gobierno. Asimismo este aspecto de la Administración Pública se debe a la desorganización que existe en las oficinas y a la carencia de un salario digno que provoca que el servidor sea irresponsable de sus labores con la sociedad. Un factor importante que se encuentra muy arraigado dentro de las

actividades del sector público son las jornadas de trabajo *exageradas* que se deben cumplir, que además de ser improductivas son una de las causas del ausentismo debido a que se labora todo el día, esto evita que el trabajador descanse y desarrolle sus actividades de forma adecuada, de continuar con la *explotación* del servidor público generará fastidio y cansancio al realizar sus funciones, lo que ocasionará que su actividad disminuya y favorezca el ausentismo en las oficinas.

Un factor que alienta el ausentismo es la plantilla laboral en donde no todos los que se encuentran registrados trabajan, pero si perciben un sueldo; los llamados aviadores son una enfermedad del sector público, son onerosos y perjudican el desarrollo laboral del servidor que busca oportunidades de avanzar dentro de la estructura institucional y ve bloqueados sus objetivos por las plazas que son ocupadas por individuos que ni siquiera conoce, porque no asisten a realizar sus actividades, esto se debe evitar porque es un ejemplo de improductividad debido a que algunas dependencias no pueden ejecutar sus actividades por que carecen de recursos humanos y financieros suficientes como resultado de que en algunas existe demasiado personal que no contribuye en las actividades, pero que si percibe un ingreso. De continuar esta situación contribuirá a *engordar* aún más al sector público con una inequitativa plantilla laboral que alentará esa enfermedad parasitaria de la Administra Pública.

"Es peculiar de la burocracia el carácter improductivo de su trabajo [...] Pero, si bien es cierto que el trabajo burocrático nada produce en sí mismo, no es menos cierto que sólo mediante su acción es posible toda labor social productiva."⁸³ El ausentismo no sólo es factor de improductividad sino de pérdidas económicas, toda vez que la falta de empleados, capacitación y estímulos redundan en el aspecto social, en la actividad diaria del ciudadano, pero el servidor público de todos los niveles necesita "[...] de un concepto más amplio de la responsabilidad, del deber cumplido, de lo que significa servicio, del propio sentido patrio y del concepto económico de que: quien consume debe producir."⁸⁴

⁸³ Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, p. 301

⁸⁴ Duplán, Carlos, *op. cit.*, p. 46

3.3.5 NULO DESARROLLO DEL EMPLEADO A OTROS NIVELES

Una de las características tradicionales de la Administración Pública mexicana es la falta de reconocimiento y estímulo para ascender a otros niveles de la estructura organizacional, lo que afecta de manera directa al servidor en el desarrollo de sus expectativas, en virtud de que se le impide avanzar no porque se subestime su trabajo y su capacidad sino porque en ocasiones existen intereses personales o de grupos con el fin de incorporar a otras personas en lugares estratégicos que los beneficien, situación que se debe solucionar con el propósito de impedir que se genere un grupo de burócratas con pocas oportunidades de ascender en su ámbito de actividad y evitar su frustración ante la promoción de sus compañeros por el simple hecho de mantener buenas relaciones con los mandos superiores.

La falta de confianza de los jefes hacia los subordinados se debe eliminar, debido a que provoca la disminución de productividad por no considerar su trabajo y capacidad a efecto de ocupar un mejor puesto, de continuar esta situación el servidor optará por buscar en otra institución, incluso en la iniciativa privada, que le otorgue mejores alternativas de desarrollo laboral y que le proporcione un mejor nivel de vida, lo cual de no ser solucionado ocasionará un problema permanente en la actividad gubernamental, dado que inhibirá el deseo de superación y en consecuencia condenará a la organización a un estancamiento total al desperdiciar el talento de muchos hombres que podrían contribuir a su desarrollo.

Un factor que determina el deterioro del personal es la permanencia de varios años en el mismo puesto como consecuencia de la necesidad económica, lo anterior podría ser benéfico, de alguna manera, dado que el trabajador se especializa en la actividad que desempeña; sin embargo, tiene una contraparte negativa, en virtud de la falta de capacitación e innovación hace que se torne monótona su actividad e incluso el fastidio impide que se realice como debe ser y crea mecanismos que entorpecen los procesos, situación que debe terminar de lo contrario no se podrá implantar el *Servicio Civil de Carrera* al existir un avance limitado en el desarrollo laboral con lo que se perderá interés en el trabajo.

El ascenso que logran algunos trabajadores que no poseen las capacidades adecuadas con la finalidad de realizar las actividades propias de su puesto, se debe a que mantienen relaciones con personas que se localizan en posiciones privilegiadas dentro de la organización, lo que impide que existan alternativas de desarrollo que permitan la prosperidad profesional y laboral del servidor público que cuenta con experiencia y antigüedad para poder desempeñar otro puesto, lo que ocasiona el detrimento de las capacidades intelectuales y el subdesarrollo institucional por el rezago del servidor público.

La constante sobreposición de intereses que se ratifican en la remoción de mandos medios y superiores en el área administrativa acarrea graves problemas y ocasiona el desequilibrio de las actividades de la oficina; de continuar esta práctica también hará fracasar las aspiraciones de desarrollo del trabajador y de la dependencia, además alterará la continuidad de los programas y proyectos que requieren una continuidad. La movilización de funcionarios de una dependencia a otra y la incertidumbre que provoca esta situación, acarrea que el personal se sienta preocupado por su estabilidad laboral, pues mientras quien emitió y ejecutó los nombramientos permanezca en sus funciones estará seguro en su lugar de trabajo, sin el temor de ser removido.

La constate movilidad provoca que se reinvente no sólo cada tres o cada seis años al gobierno, sino a cada rato, por lo que no hay continuidad en los programas sociales, aspecto que genera malestar en la población por que no logra ver materializados los compromisos del gobierno. Lo que hace falta y de acuerdo con el presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Manuel Quijano Torres⁸⁵ es que si hubiera un Servicio Civil de Carrera y Políticas de Estado bien definidas, no importarían estos cambios porque los directores generales de área estarían conscientes de su trabajo y que eso es lo que a México le hace falta, una estructura del servicio civil y una actitud profesional, operacional, en los mandos medios operativos.

⁸⁵ Félix, Edgar, La burocracia, un fantasma que sí pesa y que asusta, El Financiero, (México, D.F. 7 de octubre de 1998), pp. 40 y 41.

La diferencia de niveles permite al trabajador esforzarse más para lograr un desarrollo dentro de la organización, no obstante este proceso es cada vez más cerrado y elitista en el sector público, por lo que de continuar pocos podrán desarrollarse profesional y laboralmente aún cuando cuenten con las capacidades y actitudes necesarias para desempeñar una actividad y el servicio civil de carrera del que hablan los funcionarios públicos, será sólo una utopía como lo es la modernización administrativa.

3.3.6 PROBLEMÁTICA INTERNA CÍCLICA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.

El deficiente funcionamiento del sector público se conoce muy bien por todos los usuarios de las oficinas de gobierno, quienes se enfrentan a la ineptitud de un sistema con vicios, con exceso de personal, lentitud administrativa, burocratismo (exceso de papeleo), desorganización, procesos deficientes, falta de recursos y equipo, nula capacitación y motivación hacia el personal, escasa vocación de servicio y el atraso tecnológico son ejemplos del deterioro del aparato administrativo, en donde la lucha por el poder y los reacomodos en posiciones estratégicas socavan su eficiencia, por lo cual se deben encontrar los mecanismos de solución a esta problemática, toda vez que de no ser así será casi imposible de combatir la corrupción que se encuentra muy arraigada en el trabajador, pero sobre todo en los funcionarios; pues en el primer caso se ejerce como medio de subsistencia debido a salarios en extremo raquíticos y en los segundos por el simple hecho de enriquecerse para conseguir mayor poder.

Con el paso del tiempo se acumulan procedimientos y técnicas tradicionales que no siempre son los más adecuados y eficientes y se deben ajustar a las necesidades sociales, de lo contrario se tomarán obsoletos y repercutirán en el resultado del trabajo y la percepción del ciudadano hacia las instituciones, toda vez que se remite a varias oficinas para solucionar algún asunto. Con la finalidad de eliminar estos focos de deficiencias se debe evitar que métodos y/o técnicas se vuelvan obsoletos debido a la falta de modernización del personal, toda vez que las tareas se vuelven engorrosas para el ciudadano.

Si bien en algunas dependencias se hacen esfuerzos a efecto de combatir esta situación otras continúa ejerciendo prácticas tradicionales. Mientras que en algunas oficinas pretenden eficientar el trabajo otras no cumplen con sus funciones lo que impide que las primeras puedan trabajar dentro de estándares de calidad previamente establecidos.

3.3.7 AGRANDAMIENTO INNECESARIO DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

A pesar de su ineficiencia el sector público aumenta en forma constante, lo que sería adecuado si se realiza acorde con las demandas sociales, sin embargo no es así, pues la creación de instituciones o de áreas dentro de éstas, en la actualidad es un indicativo de que las necesidades de la comunidad no son satisfechas o de que no hubo una planeación previa pues en ocasiones se crean dependencias que duplica funciones con otra ya establecida con anterioridad. Al no encontrar las fallas que evitan el cumplimiento de los objetivos institucionales y sociales continuará la permanencia del crecimiento casi ilimitado de la estructura gubernamental.

Este problema no se soluciona con vender paraestatales ni desaparecer instituciones, sino a través de un análisis para detectar las deficiencias administrativas en las oficinas existentes, de lo contrario se podría originar un desequilibrio en el número de dependencias y las demandas y sectores que debe atender la administración pública. Lo que podría ocasionar una inconformidad social por la creación de instituciones cuyo resultado no satisfacen las expectativas de la población. El establecimiento de nuevas organizaciones no quiere decir que el gobierno actuará de manera más oportuna y adecuada, además si no tiene objetivos definidos lo más probable es que no sirva de nada haber creado una organización y que sólo genera gasto para mantenerla. De esta manera, no sólo crece la estructura de gobierno sino también su base laboral, por lo que de prevalecer esta situación el sistema administrativo del país será tan enorme que el ciudadano no sabrá a dónde acudir para solicitar algún servicio u obtener un bien.

3.3.8 CORRUPCIÓN UN MAL EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.

La corrupción en México se puede considerar como parte de su idiosincrasia debido a que existen aspectos como la discrecionalidad de los funcionarios en el manejo de los recursos públicos que no está controlado en su totalidad, así lo reconoció el ex-secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Arsenio Farell Cubillas⁸⁶. Tal vez las respuestas sean muchas a efecto de justificar su existencia, pero también para impugnarla. La crítica de la población hacia el desempeño del servidor público es constante y enérgica; sin embargo, no analiza el papel que juega dentro de ella, toda vez que contribuye y provoca la ineficiencia que en parte se origina por la ausencia de un criterio que sancione este tipo de actos, no sólo jurídica sino moralmente.

La sociedad crea una *cultura de la corrupción* que se origina por la desconfianza y el cinismo de las autoridades públicas al ejercer sus funciones, lo que mengua la legitimidad de las instituciones por no cumplir con sus objetivos. Es un reto tanto de la sociedad como del gobierno erradicar o disminuirla, dado que está muy arraigado en los diferentes sectores políticos y sociales, por lo que la población está inconforme por la actuación de las oficinas y de los que las atienden. La corrupción es una moral que ejercen los ciudadanos con el fin de salvar los problemas que se presentan para gozar de un bien o servicio; no solo determinados sectores sociales la utilizan para su beneficio sino la gran mayoría de los habitantes tratan de comprar la voluntad del servidor al agilizar un asunto.

De persistir esta situación la corrupción se ejercerá como una herramienta del *progreso social* que no contribuirá al desarrollo de las dependencias, toda vez que aun cuando se realicen cambios en la actividad administrativa el servidor evadirá su responsabilidad y tratará de obtener una entrada extra de dinero, lo que deriva también de la falta de una actividad bien remunerada. El subdesarrollo no se acabará en tanto los trabajadores como la sociedad impulsen esta actividad ilegal en las oficinas, cuya acción perjudica las funciones, la imagen de la institución y provoca una disfunción de los

⁸⁶ Jiménez, Norma, No se ha erradicado la corrupción; el manejo de recursos públicos no está controlado: Secodam, El Universal, (México, D.F., 1999).

objetivos gubernamentales y sociales, toda vez que ambos persiguen un bienestar que se trata de lograr a través de la práctica de la corrupción, la cual también se podría utilizar como un mecanismo del gobierno a fin de apaciguar la inconformidad social, de ahí que sólo se hable de una supuesta modernización administrativa.

“Los funcionarios públicos que paciente y obedientemente esperan la oportunidad de compartir el botín del sistema suelen considerar que tienen derecho a hacerlo mientras los miembros de la sociedad cuentan con la corrupción para competir por la movilidad [la] desconfianza es consecuencia no sólo de la difundida corrupción sino también de la ineficiencia y el despilfarro de los fondos gubernamentales relacionados con ella.”⁸⁷

Un factor que alienta esta práctica ilegal es la existencia de servidores incultos, sin ética e inmorales, así como los trámites exagerados o burocráticos como los conoce la mayoría de la población, lo que influye para que se utilicen intermediarios o se enfrenten de manera directa con el trabajador y corromperlo. Esta situación afecta la imagen de la gestión gubernamental, pero al mismo tiempo da la solución a efecto de evitar ese tipo de actitudes. De hacer caso omiso a esta situación provocará la permanencia del intercambio personal de recursos que evitará que se cumpla con la ley como en el caso de la ‘mordida’ que se le ofrece al policía a fin de evitar la multa o una pequeña ‘propina’ al trabajador de la oficina de licencias al salvar el examen de tránsito.

En algunas de las actividades donde se corrompe al trabajador se advierte la participación del ciudadano como agente paralizante de las actividades, lo cual se desarrolla por la falta de una conciencia de responsabilidad para el buen funcionamiento del sector público, lo que contribuye a la ineficiencia administrativa y evidencia la ausencia de educación y conocimiento cívico, tanto del ciudadano como de la ética del servidor. Sin embargo, “[...] el público se ve obligado a obrar así ante la incuria burocrática y como defensa natural frente a una administración defectuosa e injusta.”⁸⁸

⁸⁷ D. Morris, Stephen, *op. cit.*, pp. 96-97.

⁸⁸ Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, p. 274.

“La sociedad así, ha corrompido al funcionario, y éste, a su vez, a aquélla. La corrupción administrativa, en esa forma, es un círculo vicioso, que sólo una toma de conciencia y una decisión política vigorosa puede romper.”⁸⁹ La presencia constante del ciudadano en las oficinas es resultado de la ausencia del personal, la impuntualidad para dar respuestas en un plazo normal, ocasionará que la ciudadanía marque las condiciones que le permitan acelerar sus trámites y dar pauta a la corrupción que socava el respeto y cumplimiento de los lineamientos legales.

Es evidente que la mayoría de los ciudadanos sufren o participan en un acto corrupto en coordinación con los servidores públicos y aunque se conoce su existencia pocos la admiten, de continuar la degeneración administrativa que provoca la corrupción reflejará el desequilibrio y obsolescencia de las normas anacrónicas y estructuras organizacionales inadecuadas que prevalecen en la dependencia, derivado de los funcionarios que aún cuando promueven el interés común entre los trabajadores, son ellos quienes se apartan de manera fácil de este principio, dado que permiten que prevalezca el interés personal que la mayoría de las veces no coincide con los de la organización.

Los trámites engorrosos y complejos, la ineficacia de los métodos y procesos, así como la incapacidad del personal para prestar un bien o servicio de calidad representan la principal causa que corrompe la ética y la legitimidad del servidor público, lo que trasciende hasta el surgimiento del famoso *coyotaje* intolerable e inmoral que aumenta cada vez más en las oficinas públicas; es evidente que la afluencia de intermediarios en las instituciones prestadoras de servicios se debe a las dificultades que enfrenta la ciudadanía a fin de realizar un trámite ante la desorientación que no es atendida por los trabajadores, situación que de prevalecer conllevará al desarrollo de una práctica común de medios ilícitos, como la propina o la mordida, con el propósito de agilizar los trámites o evitar molestias y pérdidas de tiempo, lo que hará más difícil su erradicación o mejor dicho su disminución, debido a la permanencia de funcionarios que corrompen al sistema en beneficio personal.

⁸⁹ Brewer-Carias, Allan R, *Política, Estado y Administración Pública*, Venezuela, Caracas, Ed., Ateneo de Caracas y Jurídica Venezolana, 1979, p. 117.

CAPÍTULO IV.- CÓMO LOGRAR LA EXCELENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN INSTITUCIONES PRESTADORAS DE BIENES Y SERVICIOS CON UN ENFOQUE INNOVADOR DE NUEVAS TÉCNICAS.

4.1 EL RECURSO HUMANO, ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA EL LOGRO DE LA EXCELENCIA.

4.1.1 IDENTIFICACIÓN DEL PERSONAL CON ESPÍRITU INNOVADOR Y DE LIDERAZGO.

El liderazgo es fundamental para realizar cualquier cambio o programa dentro de la institución. El líder siempre se compara con el capitán de un barco, quien está al frente de un grupo de personas dentro de una organización que debe mantener a flote, garantizar el bienestar y la seguridad de la tripulación hasta conseguir el objetivo planeado. En la Administración Pública es una serie de acciones e iniciativas que deben conducir a resultados positivos que reflejen las ambiciones de las instituciones y sus deseos de lograr el éxito. El servidor público con espíritu de dirección debe identificarse con una estrategia y objetivos a largo plazo y contar con las siguientes cualidades:

- “Habilidad a efecto de discernir las consecuencias a largo plazo de las acciones actuales.
- Disposición para sacrificar, si es necesario, las ganancias a corto plazo en favor de los beneficios a largo plazo.
- Sensibilidad a fin de predecir y adaptarse a los [...] estilos de vida del [ciudadano], en [sus] gustos y necesidades [...].
- Comprometerse a administrar las organizaciones de manera que el líder sea [una parte fundamental] y deseada de la [organización].
- Contar con la capacidad para controlar lo controlable y la inteligencia para no perder el tiempo con lo que no lo es.”⁹⁰

Con la finalidad de que el *servidor público-líder* sea aceptado entre sus compañeros y pueda desarrollarse sin contratiempos debe aportar una dirección incuestionable, centrarse en las necesidades de los usuarios, capacitar a todos los trabajadores, lograr y premiar su participación, informar sobre la calidad que se logre tanto externa como internamente, proporcionar un proceso y herramientas adecuadas. El papel del líder en la Administración de la Calidad Total es muy importante, toda vez que se debe basar en una planeación acorde con las fortalezas de la dependencia y del futuro que se desea alcanzar. Asimismo, el personal que le guste innovar en su área de trabajo coadyuvará de manera integral en el desarrollo de la institución y en mejorar las actividades a efecto de elevar la calidad en la producción de los bienes y servicios.

Hay que incorporar gente especializada en el manejo de recursos humanos, que conozca el funcionamiento y necesidades del ámbito público, cuyo principal objetivo sea identificar y reclutar servidores con capacidades y características específicas como el ser analítico, reflexivo, proactivo, visionario y creativo, pero sobre todo que ame la dignidad de su trabajo. El líder debe reconocer los esfuerzos del trabajador con la intención de que permanezca en la institución y con ello impulsar su desarrollo a otros niveles a efecto de que adquiera nuevos conocimientos y sienta que la organización es parte de su desarrollo laboral, y así alentarlos a innovar en sus propias actividades a fin de hacerlas eficientes y contribuir al establecimiento del *Servicio Civil de Carrera*.

Es indispensable que exista un líder de alta dirección quien controle los procesos y propicie la mejora continua; la implantación debe estar comprendida en la estrategia de la oficina, para lo cual se debe contar con un plan maestro y crear conciencia en el servidor público de que su participación es el terreno fértil para la puesta en marcha de la Calidad Total, además se debe definir su concepto y comprender con exactitud las dimensiones, alcances e implicaciones de sus elementos en toda la organización. El liderazgo es fundamental a fin de avanzar hacia las etapas superiores de calidad, por lo que es necesaria la colaboración activa de todas las partes que integran la institución.

⁹⁰ Zairi, Mohamed, *Administración de la Calidad Total para Ingenieros*, México, D.F., Ed. Panorama, ed., 1ª., 1993, p. 51.

Un nuevo tópico en el *Management* moderno, el cual mejora la comunicación con los trabajadores y puede ser una fuente de ingresos importante para la institución, no sólo por la posibilidad de que el ciudadano sea un buen contribuyente sino por los ahorros que puede tener en costos.

4.1.2 CREACIÓN DE EQUIPOS DE TRABAJO.

El trabajo de una organización es enriquecedor cuando se hace de manera conjunta con los servidores públicos que se involucran en una actividad determinada. Esta acción permite tener un conocimiento más amplio de los diferentes problemas y asuntos que se manejan en un área o en toda la estructura de la institución, los resultados que se obtienen propician soluciones adecuadas y apegadas a la realidad en beneficio del ciudadano y de la comunidad en su conjunto. En el sector público se debe trabajar en equipo (Círculos de Calidad⁹¹), dado que favorece la retroalimentación (*feed back*⁹²) y la información que se genera, tanto interna como externamente, se aprovecha para atacar los problemas existentes de una manera más efectiva. Para ello, se debe concienciar al servidor trabajador en que es parte importante en el proceso de cambio y que su participación es fundamental para lograrlo, por lo que debe expresar las fallas que afectan a la actividad que realizar proponiendo ideas y alternativas para solucionar los problemas.

“Los Círculos de Calidad por tanto, están centrados en las personas, en sus relaciones y en el apoyo de unas a otras (muchas cabezas piensan mejor que una) y se fundamentan en la nueva filosofía de management moderno (el trabajador debe contribuir creativamente a solucionar los problemas propios de sus tareas). En consecuencia, los

⁹¹ De acuerdo con Francisco Palom Izquierdo es una técnica participativa para asumir la mejora continua de la Calidad.

⁹² Jerry C. Harbour la define como la información procedente de los consumidores respecto a la eficacia de los rendimientos. Jeffrey N. Lowenthal la concibe como uno de los canales de evaluación y comunicación por el que se modifican o corrigen las actividades de transformación, para mantener los atributos deseados del rendimiento. Además asegura que el proceso es eficiente, eficaz y alcanza el rendimiento deseado. Se conforma por las necesidades, expectativas, objetivos y la voz del cliente y el proceso.

Círculos de Calidad no son un programa o una metodología. Es un tipo de organización institucional.”⁹³

Con este tipo de actividades se eleva el nivel de calidad del trabajo y del servidor público. Los trabajadores se involucran más en la situación institucional, a través de reuniones semanales donde se revisan las actividades y se analizan los problemas a fin de ofrecer alternativas de solución adecuadas mediante la creatividad y la innovación. Es importante decir, que la cooperación es voluntaria, toda vez que una participación obligada no sirve de nada; no obstante, se requiere del apoyo de todo el personal.

En las reuniones se debe designar un líder con el objetivo de dirigir las actividades del grupo, posteriormente los resultados se deben proporcionar al jefe inmediato superior a fin de contribuir a una mejor toma de decisiones. Es muy importante contar con la participación de los jefes de áreas claves en el proceso de planeación, dado que el trabajo de equipo señala el camino que se debe seguir con el propósito de contribuir a que la oficina identifique sus competencias y desarrolle su capacidad de adaptarse al entorno. En estos equipos se debe dirigir la atención hacia el futuro que permita identificar las oportunidades y amenazas.

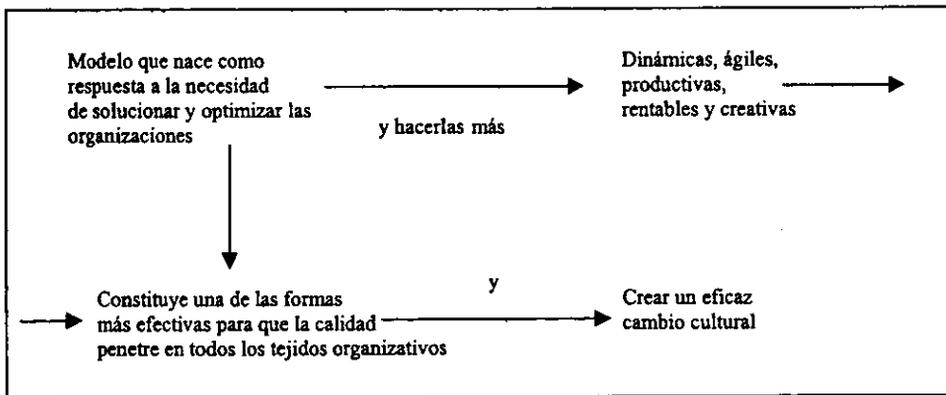
Al enfocar a la organización en sus facultades, mejora su desempeño y a través de las reuniones en grupo se dan soluciones idóneas para resolver los problemas, la auxilia para progresar con menos recursos. Uno de los objetivos de trabajar en conjunto es lograr el desarrollo individual y grupal, mejorar la *Calidad* y por supuesto aumentar la creatividad y la experiencia, eliminar la resistencia al cambio y colaborar de esta forma a optimizar las relaciones interpersonales. Se debe alentar la participación del servidor público con la finalidad de que exponga su opinión y proponga soluciones a los problemas de su área, a través de un análisis crítico.

El papel de los directivos de la institución es fundamental, dado que le deben otorgar seguridad total a los círculos de trabajo a efecto de demostrar confianza al servidor público y motivarlo a través del reconocimiento de los resultados que se alcancen en las

⁹³ Palom Izquierdo, Fco. Javier y Tort Raventos, Llois, *op. cit.*, p. 268.

reuniones, a su vez se estimula la participación de los demás y se obtienen mejores beneficios para la dependencia. De acuerdo con Francisco Javier Palom Izquierdo los círculos se centran en las personas, en sus relaciones y en el apoyo de unas a otras y se fundamentan en la nueva filosofía del *management* moderno (el trabajador debe contribuir de manera creativa a solucionar los problemas propios de sus tareas). En consecuencia, los círculos no son un programa o una metodología son un tipo de organización institucional.

Los grupos⁹⁴ se conforman de cinco a nueve personas que pertenecen a una misma área o provienen de otra, con distintos cargos y funciones; de manera conjunta analizan diferentes problemas a fin de proponer posibles soluciones, principalmente a temas de calidad y productividad. Rubén Roberto Rico en su libro *Calidad Estratégica Total: Total Quality Management* sintetiza conceptualmente los círculos de la siguiente manera:

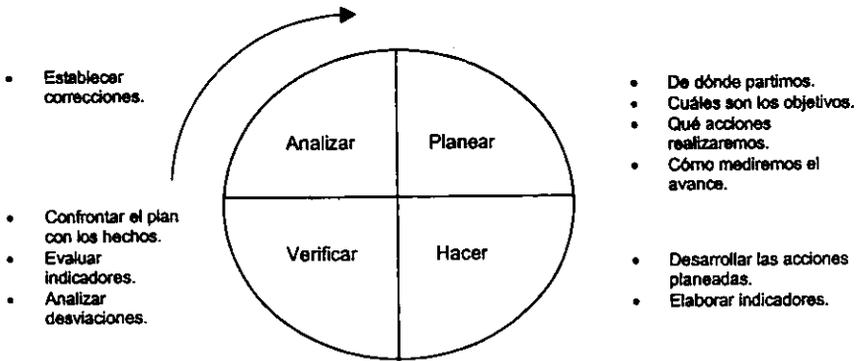


Ventajas de los grupos de trabajo: Alientan la colaboración y el trabajo conjunto entre la estructura, el objetivo del grupo es la identificación de las causas que crean las deficiencias o problemas.

Logros de los grupos: Eliminan la resistencia al cambio, impulsan la innovación, se realiza el análisis crítico, a través de la discusión se llega a un consenso, se escuchan las demandas y requerimientos del usuario.

⁹⁴ Se renueva de manera permanente de acuerdo con el desarrollo del problema, de tal forma que la dependencia capacite y motive a todo el personal con el fin de alcanzar la calidad.

Cómo funcionan: Se llevan a cabo reuniones con la participación voluntaria de los trabajadores, quienes son dirigidos por un líder.



*Círculo Deming*⁹⁵

W. E. Deming⁹⁶, dio a conocer el análisis de datos y los métodos simples analíticos y estadísticos, así como la introducción de la técnica *planear-hacer-verificar-analizar*, conocido como el Círculo Deming. Postulaba que todos los involucrados en la organización comprendieran y aplicaran un método común para explicar y enfrentar los problemas. En el círculo todas las partes pueden discutir los problemas y sugerir mejorar, es decir, desde el director hacia abajo, a nivel institucional y dentro del ámbito de políticas y objetivos conocidos. Los siguientes puntos resumen las porciones en las que se divide el Círculo Deming:

- Un método de control.
- Procesos estadísticos.
- Trabajo en equipo.
- Capacitación.

⁹⁵ Acle Tomasini, Alfredo, *op. cit.*, p.54.

⁹⁶ Se le debe en gran medida la introducción de las técnicas estadísticas (en 1984 junto con Juran) y sembró las bases para la revolución de la calidad en el Japón.

Primero hay que planear las acciones a realizar, antes de iniciar cualquier cambio, es decir hay definir concretamente el problema que se quiere resolver, a través de establecer los objetivos y métodos para lograrlo y de esta manera mediar el alcance de nuestras acciones. Antes de llevar al cabo una tarea debe haber una capacitación previa. En la verificación se realiza una comparación con lo que se planeo y lo que se logró. En caso de cumplirse algunos objetivos se realiza un nuevo plan, que es la base principal de la mejora continua. Si no se logró ningún objetivo, se deberán aplicar medidas correctivas al plan y volver a actuar. Hay que tomar en cuenta que la planeación es el elemento más importante de la CT, por lo que no se deben sustentar las acciones a desarrollar en la intuición, sino en un plan concreto que dirija esas tareas. Esta situación explica por que la implementación fracasa la mayoría de las veces.

Por otra parte los métodos estadísticos facilitan la identificación y análisis de los problemas y con ello se podrá seguir una secuencia de las soluciones a través de un registro estadístico del proceso de mejora continua⁹⁷. Posteriormente los grupos de trabajo permitirán al trabajador demostrar sus aptitudes para desarrollar innovaciones para solucionar los problemas existentes, además se reconoce su potencial intelectual al crear métodos de control o mejora en sus áreas de trabajo. Esta actividad en los grupos de trabajo permiten una mayor sinergia que alienta las capacidades del personal al tener la voluntad de trabajar en equipo.

Sin embargo, antes de iniciar cualquier acción se debe emprender una capacitación, ya que en el proceso educativo hacia la CT, se considera una actividad continua y permanente, no sólo en los niveles operativos sino en toda la estructura organizacional, sean directivos o no, ya que todos los servidores públicos deberán contar con las herramientas necesarias para llevar al cabo las tareas con que se pretende logra un cambio en los procesos.

⁹⁷ De acuerdo con Acle Tomasini, se puede utilizar el Diagrama de flujo, Hoja de chequeo estas para la identificación. Diagrama de Pareto, Diagrama causa y efecto, Gráficas de control para la identificación y el análisis y el Histograma, Estratificación Diagrama de dispersión se utilizaran sólo para el análisis.

4.1.3 MEJORA CONTINUA A TRAVÉS DE CURSOS CON FUNDAMENTOS ÉTICOS Y DE CULTURA ADMINISTRATIVA.

La entrada a una nueva era hace imprescindible que el servidor público lleve al cabo una capacitación constante que le permita desarrollarse de manera continua en cualquier área u oficina de gobierno en que se desempeñe, toda vez que los avances tecnológicos, la utilización de nuevas técnicas y procesos permiten prestar un bien o servicio de alta calidad basados en los parámetros que determina la sociedad de acuerdo con sus inconformidades y cuestionamientos. La capacitación del trabajador no es un objetivo sino una necesidad de la institución y para el bienestar del ciudadano. Asimismo debe ser constante y permanente, en virtud de que se le otorgan nuevas herramientas que le permitan realizar de manera adecuada su labor, debe basarse en una estrategia que se oriente al cambio de comportamiento, lo cual implica que los funcionarios de la Administración Pública tomen conciencia sobre actitudes y objetivos, no personales sino institucionales, con el propósito de lograr el éxito que dependerá de su cambio de conducta y del grado en que el trabajador se involucre en la dinámica de un proceso educativo.

El objetivo es la *Mejora Continua*⁹⁸ a través del desarrollo e impulso del potencial de cada persona y área organizativa, para lograrlo es fundamental que los funcionarios de la Administración Pública se sensibilicen de la dinámica del medio ambiente que los rodea para que analicen de manera continua el comportamiento de las diferentes áreas a fin de reconocer y responder a sus diferentes problemas, así como poder influir sobre ellas en el momento en que sea necesario. Se debe desarrollar un sistema educativo basado en una cultura hacia la calidad y respeto del entorno laboral, es decir, concienciar a todos en la importancia de la *Calidad en el trabajo* individual y en la vida de la organización, como una filosofía propia del servidor público y de la institución.

No se trata de cambiar drásticamente las costumbres del trabajador, sino de aprovechar aquéllas que sirvan a los procesos e incorporar otras que mejoren sus actividades. La implantación del trabajo en equipo es una buena herramienta que permite

una mayor capacidad de respuesta y flexibilidad, así como la interrelación del servidor público mediante una constante comunicación y capacitación. El sistema de capacitación y profesionalización se debe aplicar en toda la organización, no sólo por un cambio cultural ni por fortalecer la comunicación, sino a efecto de que todos comprendan y posean las aptitudes con el objetivo de resolver los problemas, realizar proyectos y utilizar las herramientas adecuadas para tal fin.

Se debe desarrollar la ética en el servidor público a través de la generación de un código de valores más amplio, es decir, definir los principios que determinan su conducta, a través de reforzar los sentimientos cívicos y morales de la sociedad. Los recursos humanos son más efectivos cuando se capacitan, pues enriquecen los puestos de trabajo y a su vez los faculta para resolver los contratiempos que se presenten en su área de competencia al proporcionar soluciones satisfactorias. El mejorar la capacidad operativa de la Administración Pública no quiere decir, como comúnmente se piensa, eliminar instituciones (la cual podría ser una buena alternativa) o reducir trámites burocráticos o despido de trabajadores, por lo contrario, se requiere dar una transformación total que surja de la innovación y creatividad del empleado a través de la capacitación y el desarrollo de una cultura de servicio.

Los cambios que se realicen en los sistemas y procesos también se deben hacer con la participación y conocimiento del servidor público mediante la creación de una *Cultura Administrativa Ética*⁹⁸, que permitirá desterrar de las organizaciones los malos manejos (corrupción), obsoletos y denigrantes que caracterizan su funcionamiento al mermar su desarrollo. No obstante, el cambio de actitudes no sólo se dará con la impartición de cursos

⁹⁸ Mohamed Zairi la concibe como una filosofía basada en la búsqueda de progreso y mejoras. En tanto que Roberto Rico Rubén manifiesta que el consumidor exige hoy y siempre la mejor calidad. El usuario valora la innovación sistemática y el perfeccionamiento constante, ya que logra potenciar su satisfacción como usuario.

⁹⁹ Deberá comprender cursos a todos los niveles, —desde el operativo hasta el superior— de introducción sobre los objetivos que persigue la institución, la normatividad interna, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Capacitación constante sobre los procedimientos que desempeña y de trato al público a los mandos operativos. De tal forma que reconozca por sí mismo la importancia de su desempeño en las funciones que realiza la dependencia y en la consecución de sus objetivos, además de que al trabajar apegado a las normas y respeto a la sociedad será acreedor del respeto y admiración del ciudadano. Es decir, la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos sobre la gestión pública al personal coadyuvará al reforzamiento de sus valores éticos.

a los trabajadores, sino con la conciencia y responsabilidad de todos los funcionarios, servidores públicos y de aquellos que buscan mejorar su nivel de vida y por supuesto en el desarrollo de la nación. Se necesita de una nueva cultura administrativa y política del servidor público y del ciudadano, de acuerdo con los requerimientos que dicte la sociedad.

Se debe realizar una gestión del cambio cultural y organizativo para que se implanten con éxito nuevos programas y/o procesos, de manera coordinada y presidida por una obsesión, la eficacia en términos de agregar un mayor valor en todo lo que se hace en la institución.

4.2 CALIDAD TOTAL, TÉCNICA PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL.

4.2.1 CAMBIO DE CULTURA ORGANIZACIONAL DEL SERVIDOR PÚBLICO PARA MEJORAR LA CALIDAD Y REDUCIR COSTES.

La inminente importancia del recurso humano dentro del proceso de mejoramiento administrativo y la lucha anticorrupción, hacen necesario el impulso de una cultura de servicio en donde el principal objetivo sea la superación y el reconocimiento del individuo que le permita comprender que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia son la base de una cultura organizacional. Se deben instrumentar los procesos y mecanismos que capaciten y profesionalicen a los trabajadores en toda la estructura administrativa, por lo que es indispensable renovar la forma en que se organizan y administran los servicios personales, establecer incentivos claros, así como estímulos para la productividad y el buen desempeño, contribuirá a alcanzar la calidad en el producto o servicio que se otorga.

El fortalecer la capacitación como una inversión prioritaria a efecto de impulsar el desarrollo de aptitudes y actitudes coadyuva a crear una nueva cultura organizacional, que permite el establecimiento de alternativas de progreso en la Administración Pública, calidad en el ambiente de trabajo y determina los valores éticos del trabajador; esto contribuye

como un incentivo al desempeño honesto, eficiente, responsable y a la seguridad de un retiro digno.

Con lo anterior se genera un servidor público comprometido, capaz y activo para la transformación y modernización de las instituciones, con elevada vocación y dedicación del deber y de servir a los conciudadanos y por ende al país. "Profesionalizar el servicio público tiene una prioridad esencial, ya que no puede concebirse el desarrollo administrativo sin el desarrollo, a su vez, de quien lo llevará a cabo."¹⁰⁰

Una vez hecha la selección y garantizada la capacidad individual, la siguiente fase es la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos sobre la gestión pública y el reforzamiento de los valores éticos. En esta etapa se establecerán los mecanismos que garanticen la actualización de manera permanente de los conocimientos y habilidades necesarias a fin de desempeñar de manera adecuada las funciones, la vinculación de remuneraciones y estímulos al desempeño, así como la evaluación del trabajador para determinar las condiciones de su permanencia y promoción en el trabajo. "La mejora en la Calidad únicamente podrá producirse a través de empleados suficientemente motivados. Un programa de círculos de calidad, un sistema de control de calidad total y una estrategia de mejora de la productividad exigen, todos ellos, personal motivado que los ponga en práctica y los mantenga."¹⁰¹

Con el propósito de crear una nueva cultura organizacional se deben integrar los conceptos de Calidad Total en una estructura y un personal específicos, lo que coadyuvará a cambiar las actitudes tradicionales de manera paulatina. La CT no es la panacea pero tampoco se puede ignorar y negar que la gestión pública necesita de manera imperiosa una transformación sustancial, a través de un cambio en la conducta del trabajador tanto administrativa como política. Esta situación involucra cambios drásticos en las costumbres y en la educación del servidor los cuales se pueden generar por medio del trabajo en

¹⁰⁰ *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México., D.F., 1996, p. 56.

¹⁰¹ Ivancevich, John M, et al, *Gestión, Calidad y Competitividad*, España, Madrid, Ed., IRWIN, ed., 1ª, 1996, p. 594.

equipo, no sólo al personal que tiene contacto directo con el ciudadano sino en todos los niveles y tratar de utilizar la retroalimentación a fin de impulsar estas modificaciones.

El cambio de cultura es una filosofía que engloba todas las actividades de la institución, utiliza criterios adecuados que se dividen hacia la máxima calidad a efecto de que los resultados se apeguen a lo aceptable por el ciudadano; implica la mejora continua a través de nuevos objetivos, proporciona confiabilidad y consistencia del bien y/o servicio mediante un sistema de verificación. Empero, cada uno de los servidores públicos, independientemente del nivel al que pertenezcan, deben poseer las siguientes capacidades:

- *Técnicas*.- que sirven para emplear conocimientos técnicos, recursos necesarios en la ejecución del trabajo.
- *Analíticas*.- proporciona enfoques científicos en la solución de problemas.
- *Toma de decisiones*.- permite elegir una línea específica de acción; hay que tomar en cuenta que una habilidad analítica defectuosa origina deficiencia.
- *Informáticas*.- es básica para el manejo y comprensión de sistemas de cómputo.
- *Relaciones humanas*.- esencial para el trabajo en equipo a través de la comunicación y comprensión.
- *Comunicación*.- debe ser con todos los niveles y tratar de lograr el entendimiento mutuo de manera que se comprenda lo que se quiere realizar, y asegurarse de que así sea.
- *Conceptuales*.- permite al empleado entender la forma en que cada una de las partes de la estructura institucional se relaciona para alcanzar metas y objetivos”¹⁰².

¹⁰² Es un instrumento imprescindible para la gestión de la Calidad Total, el cual comprende la planeación, el control y la mejora de los procesos. Requiere para su efectividad y eficiencia de un tiempo adecuado que varía en cada situación particular según aspectos como el tamaño de la organización, la tecnología, los recursos humanos, el *management*, la cultura entre otros.

Lograr la transformación e implantar la gestión de la Calidad Total, implica un *Cambio Cultural*, en la comunicación, en la intervención del trabajador y en su deber (Programa Integral de Calidad Total¹⁰³), lo que no está exento de dificultades pues transformar las costumbres arraigadas durante mucho tiempo, conlleva a que el servidor tome una actitud de resistencia, pero si se logra comprender esto, se estará dando un gran paso. La dirección encargada de la toma de decisiones debe sentar las bases para las modificaciones y colaborar a la implantación de la calidad, por lo que debe considerar lo siguiente:

	La Toma de Decisión Implica:	Cambios Internos de la Organización
ASPECTOS PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA CALIDAD TOTAL ¹⁰⁴	Decisión Estratégica	Involucra modificaciones estratégicas para toda la organización, debe tomarla la dirección por los cambios sustanciales que implica la Calidad Total.
	Desarrollo de la cultura organizacional	Implica una transformación real de toda la organización, a lo largo y ancho, de arriba hacia abajo.
	Exige tiempo y paciencia	Cambiar las actitudes del servidor público no es fácil y menos lograr que modifique su manera de hacer las cosas, lo cual requiere de cuidado y tolerancia.
	Inversión a corto plazo	El tiempo y la capacitación del trabajador son factores muy importantes para el desarrollo de la organización.

¹⁰³ Es un instrumento imprescindible para la gestión de la Calidad Total, el cual comprende la planeación, el control y la mejora de los procesos. Requiere para su efectividad y eficiencia de un tiempo adecuado que varía en cada situación particular según aspectos como el tamaño de la organización, la tecnología, los recursos humanos, el *management*, la cultura entre otros.

¹⁰⁴ A. Bemillon-O. Cerutt, *Implantar y Gestionar la Calidad Total*, España, Barcelona, Ed., Gestión 2000, ed., 1989, p. 16.

Después de establecer y proporcionar los conocimientos necesarios con el fin de realizar el trabajo se forman los círculos de Calidad Total, el control de la misma y su mejora continua.

4.2.2 LA CALIDAD TANTO EN PROCESOS COMO EN EL PRODUCTO.

La calidad depende del comportamiento del servidor público, por lo cual la tarea primordial de los funcionarios responsables del manejo de las instituciones es modificar las actitudes y hacer comprender el significado y el valor de la misma. No sólo se refiere al logro de estándares de producción, a la aplicación de nuevas técnicas, métodos, conceptos o tecnología de punta, sino que va más allá; se tiene que lograr la *Excelencia*, se pretende una transformación de comportamiento en el manejo de las organizaciones, de tal forma que se establezcan patrones de competitividad y que las necesidades se determinen o negocien por el usuario.

Estos objetivos básicos se pueden resumir de la siguiente manera: cumplir las necesidades del ciudadano con eficiencia y eficacia, acrecentar las capacidades del servidor público, motivar la innovación de manera permanente para mejorar los trabajos actuales y crear otros nuevos con calidad. Al planear, la institución debe considerar las demandas de los usuarios, tanto internos como externos, pues al hacerlo se hacen notorias las deficiencias de la institución y se convierten en objetivos alcanzables que permiten brindar una respuesta adecuada a los ciudadanos.

En la actualidad los encargados de las instituciones públicas se deben concienciar e involucrar de manera profunda en el desempeño de sus actividades, con el objetivo de prestar u otorgar bienes y servicios aceptados por la sociedad, no sólo por satisfacer sus demandas mediante factores de calidad, sino que deben ir siempre adelante de las necesidades, deben formar oficinas de *Excelencia* en todos los aspectos para generar la confianza de la colectividad hacia sus instituciones. La calidad se administra de manera integral, es decir, participan todos los niveles y funciones al crear parámetros de medición en toda la organización lo que contribuye a mejorar de manera continua las tareas.

El personal juega dos papeles, el de cliente y proveedor, al obtener y suministrar información de calidad para la satisfacción del trabajador y de las necesidades del ciudadano con base en una política transparente de respeto, además se requiere de un control de las actividades y procesos a fin de cumplir con los objetivos de la organización y buscar siempre el progreso. En la Administración de la Calidad Total se pretende realizar las actividades desde la primera vez con *Excelencia*, de modo que sea su objetivo principal, a través de su diseño e integración en cada tarea desde el inicio, transcurso y término del trabajo con el fin de evitar la revisión de las tareas hasta el final de las labores.

4.2.3 CÓMO LOGRAR LA CALIDAD TOTAL EN EL ÁMBITO GUBERNAMENTAL

La participación del servidor público en la mejora continua reditúa en la utilización racional de los recursos materiales, financieros, técnicos y de información; además de aumentar sus conocimientos se construye una base sólida de nueva cultura que contagia a los nuevos trabajadores, al despojarlos de sus hábitos obsoletos de trabajo, de ahí la razón por la cual debe desarrollarse en el personal de todos los niveles.

La Calidad Total se apoya, de acuerdo con Dennis Lock y David J. Smith, en cuatro elementos fundamentales para su puesta en marcha¹⁰⁵:

- *Método de control*, como el círculo Deming, en donde se discuten problemas y sugieren posibles mejoras.
- *Procesos estadísticos*, que proporcionan la información necesaria y representan una base para la toma de decisiones que permite conocer los problemas y proponer alternativas de solución, además crea un archivo estadístico del proceso de mejora continua.

¹⁰⁵ Lock, Dennis y J. Smith, David, *Como Gerencia la Calidad Total, Estrategias y Técnicas*, Colombia, Bogota, Ed., Legis Fondo Editorial, ed., 1991, p. 165.

- *Trabajo en equipo*, motivación del trabajador para desarrollar sus capacidades intelectuales, con el fin de conseguir el progreso individual y el de la institución, que le permite innovar dentro de su área de trabajo, lo cual ayuda a que se integre y compagine con sus compañeros al laborar en grupo.
- *Capacitación (mejora continua)*, el recurso humano es el activo más importante de toda organización, por lo que se debe capacitar de manera constante y permanente, de acuerdo con los planes y funciones de la institución.

Al implantar la Calidad Total se deben identificar todas las partes involucradas como son los usuarios, los trabajadores, el gobierno y la sociedad en su conjunto. En los procesos modernos de calidad es necesario que las partes que conforman la estructura se consideren dentro de los objetivos de la oficina con el propósito de lograr un equilibrio de intereses, por lo que se deberá llevar al cabo un consenso. Si se quiere alcanzar la *Excelencia* en la institución no es suficiente la satisfacción de una de las partes sino de todas las que participan, pues de lo contrario se pondría en riesgo la existencia de la organización.

Las normas de calidad para el año 2000 son¹⁰⁶:

1. Organización enfocada al ciudadano.
2. Liderazgo.
3. Personal.
4. Enfoque hacia procesos.
5. Mejora continua.
6. Gestión enfocada a sistemas.
7. Enfoque para la toma de decisiones basada en hechos.
8. Relaciones mutuamente benéficas con proveedores.

La calidad se logra a través de un proceso de mejora continua, el cual es un objetivo permanente en toda organización que se logra con base en un consenso que considere los

¹⁰⁶ Estévez Ramírez, Fausto, "La Calidad y la Sociedad", El Universal, (México, D.F., del 2000), p. 6.

legítimos intereses de la sociedad. Los servicios y productos básicos que cada dependencia proporciona o provee a la sociedad se deben identificar con claridad y analizar la conveniencia de los procesos de carácter intermedio a fin de detectar cuáles son innecesarios o susceptibles de simplificar. Este ejercicio, que es producto de un análisis con amplia participación requiere consolidarse a través del desarrollo de una cultura sobre calidad y mejora continua de las actividades que se difunda en todos los niveles.

Lograr mantener la Calidad Total representa un objetivo global, pues debe comprender el manejo de la organización, es decir, no sólo es mejorar el producto y/o servicio, sino de igual forma en aspectos tales como, la atención al cliente, la rapidez, eficiencia y seguridad, lo cual se debe basar en la tecnología para coadyuvar a su modernización y alcanzar la *Excelencia*, además de apoyarse en la opinión de la ciudadanía acerca de la prestación de los bienes y/o servicios públicos a través de la realización de encuestas, estudios o sondeos de opinión, entrevistas directas, grupos de enfoque, entre otros.

De este modo los objetivos para alcanzar y mantener la Calidad Total, son muy extensos, abarcan todas y cada una de las áreas y tareas, desde la actitud del nivel más bajo hasta la más alta autoridad de la organización, donde el análisis de las demandas, tanto internas y como externas, son fundamentales a fin de lograr su consolidación dentro de la institución, mediante el análisis permanente, la búsqueda, determinación y puesta en marcha de los dispositivos que permitan la disposición y el beneficio de ventajas competitivas. En la actualidad realizar un plan sin considerar el factor calidad es ir en contra del desarrollo de la oficina, por lo tanto, el gran desafío de toda institución pública y/o privada es encaminar su acción hacia el logro de ésta.

Al poner en funcionamiento los Círculos y el Control de la Calidad Total, se trata de mantener el ritmo logrado mediante la mejora continua, la cual busca el progreso con el propósito de alcanzar y conservar el trabajo excelente. Es un proceso constante y gradual de introducción de perfeccionamiento en los sistemas, métodos, áreas y sectores, que así lo requieren; es claro que ninguna actividad puede ser perfecta, pero al aplicar la mejora continua se desarrollan de mejor manera las tareas. La Administración de la Calidad Total

es un gran apoyo, que inicia y termina con la educación y la mejora, al tratar de obtener, un servidor público que asuma su responsabilidad y compromiso permanente consigo mismo y por supuesto con la institución.

4.2.4 INSTITUCIONES DE CALIDAD PARA SATISFACER AL CLIENTE.

El Estado dispone de una cadena productiva que provee bienes o servicios, por algunos de los cuales no cobra de manera directa, aunque sí los financia por medios presupuestales. No se debe olvidar el valor que tiene el sector paraestatal en la vida económica del país, dada la importancia de las actividades estratégicas que realiza, por lo que es fundamental controlar y perfeccionar la calidad de los bienes y servicios que ofrecen, lo que influye en la competitividad del país. La Administración Pública debe ser eficiente y eficaz en todos los sectores y niveles que le dan forma, con el objetivo de impulsar la *Excelencia* en los diferentes ámbitos en que se desarrolla y crear las bases que impulsen su liderazgo en el ámbito internacional.

El gobierno Federal debe adecuar el aparato administrativo a los cambios coyunturales y eliminar los defectos que alteran su funcionamiento y afectan su autoridad moral, por lo que requiere adoptar la gestión de la calidad en todos los rincones de la Administración Pública, como un aspecto dinámico que motive, integre y satisfaga las necesidades de la organización y del ciudadano, además de favorecer la comunicación en todos los niveles con el fin de que el trabajador esté consciente de la importancia de su labor y que merece atención y reconocimiento por ser parte primordial de la institución, de tal forma es necesaria la mejora continua. Sin embargo, el momento histórico que se vive a nivel mundial, pero sobre todo en el país, impide que se tome en cuenta no sólo la calidad como meta, sino mejorar día a día hasta *Lograr la Calidad y Mantenerla a Nivel de la Excelencia Administrativa*, como debe trabajar cualquier institución al servicio de la sociedad.

Las instituciones son sistemas abiertos que interactúan con su medio ambiente y utilizan la retroalimentación (Feed Back) con el fin de ejecutar cambios y modificaciones;

su principal función es la creación de bienes y/o servicios que ayuden a elevar el nivel de vida de la población, a través del manejo de diferentes recursos que se dirigen al logro de los objetivos (eficacia), utiliza al máximo los medios existentes (eficiencia).

Para que esto se cumpla se requiere del proceso administrativo: planeación, organización, integración, dirección y control. Las organizaciones no buscan su beneficio sino el del pueblo y aún cuando no persigan el lucro se deben dirigir de acuerdo con las normas establecidas con pleno apego a la legalidad, a fin de realizar los objetivos establecidos con la aplicación correcta de los bienes.

Esto sirve a la dependencia a mejorar su actuación, pues a través de la sociedad mide su eficacia toda vez que es a ella a quien sirve y quien le da existencia hasta ver cumplidos sus objetivos mediante la satisfacción de sus necesidades. Es momento de dejar atrás la ineficiencia y el miedo al cambio de tal modo que se encamine a las instituciones hacia la transformación total, constante y permanente cuyo punto de partida es la *Gestión de Calidad*, que dicho sea de paso no es el remedio para mejorar de forma total su funcionamiento, pero creará una Administración Pública que vaya a la vanguardia y que con una mayor inversión en la pieza más importante de la organización, el trabajador, entre al nuevo milenio con el conocimiento necesario a tal grado que le permita alcanzar la *Excelencia*.

4.3 LA REINGENIERÍA DE PROCESOS INDISPENSABLE EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.

4.3.1 ANÁLISIS MINUCIOSO DE LOS PROCESOS DE LA ORGANIZACIÓN.

La Reingeniería de Procesos (RP)¹⁰⁷ es un estudio sistemático que transforma las actividades principales y de apoyo claves de la organización. Esta nueva herramienta se basa en técnicas de mejoramiento, que el tiempo de desarrollo y utilización acreditan como viables y de gran necesidad con la finalidad de lograr metas concretas y medibles en distintos niveles y sectores.

La definición de un plan estratégico es fundamental antes de seleccionar y rediseñar las tareas; de tal modo que determine el ambiente en que se desenvolverá el proyecto con lo cual debe considerar los siguientes criterios¹⁰⁸:

- Contará con elementos no financieros; en la medida de lo posible los componentes del plan deberán ser parámetros medibles.
- Señalará aspectos particulares de organización en los que se pueda aplicar la reingeniería.
- Las estrategias se relacionarán específicamente con la institución y su ámbito de competencia.
- Valorará aspectos de motivación que impulsen transformaciones radicales.
- Comprenderá un lapso de entre tres a cinco años.

En el rediseño de los trabajos se combina el talento técnico y gerencial con que cuenta la organización. Se inicia con la descripción de los procesos actuales a través de los diagramas

¹⁰⁷ David Arellano, manifiesta que cada proceso que se realice al interior de una organización puede impactar a otros actores, por eso un proceso tiene que estar visto en su contexto. Un proceso puede estar muy bien diseñado, pero tiene que estar bien diseñado en función de los otros procesos y del impacto de la organización. (Vega, Margarita, *La Doctrina Gerencial del Nuevo Gobierno, Metamorfosis, el Impacto que Viene a la Burocracia, Reforma*, (México, D.F. 22 de Noviembre de 2000).

¹⁰⁸ Parro Roberto, Nereo, *Reingeniería: Empezar de Nuevo*, Argentina, Buenos Aires, Ed., Macchi, ed., 1996, p. 114.

*DAN*¹⁰⁹ que se adecuan según el grado de complejidad, se debe utilizar un cierto margen de sencillez a efecto de que todos comprendan la diagramación, aún cuando no formen parte del equipo de reingeniería, de esa forma será más fácil evaluar el proyecto. Al describir las actividades actuales se favorece la comunicación entre el grupo de trabajo y el desplazamiento a nuevos sistemas, evita la repetición de problemas y evalúa las nuevas creaciones al compararlas.

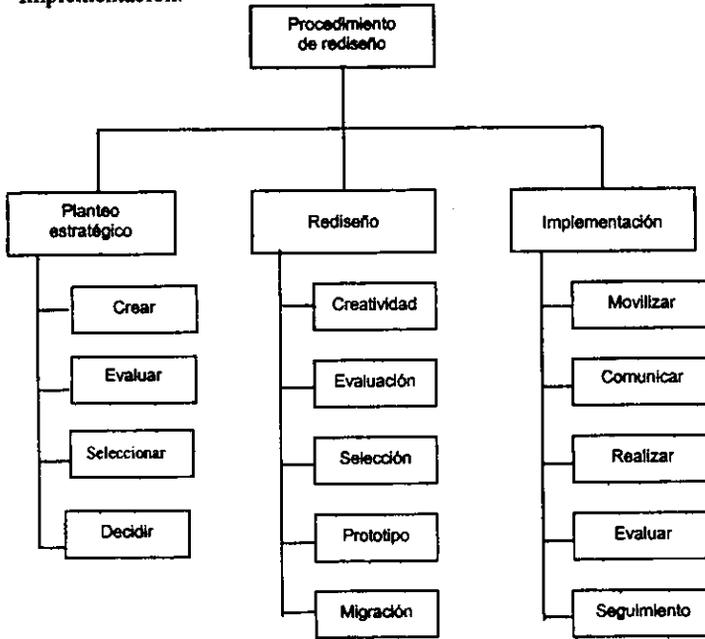
Con la intención de realizar la descripción de las tareas antiguas se debe especificar el desarrollo de las operaciones, mediciones relacionadas con los objetivos de las innovaciones, estimar las actividades de acuerdo con las características que se presentan para el nuevo proceso, reconocer problemas, defectos y necesidades, además de valorar tanto la tecnología informática como organizacional existentes.

Se debe tener presente que la estrategia que se escogió a efecto de lograr un cambio no sirve más adelante, pues el medio ambiente de la oficina no es el mismo de cuando se inició la transformación, es decir, el comportamiento que llevó a lograr las metas previstas es, después de esto, obsoleto; pues las circunstancias en que se lograron son actualmente diferentes y se tienen que formular estrategias de acuerdo con las circunstancias que prevalecen.

La reingeniería por sí sola es una herramienta de mejora; sin embargo, requiere de otros elementos de apoyo que permitan lograr sus objetivos, que son de igual forma los de la dependencia. Con el fin de alcanzar lo establecido se debe concebir un *plan estratégico*, el *rediseño de los procesos* y la *implementación*.

¹⁰⁹ Son diagramas de flujo que identifican y describen actividades, representan gráficamente el flujo de trabajo y las interrelaciones entre operaciones. Muestran todas las decisiones y sus ramificaciones. La lógica del diagrama se complementa con comentarios de referencia.

- Planteamiento estratégico.
- Rediseño.
- Implementación.



REDISEÑO DE PROCESOS¹¹⁰

Plan Estratégico: La organización se compromete con el futuro de la organización. El equipo de trabajo encargado de formular este plan utiliza toda la información que se recolectó para la transformación del proceso. Se elige un enfoque de planeación que permite a la organización identificar y evaluar alternativas futuras y desarrollar una estrategia total para llevar a la institución hacia el cambio deseado. Se mezcla lo que la organización realiza mejor con los requerimientos del usuario. Alienta la creatividad, innovación e imaginación. Además no se deben percibir los planes como un fin en sí. Son sólo una herramienta para ayudar a una organización a realizar su misión¹¹¹.

¹¹⁰ Parro Roberto, Nereo, *op. cit.*, p. 142.

Rediseño de los Procesos¹¹²: Sólo es posible si está acorde con la estrategia de la organización. Se debe enfocar al esfuerzo de la reingeniería tomando en cuenta objetivos específicos. Los atributos de los procesos rediseñados se definen como la expresión descriptiva de las características deseables en el proceso *reinventado*, y pueden ser de tres clases, organizacional: se refiere a renunciar a la división del trabajo, y en consecuencia organizar todo un proceso de modo que sea responsable un trabajador o un equipo; tecnología de la información: interactúan usuarios e institución a través de terminales conectadas a equipos centrales; y recursos humanos: es descender la toma de decisión hasta que los subordinados puedan tomar sus propias decisiones, ajustadas a planes y normas generales rediseñadas al efecto¹¹³.

Implementación: A través de ella se obtienen los objetivos propuestos en el rediseño, de modo que esta etapa es muy importante. Está relacionada con la adquisición de recursos humanos, materiales, y financieros.

El valor más importante que la RP fortalece es el trabajo en equipo. La creación y el desarrollo de grupos de aspectos múltiples y funciones cruzadas son su posibilitador más importante. En la organización el cambio será constante con la conformación de equipos a efecto de enfrentar con eficiencia los retos que se presentan con complejidades diferentes. "Si la organización antigua era una máquina, la nueva es un organismo viviente, en constante adaptación."¹¹⁴

¹¹¹ N. Lowenthal, Jeffrey, *Reingeniería de la Organización Enfoque Sistemático para la Revitalización Corporativa*, México, D.F., Ed., Panorama, ed., 1995. p.82.

¹¹² Las actividades para el rediseño son: creatividad para generar alternativas de diseño, evaluar las alternativas en términos de factibilidad, riesgo y beneficio, seleccionar el mejor diseño de proceso, estructurar el prototipo del nuevo proceso y desarrollar un programa de migración.

¹¹³ Parro Roberto, Nereo, *op. cit.*, pp 144, 146 y 147.

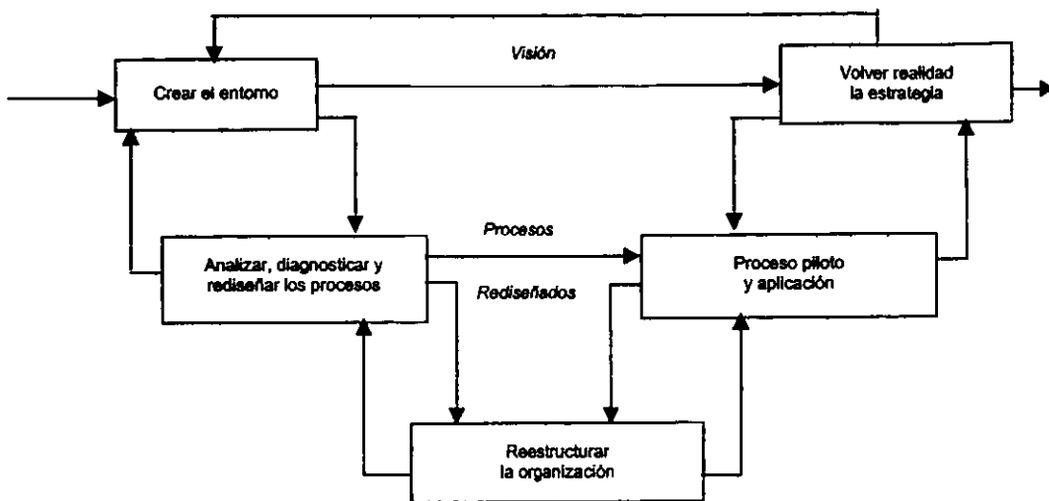
¹¹⁴ J. Johansson, Henry, et al, *Reingeniería de Procesos de Negocios*, México, D.F., Ed., Limusa, ed., 1995. p. 266.

4.3.2 IDENTIFICAR LOS PROCESOS ESENCIALES Y OBSOLETOS DE LA INSTITUCIÓN.

La meta final es la orientación de los procesos fundamentales a través del mando de especialistas que coordinen a los grupos en el rediseño de las funciones añejas, de esta manera, la reingeniería no es una panacea pero sí una herramienta muy importante de la administración moderna, que no está exenta de costos de diversa índole. La orientación hacia los procesos es una forma radicalmente nueva de realizar el trabajo, involucra todos los elementos necesarios con los cuales alcanzar la transformación como son recursos humanos, financieros y materiales pero ante todo requiere de la confianza y compromiso del personal para lograr el éxito.

Lo que se requiere es obtener el más grande impacto posible, pero con el mínimo peligro, al grado de ser más severo y crítico al establecer los objetivos a cumplir en la mejora continua y reducir los riesgos inherentes a la reingeniería. Empero, ambas se complementan al haber procesos que necesiten una transformación incremental, en tanto que otros se tendrán que reinventar. La metodología se elige acorde con el ambiente que prevalece en la organización, con el objetivo de conformar una oficina en donde todos y cada uno de los servidores públicos adquieran capacitación a efecto de impulsar y motivar la innovación y creatividad para encontrar puntos de *Innovación Radical*¹¹⁵.

¹¹⁵ Henry J. Johansson dice que en esta etapa se desarrollan empleados renovados capaces de pasar de un equipo de desarrollo de procesos a otro, que puedan aportar sus habilidades y conocimientos especiales, y mejorar un equipo ocupado en un proyecto. Además de incrementar sus habilidades y conocimientos en cada tarea de desarrollo de un proceso que emprendan y que lo apliquen en el siguiente trabajo.



UN ENFOQUE GENERAL A RP¹¹⁶

4.3.3 IMPLANTAR Y MEJORAR RADICALMENTE LOS PROCESOS ESTRATÉGICOS BASADOS EN LAS NECESIDADES DE LA INSTITUCIÓN Y LA SOCIEDAD.

Se requiere ser tenaz e innovador con la finalidad de crear nuevas técnicas y métodos, con el apoyo de las herramientas que utiliza el sector privado pero que demuestren su eficiencia y eficacia en algunas áreas, de tal modo que se deben adecuar en la medida en que éstas lo permitan, para que se apeguen de manera estricta a las necesidades de la dependencia con el objetivo de satisfacer las exigencias de la comunidad. Este trabajo debe recaer de forma íntegra en el sistema macroinstitucional, en cada uno de los niveles y responsables de las área que la conforman. De esta manera y con la ayuda de la sociedad quien es la única que tiene en sus manos la responsabilidad de pedir cuentas del funcionamiento de la gestión pública, se genera una conciencia política, administrativa y social en la estructura organizacional, desde el analista hasta el Ejecutivo Federal, lo cual

¹¹⁶ Peppard, Joe y Rowland, Phillip, *La Esencia de la Reingeniería en los Procesos de Negocios*, México, Edo. Méx, Ed., Prentice Hall, inc., ed., 1996, p. 204.

crea un gobierno responsable cuya acción se refleja en la mejora administrativa del sistema y origina una gestión pública de *Excelencia*.

La RP da un enfoque global al rediseño y reconstrucción de una dependencia, es importante señalar que esta técnica no es un sustituto de la dirección estratégica, por lo contrario una institución debe contar con una efectiva dirección, para tener mayores posibilidades de alcanzar sus objetivos al utilizar las diferentes demandas del consumidor o usuario para innovar y mejorar la prestación de los bienes o servicios. La RP persigue una mejora radical en vez de una de tipo continuo, se dirige a los procesos claves de la oficina al transformarlos en una herramienta estratégica, así como su poder de competencia al aprovechar las técnicas básicas del Justo a Tiempo (JAT) y de la Calidad Total (CT) como impulsores.

De esta manera, utilizan los aspectos externos que contribuyen al éxito de la organización y dirige las dos filosofías hacia el usuario y el proveedor con el fin de desarrollar su impacto. Poco a poco al mejorar y reinventar los procesos a través de la demandas de la población se acrecientan los beneficios y esfuerzos de la institución, toda vez que esta situación determinará su adaptación a los cambios que se suceden en la sociedad. Dentro de un mundo tan cambiante y dinámico, la gestión debe tener una visión renovada de las partes que integran a la dependencia, como el personal, la cultura, el ingenio administrativo y la toma de decisiones con el propósito de desarrollar sistemas idóneos a efecto de establecer un moderno ambiente dentro de la oficina.

En el rediseño de las actividades se debe impulsar la creatividad para inventar opciones, evaluándolas mediante la factibilidad, el riesgo y el beneficio, seleccionar el mejor boceto, crear un prototipo del mismo y desarrollar un programa. El diseño de un prototipo ayuda a constatar las ideas seleccionadas y coadyuva a remodelar de manera progresiva el ambiente organizacional, además de realizar los cambios pertinentes con el objetivo de alcanzar el proceso que será puesto en marcha. En un tiempo pertinente, el equipo de reingeniería debe evaluar el impacto, a fin de determinar y decidir si la información apoya la conclusión de que sí se generó un cambio en el desempeño de las

nuevas actividades. Se deberá reunir toda la información posible con el propósito de llevar al cabo una presentación a los directivos.

Una vez que se crea y ejecuta el proyecto piloto del nuevo proceso¹¹⁷, se continúa con la implementación; como se realizan cambios drásticos es conveniente planear la puesta en marcha en paralelo con la operación existente que se pretende cambiar, y en escala piloto a fin de asegurar el éxito de la transformación. Es importante señalar que el rediseño sólo es válido si es congruente con la estrategia de la organización, pues no es posible realizarlo si no se centra el esfuerzo y tiene como base objetivos específicos.

MEJORA	CONTINUA	REINGENIERIA¹¹⁸
CAMBIO	Incremental Cultural	Radical Cultural Organizativo
ALCANCE	Funcional (Departamento)	Interfuncional
DURACION	Corta	Larga
COMIENZO	Proceso actual	Objetivos estratégicos "Papel en blanco"
FACILITADOR	Herramientas	Tecnología Información
ENFOQUE	"Reactiva"	Proactiva

¹¹⁷ De acuerdo con Nereo Parro Roberto, el desarrollo de un prototipo del nuevo proceso, tiene como propósito remodelar gradualmente el entorno organizacional o revisar la tecnología aplicada. Debe verse como una actividad de aprendizaje, que por sucesivas iteraciones afina las propuestas iniciales hasta llegar al óptimo que será implementado totalmente.

¹¹⁸ Pérez-Fernández de Velasco, José Antonio, *op. cit.*, p. 273.

4.3.4 DOS MÉTODOS PARA LA MEJORA DE LOS PROCESOS

De acuerdo con Joe Peppar y Phillip Rowland¹¹⁹ se pueden utilizar diversos métodos con la finalidad de elaborar nuevos procesos, acordes con lo que la organización considere mejor y el tiempo con el que cuente. Sin embargo, cualquiera que sea la opción no se debe analizar de forma excesiva, aunque este riesgo es más probable en el método de rediseño sistemático.

1.- **Rediseño Sistemático:** Se identifican y comprenden los procesos actuales y se revisan en forma sistemática con el fin de crear otros nuevos, mediante los que se alcanzarán los objetivos.

2.- **Método de Hoja en Blanco:** Consiste en considerar nuevamente la manera en que se ofrece el producto o servicio creando las innovaciones a partir de cero.

El *método sistemático* se utiliza a efecto de llevar al cabo mejoras en rendimiento a corto tiempo, mientras que el de *hoja en blanco* otorga a la organización la posibilidad de diseñar nuevos procesos a mediano o largo plazo. El *rediseño sistemático* en su desarrollo requiere transformaciones incrementales, que pueden generar logros significativos en un primer momento y después de manera continua. El de *hoja en blanco* se parece más a las modificaciones radicales, pues las actividades actuales, por lo general, no están basadas en las anteriores, de esta forma otorga grandes rendimientos, pero con un riesgo muy grande, pues es difícil que los trabajadores se puedan relacionar con ellos, pero no imposible.

Una adecuada implementación de mejora en los procesos, depende mucho de las actitudes de los directores, el cambio estructural y cultural, así como de la sensibilidad del personal para aceptarlos y comprometerse con ellos al coadyuvar en el logro óptimo de los resultados. A través de esta etapa se logran los objetivos determinados en el nuevo proceso, por lo que, es la parte más importante y difícil del cambio, pero no imposible, pues posee los elementos suficientes para llevar al cabo una mejora radical. Se debe entender que la

¹¹⁹ Peppard, Joe y Rowland, Phillip, *La Excelencia de la Reingeniería en los Procesos de Negocios*, México, Estado de México, Ed. Prentice may, 1996.

implementación va de la mano con la adquisición de equipo de cómputo, tanto hardware como software, y todo lo necesario para su correcto desarrollo.

El plan de actividad debe ser extenso a fin de que el paso de un estadio a otro (del proceso antiguo al actual) transcurra sin problemas, se debe diseñar un sistema de comunicación con el fin de informar a todos aquellos que participan y reciben beneficios del cambio. Los objetivos deben ser claros y precisos de manera que se comprendan mediante la simple exposición de razones, de ello dependerá el éxito o fracaso del proyecto de reingeniería. Los métodos para evaluar las actividades deben ser semejantes a los que se utilizan en el plan piloto¹²⁰ (el cual sirve para minimizar el riesgo de error), y comunicar lo acordado a los integrantes. Un punto importante, es que en el plan se debe especificar la forma en que la dependencia otorgará capacitación a los servidores públicos, a fin de que adquieran las bases adecuadas para enfrentar el cambio, además de crear un sistema de retroalimentación de tal modo que refuerce los conocimientos.

El plan de implementación, según Nereo Parro Roberto, requiere de cinco aspectos para su desarrollo:

- **Movilizar:** Se refiere a la formación del grupo de trabajo para crear un programa donde se describan los métodos, recursos y tiempo. Comprobación del análisis costo/beneficio, detectar y estudiar los impactos de las transformaciones.
- **Comunicar:** Localizar los cambios en el entorno, divulgar el flujo de trabajo de la implementación, señalar de manera cuidadosa los cambios y sus posibles consecuencias.
- **Realizar:** Llevar a cabo las actividades bajo un control de acuerdo con el plan; informar a los participantes de los progresos.
- **Evaluar:** Se debe medir la puesta en marcha en relación con las especificaciones del plan y contabilizar los resultados de costo/beneficio.

¹²⁰ De acuerdo con Joe Peppard y Phillip Rowland se debe seleccionar el proceso piloto, forme el equipo para el proceso piloto, comprometa a usuarios e instituciones en el proceso, Lance el proceso piloto, vigile y apóyelo, revise el proceso piloto y retroalimente el aprendizaje a otros equipos del proceso, decida la prioridad de la aplicación y empiece a ponerla en práctica por fases, en toda la empresa.

- **Seguimiento:** Se llevará al cabo mediante la administración del cambio y del control de las tareas claves.

Es conveniente contar con un plan de contingencia con la intención de solucionar los errores que se derivan de los cambios radicales, debido al impacto que acarrea en el ambiente organizacional y a fin de lograr los objetivos. También se debe actualizar la documentación, lo que conlleva a modificar la información esencial que se utilizó al inicio del proyecto, de esta forma se transforma en el conductor principal de operaciones. La reinención o rediseño de procesos supone una mejora continua, la cual se limita a una tarea y departamento específico, mientras que la reingeniería se realiza en un campo más amplio y de mayor alcance, es decir, interdepartamental.

4.3.5 EVALUAR RESULTADOS APOYADOS EN SISTEMAS COMPUTARIZADOS.

La tecnificación de las oficinas públicas, no pretende sustituir al trabajador, sino por lo contrario, es agilizar el manejo de la información en función de las necesidades de la población y de los recursos con los que se cuentan. La tecnología coadyuva a combatir y minimizar las irregularidades que se originan al realizar de manera manual los procesos. La creación de grupos especializados en comunicación social en términos modernos se brinda al ciudadano información oportuna y veraz de lo que pasa en el gobierno y de su acción.

La tecnología es muy importante, pues a través de ella se logra modernizar el servicio y atención al ciudadano que otorgan las instituciones a la sociedad. Una forma de elevar su calidad es crear un proyecto que incluya un sistema de cómputo en red, a efecto de ampliar el número de equipos y monitores en las áreas que tienen mayor demanda. Así se podrán analizar y sistematizar las peticiones del usuario al grado de priorizar los servicios a través de las quejas que se presentan con mayor frecuencia en cada oficina. El objetivo es que las dependencias obtengan por medio de un sistema de cómputo en red las

exigencias de la población con la finalidad de atenderlas en el menor tiempo y en caso de requerir el apoyo o la participación del gobierno central, se haga en forma inmediata.

4.4 GOBIERNO Y SOCIEDAD CON LÍNEAS DE COMUNICACIÓN MÁS PROFUNDAS PARA REFORZA A LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.

4.4.1 PROGRAMAS QUE MOTIVEN LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DENTRO DE LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL.

La sociedad como receptora de todas las acciones del gobierno es la base a través de la cual se logra la transformación y modernización de la función pública en beneficio de sí misma. Con la intención de que los procesos sean óptimos, y por supuesto funcionen al máximo, es indispensable medir el rendimiento de la organización mediante la participación ciudadana, es decir, para la prestación de un bien o servicio se deben considerar las opiniones externas, toda vez que no son ajenas para la renovación de la actividad gubernamental, en virtud de que el ciudadano capta las deficiencias y perfecciones del sistema, por lo que se le debe brindar la oportunidad de remitir sus quejas a la unidad o área correspondiente.

La ciudadanía se encuentra en un momento en que debe ser más participativa a fin de intervenir en el desarrollo institucional del país, su papel es transmitir y canalizar sus demandas y por qué no, emitir soluciones al problema del subdesarrollo administrativo, además de trabajar conjuntamente con el gobierno, pues ambos son elementos trascendentales en el cambio ya que uno dicta y el otro ejecuta. Por lo tanto, "El funcionamiento de la Administración Pública es una responsabilidad tanto del Gobierno como de la Sociedad en su conjunto, misma que tiene derecho a exigir, pero también tiene que saberlo hacer."¹²¹

¹²¹ Carrillo Castro, Alejandro, op. cit., p.183.

El gobierno debe crear programas institucionales estratégicos que le permitan obtener la información racional y oportuna para la transformación de los procesos y de la institución, los cuales deben impulsar la participación ciudadana a fin de mejorar la prestación de los servicios y la dotación de los bienes, se debe difundir dentro y fuera de la institución. Se deben basar en los medios de comunicación a través de personal capacitado a efecto de orientar al público en la forma en que debe emitir su opinión, sobre cómo se realizan las labores en la oficina, qué les perjudica cuando no son atendidos de forma oportuna, por lo que al transmitir sus quejas se propone al mismo tiempo alternativas de solución.

Las autoridades gubernamentales deben diseñar los programas con base en las necesidades de sus oficinas y tomar en cuenta las manifestaciones de inconformidad, a fin de determinar con mayor facilidad las carencias en la prestación del servicio, además deben tener como objetivo la creación de una cultura ciudadana que permita desarrollar una educación y proveer al usuario o consumidor de las herramientas legales a efecto de exigir calidad en las prestaciones a los que tiene derecho, sin necesidad de utilizar mecanismos de presión (marchas, manifestaciones y plantones) que afecten a las actividades cotidianas de otros ciudadanos.

La oficina colabora mediante programas a que la sociedad conozca sus funciones, para qué sirven, qué hacen, en qué se les puede exigir, con el fin de hacerle entender al ciudadano que al pagar sus impuestos de manera oportuna se beneficia en un futuro con mejores servicios y se estimula su participación. De esta forma posee los elementos necesarios que le permiten comparar sus impuestos con la calidad del bien o servicio que recibe y en caso de no satisfacer sus expectativas esté en posibilidad de demandar un trato justo a quien también le exige pagos puntuales.

4.4.2 POLÍTICAS INSTITUCIONALES QUE PERMITEN TOMAR A LA SOCIEDAD COMO PARTE IMPORTANTE DEL SISTEMA DE GESTIÓN.

El trabajador debe contar con los conocimientos y técnicas adecuadas para la mejor organización de la comunicación social y la relación del Estado con los medios y con la sociedad. Implementar un esquema integral que va desde los marcos constitucionales y legales hasta la organización de conferencias de prensa y el análisis de los enfoques comparativos internacionales y la forma en la que los estados modernos enfrentan la comunicación. El proceso de profesionalización, actualización y modernización de las actividades a fin de informar, se debe iniciar a través de elementos técnicos modernos, como los estudios de opinión pública, manejo de encuestas, planeación estratégica, mercadotecnia y la relación especializada con los medios impresos y electrónicos.

Las instituciones públicas, se deben apegar siempre a la norma a efecto de crear nuevos caminos en los que el ciudadano forme parte importante como ente retroalimentador de todo el sistema de gestión. Una administración que escucha a la población y se apega a la ley, genera innovaciones al proponer cambios *ad hoc* a la situación imperante. El ser cliente o usuario no significa únicamente adquirir un bien o servicio, por lo contrario, adquiere un papel más dinámico al emitir sus demandas, insatisfacciones y quejas sobre la prestación que se le proporciona, para que las organizaciones se adapten al medio ambiente y fijen su atención a un aspecto vital mediante el cual se logren satisfacer las necesidades del cliente, lo que se transforma en la calidad del bien o servicio.

Así, el sector público obtiene una base para medir su eficiencia, el ciudadano, que le da sustento y a la vez que lo guía a mejorar su accionar, mediante las sugerencias e inconformidades que delinean los planes, funciones y actividades de tal forma que dé respuestas adecuadas a los requerimientos sociales con objeto no sólo de cubrir sus necesidades, sino de menguar posibles conflictos colectivos. Una herramienta para tomar en cuenta la participación ciudadana es la gestión estratégica, la cual eleva el nivel de calidad del trabajo y del servidor público; toda vez que se apoya en la información que la

sociedad proporciona con la intención de mejorar el funcionamiento de las oficinas a fin de obtener un bien o servicio en buenas condiciones, pues siendo la comunidad una pieza clave dentro del sistema de retroalimentación, es importante que se le considere como fuerza motriz del proceso de cambio de las instituciones públicas.

La solución está en la satisfacción de las demandas sociales, por lo que sólo basta con escuchar la opinión pública, la cual pone la base para la reforma de las instituciones. El primer paso es considerar a la sociedad como la protagonista de la reforma. “Hoy los ciudadanos participan con la palabra. Transitamos de una sociedad espectadora a una sociedad constructora de instituciones. Aceptarlo en los hechos es comenzar la reforma. Abrir el tema a la deliberación del pueblo. La gobernabilidad proviene de la capacidad y oportunidad para escuchar, entender y atender la demanda del pueblo.”¹²² Sin embargo, no sólo le compete a la sociedad ese cambio sino a los servidores públicos con su honestidad —que también repercute en la de las organizaciones— con el fin de que el Estado marche dentro de los lineamientos legales que le garantice armonía y le asegure rumbo.

4.4.3 CREAR Y MEJORAR LOS MÓDULOS DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN AL PÚBLICO COMO LÍNEAS DE COMUNICACIÓN DIRECTAS.

Las líneas de comunicación en el sector público son vitales para dar a conocer el funcionamiento y los objetivos de las oficinas, por lo cual debe existir ética en los medios a efecto de canalizar la información mediante la vía legal, del libre juego de ideas y de veracidad. El trabajador que sea responsable de los módulos de atención requiere ser un especialista en la comunicación social, que se base en la experiencia y en la actualización de las técnicas, además de ser consciente de los aportes de la tecnología al desarrollo de la institución y de la ciudadanía.

A través de los módulos de información se contribuirá al fortalecimiento de la democracia y de la conciencia ciudadana cada vez mejor informada con una comunicación

social responsable, eficaz y confiable. Además deben funcionar con el apoyo de los medios tecnológicos a fin de capturar y emitir información que permita la transparencia entre las relaciones del gobierno y la ciudadanía como resultado de la madurez política y social. A efecto de que la comunicación fluya de manera veraz y oportuna, es necesario que el trabajador cuente con una profesionalización adecuada como condición indispensable con el objetivo de que la gestión pública se desarrolle de manera eficaz.

4.4.4 LA SOCIEDAD DEBE CANALIZAR SUS DEMANDAS DE MANERA ADECUADA PARA QUE EL GOBIERNO LA ESCUCHE.

La sociedad es fuente de demandas que permiten corregir las fallas de la Administración Pública a través de un proceso ordenado y controlado, que permite medir la eficiencia y la calidad del servicio que se otorga. La opinión del ciudadano es muy importante de tal modo que mide la calidad, por lo que siempre busca optimizar los servicios. “[...] porque ahora es momento de cambiar los enfoques del servicio público pensando en las expectativas y necesidades del ciudadano y de la sociedad en su conjunto y eso requiere no sólo de vínculos nacidos debajo del árbol de la amistad, sino de conocimientos [...] y, sobre todo, de una voluntad innovadora que rompa moldes.”¹²³

El mejoramiento de la vida nacional, se encuentra en la participación conjunta de todos y cada uno de los afectados al ejercer su derecho constitucional de emitir demandas y vigilar que el Estado actúe como guía de los planteamientos de cada grupo, con el fin de encontrar soluciones idóneas a cada problema y que los resultados sean éxitos conjuntos a efecto de alcanzar la supremacía y desarrollo nacional. Con la finalidad de que la ciudadanía emita su opinión acerca de cómo recibe los bienes o servicios la actitud gubernamental debe ser proactiva con la intención de dar respuestas anticipadas e idóneas.

¹²² García Ramírez, Sergio, Puente que Requerimos para los Nuevos Tiempos, Reforma de las Instituciones Públicas, El Excelsior, Mayo de 2000, pp. 1^a y 12.

¹²³ Acle Tomasini, Roberto, *op. cit.*, p. 187.

Los servidores públicos juegan un papel muy importante para que la sociedad tenga las herramientas necesarias que le permitan emitir sus demandas al responsable directo, pues contribuyen desde sus áreas de trabajo a fortalecer la participación de la ciudadanía mediante un trato ético y responsable con el propósito de darle confianza al usuario, lo que crea una ciudadanía mejor informada. La transparencia en las relaciones entre gobierno y sociedad se debe fortalecer a fin de que el país logre una madurez política y social.

4.4.5 REVISIÓN DE LAS LÍNEAS DE COMUNICACIÓN EXISTENTES.

“Si la Administración Pública constituye uno de los instrumentos más eficaces para impulsar el desarrollo, su organización y sus procedimientos han de corresponder a sus objetivos.”¹²⁴ Debe existir congruencia entre las acciones y los objetivos a fin de mejorar la organización, por lo que es necesaria la creación de un modelo de comunicación que permita solucionar y dar cumplimiento a las demandas ciudadanas, es decir, que identifique, comprenda, absorba, dirija y produzca transformaciones que se encaminen de manera directa al desarrollo colectivo, además debe ser un accionar autosostenido que produzca innovaciones inherentes al rápido cambio social.

Con la intención de incorporar un modelo de comunicación eficaz, que ayude a la organización en la recepción y respuesta inmediata de las demandas sociales, es necesaria la participación del ciudadano con el objetivo de mejorar los resultados en la consecución de los intereses del país, a través del estímulo de una cultura de participación Gobierno-Sociedad, a fin de alcanzar las metas de justicia y bienestar social. El paso a un nuevo siglo trae consigo cambios profundos a nivel mundial, que se caracterizan por nuevos modelos de relaciones económicas, políticas y sociales, así como transformaciones que ya se vislumbran en la participación entre la sociedad y el gobierno.

Por ello “[... es muy importante] el proceso de modernización a que ha sido sometida la administración pública, porque representa un elemento indispensable para

¹²⁴ Velasco Ibarra, Enrique, *op. cit.*, p. 39.

sustentar, encausar y animar el esfuerzo que el paso a la modernidad demanda de la sociedad en su conjunto. En su esencia, la modernidad de la Administración Pública busca devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad.”¹²⁵

Los funcionarios y servidores públicos son parte importante para crear un sistema veraz de información, toda vez que deben revisar las líneas de comunicación a efecto de saber dónde y qué se debe modificar, con el apoyo de la opinión pública, en virtud que el ciudadano es quien sufre los defectos del sistema. Con lo cual se crea un modelo de comunicación más eficaz, pues el ciudadano, a quien se le trasmite la información, propone diversas formas de transmitir de manera clara lo que el gobierno emita.

Así se actúa de manera dinámica con el fin de mejorar la comunicación en la oficina. La utilización de nuevas técnicas y herramientas permite comprender mejor los procesos y actividades, al descubrir problemas y ofrecer soluciones adecuadas, por lo que se pueden controlar y vigilar.

El objetivo de medir, registrar, analizar, controlar y difundir la información de una manera idónea, aunado a una adecuada estructura y con un coherente número de personal son un aspecto importante para alcanzar el desarrollo administrativo, no sólo a través del análisis minucioso de los canales de comunicación, sino de los procesos y de la capacitación con que cuenta el recursos humano para el manejo de las nuevas técnicas y métodos, así como de los sistemas computacionales con el propósito de trabajar con nuevas expectativas y brindarle al ciudadano un excelente servicio, con lo que se habrá logrado la *Excelencia en la Gestión Pública*.

¹²⁵ Vázquez Nava, María Elena, *Administración Pública Contemporánea en México*, México, D.F., Ed., Limusa, ed., 1ª, 1981, p. 209.

CONCLUSIONES.

Platón y Aristóteles grandes filósofos de la cultura occidental concibieron a la *Polis* (Estado) como una creación del hombre, quien se considera como un *zoon politikon* (*animal político*), que al integrarse en grupos para satisfacer sus necesidades, convive y crea una organización superior llamada *Familia*, esta evolución es el resultado de la una acción natural del hombre como un ser social, de lo que se deduce que la *Polis* después de pasar por diferentes estadios surge como resultado de la voluntad humana.

Si hoy, el principal objetivo del Estado contemporáneo es el bien común del pueblo, siglos antes, algunas civilizaciones antiguas como Israel, Grecia y Roma, no concebían esta idea. Para ellos lo primordial era la virtud, en donde la máxima autoridad era nombrada por Dios, por lo que si alguien infringía las leyes creadas por él, era señalado como un signo de desobediencia, como en el caso de Israel. En Grecia, no existía la igualdad del individuo, como se establece en la mayor parte del mundo, toda vez que el esclavo no era considerado como hombre y carecía de todo derecho, aún cuando fue el factor fundamental de la economía, ya que representaba la principal fuerza de trabajo, sin embargo, esta situación sirvió de pábulo para establecer los derechos jurídicos y sociales del hombre.

En Roma todo se basaba en la ley de la Iglesia, la cual percibía al hombre cristiano como un ser racional. La iglesia era la máxima institución política y administrativa, además de los señores feudales, quienes a través de una estructura piramidal ejercieron un poder espiritual que encabezó un príncipe que más tarde se denominó *Estado*. Este ente inmaterial, de manera paulatina se apartó de la influencia de la Iglesia aparentemente; en virtud de que hasta el día de hoy esta institución eclesíástica continúa involucrándose de forma activa en los asuntos políticos que no le corresponden; aunque cabe señalar que su opinión ya no tiene una relevancia importante en el desarrollo de las decisiones políticas.

Posteriormente para darle un sustento jurídico al *Estado*, se crea en 1791 la Constitución francesa, en la que se englobaron los derechos y obligaciones del individuo,

cuyas ideas se expandieron hacia los estados de América, recién independizados. Es así como surge la principal organización humana, el *Estado*; que para dar respuesta a las demandas de la población crea al Gobierno cuyo cuerpo se conforma por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que se sustentan en la legalidad, y a partir de este poder tripartita surge la principal materia de estudio de esta investigación, la *Administración Pública*, que nace con el objetivo de cumplir de forma material las funciones encomendadas al *Estado* para satisfacer de manera adecuada las necesidades primordiales de la comunidad que le dio origen y poder para que la orientara y controlara con armonía y equilibrio, por lo que tiene como obligación escuchar las demandas e inconformidades más sentidas de la sociedad.

Sin embargo, aun cuando la *Administración Pública* se rige por un marco legal y por las exigencias sociales, existen fallas en sus instituciones que a pesar de crea otras, no ha podido solucionar las inconformidades que existen en contra de sus oficinas, por lo contrario el aumento en la estructura administrativa la ha llevado a una complejidad que le impide funcionar de manera adecuada, para responder satisfactoriamente a las demandas de la comunidad. Lo preocupante es que esta deficiencia que es añeja, se deriva de la corrupción de los servidores públicos, de los bajos salarios, de la ausencia de capacitación, de la obsolescencia de los procesos y métodos que se utilizan para brindar un bien o servicio faltos de calidad, así como muchos otros factores nocivos para su buen funcionamiento.

Cada administración federal promete acabar con la corrupción y la ineficiencia de las instituciones; por lo que continúa sin que las autoridades y la sociedad —ésta como principal promotora de la corrupción— trabajen para erradicarla. La sociedad participa de manera activa en la corrupción de los trabajadores, debido a que en ocasiones a través de esta acción puede gozar oportunamente del bien o servicio que requiere; no obstante, de manera contradictoria es quien demanda que esa actividad cese en las instituciones, y que le brinden los servicios con calidad sin necesidad de recurrir a la distribución de prebendas.

Asimismo, la ausencia de canales de comunicación entre el Gobierno y la Sociedad evita que la voz pública sea escuchada por las autoridades. Hoy, es ésta la que abre los canales de interlocución a través de movilizaciones para demandar al gobierno mejores niveles de vida. En caso de que las autoridades responsables de la Administración Pública no den una respuesta inmediata a las carencias de la población, entonces no se habrán solucionado los defectos que deterioran la función pública, porque no responde a las exigencias del individuo, lo que podría generar focos de inestabilidad social, debido a las condiciones extremas de pobreza por la falta de atención de las autoridades.

Los problemas que enfrenta el usuario cuando acude a alguna dependencia y la falta de calidad en los bienes y servicios que se prestan, fue lo que motivo la realización de este trabajo de investigación, en el que se propone la implementación de dos técnicas en las oficinas públicas que coadyuvará a lograr un cambio en la función administrativa y contribuya a mejorar sus procesos y el *producto final* con el objetivo de lograr la *Excelencia* en el desempeño de sus tareas encomendadas, con lo que se disminuirán las fallas que permean la prestación de bienes y servicios y que afecta de manera negativa la percepción de la población hacia la gestión pública.

Esta situación podrá erradicarse o disminuirse mediante la aplicación de la Calidad Total y la Reingeniería de Procesos, técnicas con una gran posibilidad de responder a las necesidades de las instituciones públicas. Empero cabe señalar que la utilización de nuevos métodos y técnicas en el sector público no advierten un éxito total en su aplicación, sólo si existe una capacitación constante de los trabajadores y se cuenta con el apoyo de los funcionarios responsables de las dependencias, además de la participación de la sociedad, esta última en el aspecto de que se niegue a seguir siendo parte de un acto corrupto que desgraciadamente afecta el producto final, es decir, la prestación de los bienes y servicios.

La Calidad Total (CT) y la Reingeniería de Procesos (RP) son dos herramientas que permitirán la creación de una *Cultura de Trabajo Administrativo* en el sector público. Herramientas que requieren de la participación consciente del servidor público y exigen una comunicación permanente entre estos y la sociedad. La *CT* coadyuvará a la creación de

equipos de trabajo interdisciplinario que logren captar las ideas innovadoras de los trabajadores para cambiar los procesos y realizar un buen trabajo que mejorará los bienes y servicios que se otorgan a la población.

En cuanto al servidor público, se le dará el lugar que le corresponde como uno de los insumos más importantes de la dependencia, se le capacitará de manera constante con el objetivo de inyectarle un espíritu de competitividad y liderazgo. La *CT* será una herramienta fundamental para transformar el rumbo de la *Administración Pública* al producir bienes y servicios con las características necesarias que exige el ciudadano para satisfacer sus requerimientos y que refleje el cobro de impuestos cada día más altos.

Por su parte, la *RP* será la base para que la *Administración Pública* realice los cambios drásticos que requiere para desechar de manera definitiva aquellas tareas que no tiene razón de ser y que repercuten en gastos innecesarios y pérdidas de tiempo. Con esta herramienta las dependencias reinventarán nuevos e interesantes procesos que agilicen su trabajo, además contribuirá a la creación de una *Cultura Administrativa* que proporcione al servidor público la *Ética de Servicio Público* para evitar los actos de corrupción, además de concienciarlo en la responsabilidad que adquiere al servir a la sociedad y lo fundamental que es su participación en la función pública.

Empero, esto no es suficiente también la sociedad debe contar con una *Cultura* que le permita conocer la actividad de la Administración Pública, para ello los mecanismos de comunicación deben ser los adecuados para que exprese su malestar o emita su opinión respecto a lo que percibe como fallas en la prestación de los bienes y servicios. Es por esto que las autoridades deben sentar las bases para desarrollar una conciencia social que permita de manera eficiente solucionar los errores administrativos.

Estos canales de comunicación deben tener sustento legal, claridad y transparencia de cada una de las instituciones que deberán tener acceso inmediato a las quejas y denuncias de la población, para otorgar una respuesta inmediata a la ciudadanía. La participación conjunta del Gobierno y la Sociedad cambiarán los aspectos que les han

afectado de forma recíproca, esto se logrará a través de las líneas de comunicación idóneas, directas y precisas que el gobierno establezca para conocer la opinión de la comunidad con respecto al bien o servicio que se le otorga, para modificar aquellos aspectos que perjudican el desarrollo social.

La comunicación es fundamental, no sólo para que la mal llamada “burocracia” aprenda a ser eficiente, sino para que la sociedad conozca como funciona la *Administración Pública* y cómo puede intervenir para solucionar los aspectos que le afectan cuando acude a sus oficinas. La sociedad también debe involucrarse en la creación de esa *Cultura Administrativa* al no acceder al intercambio de beneficios con los trabajadores que la atienden, pues al abstenerse los trabajadores tendrán que brindarle el servicio con o sin “mordida”. El cambio del *Sistema Administrativo Mexicano* no sólo está en manos de los servidores públicos y de los funcionarios responsables de las dependencias, sino de la sociedad en su conjunto y de aquellos que buscan el mejoramiento de su nivel de vida, para lo cual se necesita de una *Cultura Administrativa y Política* en el servidor público y en el ciudadano que se apegue a la realidad y los requerimientos sociales.

Este nuevo milenio vislumbra grandes cambios a nivel mundial, que afectarán el desarrollo político, económico y social del país; para lograr que pueda competir en un mundo de globalización, es imprescindible la modernización de la *Administración Pública Mexicana*, la cual encuentra muchas posibilidades de mejorar su desempeño con la aplicación de técnicas como la Calidad Total y la Reingeniería de Procesos; aunque no son la panacea, si disminuirán la práctica de la gestión tradicional al trabajar con excelencia (eficiencia-eficacia) y racionalidad en todo lo que emprenda.

Asimismo, con el desarrollo de una *Cultura Administrativa* los servidores públicos se formarán un código de ética para realizar su trabajo con respeto y apego a la legalidad. De ésta forma, generarán un cambio de actitud en la ciudadanía que al estar bien informada y ver satisfechas sus demandas de manera adecuada evitará actos de corrupción y sabrá como canalizar su inconformidad. Hoy en día, la *Administración Pública Mexicana* debe

trabajar no para satisfacer al gobierno sino a la sociedad, a través de la mejorar de su trabajo y con esto alcanzar la *Excelencia en la Gestión Pública*, ya que redundará en la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1. A. Bernillón-O. Ceratt, *Implantar y Gestionar la Calidad Total*, España, Barcelona, Ed., Gestión 2000, 1989.
2. Acle Tomasini, Alfredo, *Planeación Estratégica y Control Total de Calidad, un caso hecho en México*, México, D.F., Ed., Grijalbo, ed. 4ª, 1989.
3. Acle Tomasini, Roberto, *Retos y Riesgos de la Calidad Total*, México, D.F., Ed., Grijalbo, 1994.
4. Alonso, Jorge, *El Estado Moderno*, México, D.F., Ed., Nueva Imagen, ed., 1ª, 1982.
5. Arnaiz Amigo, Aurora, *El Estado y sus Fundamentos Institucionales*, México, D. F., Ed., Trillas, 1995.
6. Arne F. Leemans, *Cómo Reformar la Administración Pública*, México, D.F., Ed., FCE, 1ª reimpresión, 1982.
7. Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado Javier, *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, México, D.F., Ed., Porrúa, ed. 1ª, Agosto 1991.
8. Bielsa, Rafael, *Principios de Derecho Administrativo*, Argentina, Buenos Aires, Ed., Depalma, ed., 3ª, 1963.
9. Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, México, D. F., Ed., Siglo XXI, 1981.
10. Bravo Ahuja, Victor, E, (coordinador), *Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública, Ensayos sobre la Modernidad Nacional*, México, D.F., Ed. Diana, ed., 1ª, 1989.
11. Brewer-Carias, Allan R, *Política, Estado y Administración Pública*, Venezuela, Caracas, Ed., Ateneo de Caracas y Jurídica Venezolana, 1979.
12. Brom, Juan, *Para Comprender la Historia*, México, D. F., Ed., Nuestro Tiempo, ed., 59ª, 1991.
13. Bustani Hid, José, et. al., *La Administración Pública Federal II*, México, D.F., Ed., UNAM, FCPyS, serie estudios 27, 1993.
14. Cardiel Reyes, Raúl, *Ciencia Política*, México, D. F., Ed., Porrúa, 1987.
15. Carnoy, Martín, *El Estado y la Teoría Política*, México, D. F., Ed., Alianza, 1993.
16. Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México, su Difusión, Análisis y Defensa ante al Opinión Pública*, México, D.F., Ed., Porrúa, ed., 1ª, 1982.

17. Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, México, D.F., Ed., INAP, 1975.
18. Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*, México, D. F., Ed. Limusa, ed., 2ª reimpresión, 1989.
19. Centro de Estudios Internacionales, *Las Fronteras del Control del Estado Mexicano*, México, D.F., Ed., Colegio de México, ed. 1ª., 1976.
20. Córdova, Arnaldo, *Sociedad y Estado en el Mundo Moderno*, México, D. F., Ed., Grijalbo, 1976.
21. Crick, Bernard, *Formas Básicas de Gobierno, un Bosquejo y un Modelo*, México, D. F., Ed., Manual Moderno, 1979.
22. Châtelet François, *Las Concepciones Políticas del Siglo XX*, España, Madrid, Ed., Espasa-Calpe, 1986.
23. D. Morris, Stephen, *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*, México, D.F., Ed., Siglo XXI, 1992.
24. De la Cueva, Mario, *La Idea de Estado*, México, D. F., Ed., U.N.A.M., 1975.
25. De Miguel Fernández, Enrique, *Introducción a la Gestión Managment (I y II)*, España, Valencia, Ed., Servicios de Publicaciones, ed., 1ª, 1991.
26. Deutsch, Karl W, *Política y Gobierno*, España, Madrid, Ed., F.C.E., 1976.
27. Dimock Marshall, Edward, *Administración Pública*, México, D.F., Ed., Hispanoamericana, ed. 3ª, 1967.
28. Duplán, Carlos, *El Problema de la Organización de las Oficinas de Gobierno y su Resolución*, (Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana, serie B), Bibliografía No. 2, ed., 2ª, 1976.
29. Dwight, Waldo, *Administración Pública*, México, D. F., Ed., Trillas, 1979.
30. Faya Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal, la Nueva Estructura*, México, Ed., Porrúa, ed.2ª, 1983.
31. Fernández Vázquez, Emilio, *Diccionario de Derecho Público*, Argentina, B. A., Ed., Astrea, 1981.
32. Finer, Herman, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*, España, Madrid, Ed., Tecnos, 1964.
33. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, D.F., Ed. Porrúa, ed. 1ª., 1934.

34. Galván Escobedo, José, *Tratado de Administración General*, México, D. F., Ed., Trillas, 1990.
35. García Malo, Ignacio, *La Política Natural o Discurso sobre los Verdaderos Principios del Gobierno*, México, D. F., Ed., U.N.A.M., 1978.
36. García Pelayo, Manuel, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, España, Madrid, Ed., Alianza Universitaria, ed 2ª, 1991.
37. Gladden, E. N, *Una Historia de la Administración Pública desde el Siglo XI hasta Nuestros Días*, México, D. F., Ed., I.N.A.P., 1989.
38. Gómez Quiñones, Juan, *Porfirio Díaz, los Intelectuales y la Revolución*, México, D.F., Ed., el Caballito, S.A., ed., 1ª, 1981.
39. Görlitz, Axel, *Diccionario de Ciencia Política*, España, Madrid, Ed., Revista de Occidente, 1980.
40. H. Appleby, Paul, *Administración Pública*, México, D.F., Ed., Herero Hermanos, Sucs., S.A., 1967.
41. Hermida, Jorge; Serra Roberto y Kastika, Eduardo, *Administración y Estrategia, Teoría y Práctica*, Argentina, Buenos Aires, Ed., Ediciones Macchi, ed., 4ª., 1992.
42. Iker, Franke, et. al., *Política y Administración Pública*, México, D.F., Ed., UNAM-FCPyS, 1973.
43. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El Sistema Presidencial Mexicano*, (Algunas reflexiones), México, D.F., Ed., UNAM, ed., 1ª, 1988.
44. Ishikawa, Kaoru, *¿Que es el Control Total de Calidad? La modalidad japonesa*, Colombia, Ed., Norma, 1998.
45. J. Johansson, Henry, et. al., *Reingeniería de Procesos de Negocios*, México, D.F., Ed., Limusa, 1995.
46. J., Friedrich, *El Hombre y el Gobierno, Una Teoría Empírica de la Política*, España, Madrid, Ed., Tecnos, 1968.
47. Jiménez Castro, Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, México, D. F., Ed., Limusa, 1975.
48. Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Política y Administración*, España, Madrid, Ed., Tecnos, ed. 2ª, 1977.

49. Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Teoría General de la Administración*, España, Madrid, Ed., Tecnos, ed. 2ª, 1981.
50. Karatsu, Hajime, *CTC: La Sabiduría Japonesa*, C.T.C., España, Barcelona, Ed., Gestión 2000, 1991
51. Koontz, Harold y O'Donnell Cyril, *Administración*, México, D. F., Ed., McGraw Hill, 1988.
52. Lindau, Juan, *Los Tecnócratas y la Elite Gobernante Mexicana*, México, D.F., Ed., Planeta, 1992.
53. Lock, Dennis y J. Smith, David, *Como Gerencia la Calidad Total, Estrategias y Técnicas*, Colombia, Bogota, Ed., Legis Fondo Editorial, 1991.
54. Lyonnet, Patrick, *Los Métodos de la Calidad Total*, España, Madrid, Ed., Diaz de Santos, S.A., 1989.
55. M. Ivancevich, et. al., *Gestión, Calidad y Competitividad*, España, Madrid, Ed., Irwin, ed. 1ª, 1996.
56. Maclver, Robert, *Teoría del Gobierno*, España, Madrid, Ed., Tecnos, 1966.
57. Martínez Silva, Mario, et. al, *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, D. F., Ed., El Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1981.
58. Mendieta y Núñez, Lucio, *La Administración Pública en México*, México, D.F., Ed.,UNAM, 1942.
59. Mosher, Frederick C. y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la Administración*, España, Madrid, Ed., Rialp, 1960.
60. N. Lowenthal, Jeffrey, *Reingeniería de la Organización Enfoque Sistemático para la Revitalización Corporativa*, México, D.F., Ed., Panorama, 1995.
61. Palom Izquierdo, Francisco Javier y Torto Raventos, Lluís, *Managment en Organizaciones al Servicio del Progreso Humano*, España, Madrid, Ed. Espasa-Calpe, 1991.
62. Parro Roberto, Nereo, *Reingeniería: Empezar de Nuevo*, Argentina, Buenos Aires, Ed. Macchi, 1996.
63. Peppard, Joe y Rowland, Phillip, *La Esencia de la Reingeniería en los Procesos de Negocios*, México, Edo. Méx., Ed. Prentice Hall, inc. 1996.

64. Pérez-Fernández de Velasco, José Antonio, *Gestión por Procesos, Reingeniería y Mejora de los Procesos de Empresas*, España, Madrid, Ed. ESIC, 1996.
65. Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública en México, dos Funciones y Especialidades*, México, D.F., Ed., INAP, Tomo I, 1984.
66. Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción la Administración Pública de México*, México, D.F., Ed. INAP, ed. 2ª, Tomo II, 1988.
67. R. David, Fred, *Concepts of Strategic Management*, United States of America, Ed. Macmillan Publishing Comany, ed. 4ª, 1993.
68. R. David, Fred, *La Gerencia Estratégica*, Colombia, Bogota, Ed. Fondo Editorial Legis, ed. 1ª, reimpresión 3ª, Febrero 1990.
69. R. Jablonsky, Joseph, *T.Q.M.; Como Implantarlo, Aprender a Administrar la Calidad Total*, México, D.F., Ed. CECSA, reimpresión 1ª, 1996.
70. Reyes Heróles, Federico, *Política y Administración, A través de la Idea de Vida*, México, Ed. INAP, 1983.
71. Rico Rubén, Roberto, *Calidad Estratégica Total: Total Quality Managment*, Argentina, Buenos Aires, Ed. Macchi, 1991.
72. Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública Mexicana*, México, D.F., Ed. Limusa, ed. 1ª, 1981.
73. Ruiz Massieu, José Francisco (Compilador), Armienta Calderón, Gonzalo, et. al., *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*, México, Toluca, Ed. INAP, ed. 1ª, 1984.
74. Salazar Mallén, Rubén, *Desarrollo Histórico del Pensamiento Político*, México, D. F., Ed. U.N.A.M., ed 4ª, 1984.
75. Sánchez González, José Juan, *La Administración Pública Como Ciencia, su Objeto y su Estudio*, México, D.F., Ed. Plaza y Valdes-iapem, ed., 1ª, 2001.
76. Sandholm, Lennart, *Control Total de Calidad*, México, D.F., Ed. Trillas, ed. 1ª, 1995.
77. Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México., D.F, 1996, p. 56.
78. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, D.F., Ed. Porrúa, ed. 1ª, Tomo II, 1959.

79. Suárez Farias, Francisco, *Elite, Tecnocracia y Movilidad Política en México*, México, D.F., Ed. UAM-Xochimilco, ed. 1ª, 1991.
80. Udaondo Duran, Miguel, *Gestión de Calidad*, Ed. Díaz de Santos, 1991.
81. Vázquez Nava, María Elena (Coordinadora), *La Administración Pública Contemporánea en México*, México, D.F., Ed. FCE y SCGF, 1993.
82. Velasco Ibarra, Enrique, et. al., *Administración Pública y Desarrollo II*, México, D.F., Ed. UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, serie estudios 14, 1970.
83. Villa Aguilar, Manuel, *La Institución Presidencial, el Poder de las Instituciones y los Espacios de la Democracia*, México, D.F., Ed. Porrúa, ed. 1ª, 1987.
84. Zairi, Mohamed, *Administración de la Calidad Total para Ingenieros*, México, D.F., Ed. Panorama, ed. 1ª, 1993.
85. Zorrilla Martínez, Pedro, et. al., *Administración Pública Federal*, México, D.F., Ed. UNAM, serie estudios 26, 1972.

HEMEROGRAFÍA GENERAL

1. García Ramírez, Sergio, *Puente que Requerimos para los Nuevos Tiempos, Reforma de las Instituciones Públicas*, Excelsior, Mayo de 2000.
2. Estévez Ramírez, Fausto, *La Calidad y la Sociedad*, El Universal, (México, D.F. del 2000).
3. Félix, Edgar, *La Burocracia, un Fantasma que sí Pesa y que Asusta*, (Reportaje Especial) El Financiero, (México, D.F., 7 de octubre de 1998).
4. García Ramírez, Sergio, *Reforma de las Instituciones Públicas*, Excelsior, (México, D.F. del 2000).
5. González Álvarez, Román, *Convocan a un Programa de Reconocimiento a la Calidad en la Administración Pública*, Excelsior, (México, D.F., 17 de marzo de 2000).
6. Navarrete, Alverto, *Pone en marcha el INAP un Diplomado sobre Comunicación Oficial y Gobierno*, Excelsior, (México, D.F. 2 de agosto de 2000).
7. Varela, Rogelio, *Comunicación en las empresas, importante fuente de ingresos*, El Financiero, (México, D.F., 6 de abril de 2000).
8. Vega, Margarita, *La Doctrina Gerencial del Nuevo Gobierno, Metamorfosis, el Impacto que Viene a la Burocracia*, (México, D.F. 22 de Noviembre de 2000.)