

00468



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

6

**"HACIA UN MODELO DE BUROCRACIA SUSTANTIVA:  
LA SUBCONTRATACION COMO INSTRUMENTO DE GESTION  
PUBLICA PARA EL REDIMENSIONAMIENTO DE ESTRUCTURAS  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA"**

Tesis que para obtener el  
Grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos presenta:

JOSE LUIS SAMANIEGO GONZALEZ

Dirigido por: MTRA. ELENA JEANNETTI DAVILA

noviembre del 2002

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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.

Si agradecer significa hacer hablar al corazón por algo recibido, tengo que decir GRACIAS:

A mi esposa, Azu, por su comprensión, apoyo, cariño y motivación para nunca claudicar.

A mis hijos, María Fernanda y Diego Alonso porque son la energía que motiva mi vida, esperando ser cada día mejor para merecer su orgullo.

A mis padres, Linda y Miguel y mis hermanos, porque como compañeros de vida comparten mis alegrías y tristezas.

A mis Profesores, porque en cada uno de ellos encontré un ejemplo, pero especialmente a mi asesora, la Maestra Elena Jeannetti Dávila, por su permanente buena disposición para ayudarme en este proyecto.

A mi Universidad no solo por hacerme más útil a la sociedad, sino por hacerme sentir un orgulloso miembro de su comunidad.

Sinceramente, Gracias

# INDICE

## INTRODUCCION

Pág.

### CAPÍTULO I. ESTADO, GOBIERNO, ADMINISTRACION PUBLICA Y BUROCRACIA.

1.1.	EL ESTADO.	
1.1.1.	Concepto.	2
1.1.2.	Orígenes.	4
1.1.3.	Tipología. Categorías de análisis.	6
1.1.4.	Evolución histórica mundial.	13
1.1.5.	Tendencias y condiciones actuales. El ajuste estructural.	17
1.1.6.	El Estado Mexicano.	21
	1.1.6.1. Elementos.	23
	1.1.6.2. Evolución histórica.	26
1.2.	EL GOBIERNO.	
1.2.1.	Concepto.	28
1.2.2.	Buen Gobierno.	30
1.2.3.	El Gobierno Mexicano.	31
1.2.4.	Tendencias de Gobierno.	33
1.3.	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	
1.3.1.	Concepto.	35
1.3.2.	Administración Pública Tradicional, Nueva Administración Pública y Gestión Pública.	38
	1.3.2.1. Administración Pública Tradicional.	38
	1.3.2.2. Nueva Administración Pública.	39
	1.3.2.2.1. Gestión Pública.	39
	1.3.2.2.2. Public Management ó Gerencia Pública.	45
1.3.3.	Causales de la Nueva Administración Pública.	48
1.3.4.	La Administración Pública Federal en México.	51
1.4.	LA BUROCRACIA	62
1.4.1.	Concepto.	64
1.4.2.	Evolución.	68
1.4.3.	Paradigmas.	70
1.4.4.	Estructuras burocráticas.	74
1.4.5.	Análisis de eficiencia y eficacia.	76
1.4.6.	Empleo público y burocracia. Una perspectiva cuantitativa.	80
1.4.7.	La burocracia en México.	89

## CAPITULO II. MODERNIZACION, REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA ADMINISTRATIVA.

2.1.	La Modernización Administrativa como tendencia histórica.	94
2.2.	La modernización administrativa.	101
2.2.1.	La modernización administrativa en México.	103
2.3.	REFORMA DEL ESTADO.	110
2.3.1.	Etapas de las reformas.	114
2.3.2.	Objetivo de las reformas.	118
2.4.	REFORMA ADMINISTRATIVA	119
2.4.1.	Contexto histórico.	119
2.4.2.	Elementos.	120
2.4.3.	Propósitos.	122
2.4.4.	Instrumentos.	123
2.4.4.1.	Servicio Público de Carrera.	124
2.4.4.2.	Desregulación.	134
2.4.4.3.	Descentralización	138
2.4.4.4.	Subcontratación.	140
2.4.4.5.	Concesión.	141
2.4.5.	Técnicas.	146
2.4.5.1.	Planeación estratégica.	146
2.4.5.2.	Reingeniería de procesos.	148
2.4.5.3.	Calidad Total.	148
2.4.5.4.	Benchmarking.	149

## CAPITULO III. LA SUBCONTRATACION COMO INSTRUMENTO DE GESTION PUBLICA

3.1.	Nociones etimológicas y lingüísticas.	153
3.2.	Antecedentes.	157
3.3.	Consideraciones y fundamentación jurídica.	161
3.4.	Tipos.	180
3.5.	Elementos.	182
3.6.	Consideraciones técnicas y metodología	183

**CAPITULO IV. EL MODELO DE BUROCRACIA SUSTANTIVA APOYADO EN LA SUBCONTRATACION COMO INSTRUMENTO DE GESTION.**

4.1.	El contexto del modelo.	193
4.2.	El modelo tradicional de estructuras de la Administración Pública.	196
4.3.	El modelo de burocracia sustantiva: el modelo emergente.	198
4.4.	Requerimientos del modelo.	201
4.5.	Impacto del modelo.	203
4.5.1.	Ventajas ó beneficios.	205
4.5.2.	Riesgos e inconvenientes.	207
<b>CONCLUSIONES</b>		<b>211</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOHEMEROGRAFICAS Y DE CONSULTA ELECTRONICA . . .</b>		<b>217</b>

*Hacia un modelo de burocracia sustantiva:  
La subcontratación como instrumento de gestión pública  
para el redimensionamiento de estructuras de la A.P.M.*

---

## **INTRODUCCION**

## INTRODUCCION

Derivado de la transformación de la misión y visión del Estado, de un carácter Benefactor hacia uno Promotor y Regulador, aunado a una sociedad civil cada vez mas vigorosa y participativa en las decisiones públicas que exige legitimidad no solo de carácter institucional sino por rendimientos, enfatizando la necesidad de una legitimación del poder público a través de su eficacia, el sector privado ha venido asumiendo algunas funciones de producción de bienes y servicios, que han desahogado al propio Estado, de funciones netamente operativas.

En el plano de la actividad se observa una transición de la Administración Pública tradicional hacia una Nueva Gestión Pública, orientada y caracterizada por la legitimación de la acción pública en los resultados. Este proceso de transformación es mas notorio en los gobiernos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

La gestión pública de que se habla, representa una actividad pública de gobierno más dinámica y participativa, con propósitos y orientaciones que busca proporcionar al Gobierno y su Administración Pública, herramientas y métodos que le permitan atender acertadamente las crecientes y variadas demandas ciudadanas, donde destaca "la exploración de nuevas soluciones diferentes en la prestación directa de los servicios y una mejor reglamentación directa por el Estado (privatización, concesión , subcontratación, etc.) así como la búsqueda de la eficiencia en los servicios públicos prestados directamente por el sector público."<sup>a</sup>. Estos cambios invariablemente están incidiendo cuantitativa y cualitativa en los aparatos burocráticos de gobierno.

---

<sup>a</sup> Shand, David. "La nueva gestión pública. Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional" en Revista de Administración Pública No.91, Ed. INAP, México 1996, p.77

En estas condiciones que exigen innovación e inventiva gubernamental, se destaca el desarrollo de nuevos instrumentos, herramientas y tecnologías de gestión, como la subcontratación, desregulación, el servicio profesional de carrera, la descentralización, la concesión, así como la planeación estratégica, la calidad total y el análisis de posicionamiento.

De igual forma, en el plano estructural, las organizaciones públicas se ven cada vez más influidas por los procesos de transformación que modifican el tradicional carácter burocrático de las instituciones (en el sentido científico del término que se detalla en el trabajo), lo que les obliga a asemejarse a organizaciones del sector privado.

Sin embargo, se considera pertinente que las organizaciones públicas continúen respondiendo a una racionalidad burocrática que se estima salvaguarda eficazmente el sentido y orientación público de la actuación administrativa, lo que se busca es la creación de *"burocracias sustantivas"* con una tendencia al adelgazamiento orgánico, que facilite; en cuerpos compactos (personal especializado en funciones de dirección, evaluación, regulación, control), construir servicios profesionales de carrera reducidos no necesariamente en términos cualitativos sino cuantitativos en el sentido de especialización, desentendiéndose de categorías y personal de tipo netamente de apoyo ó adjetivo, áreas en las que se sugiere la implementación de la subcontratación como instrumento.

En este marco, se identifica, aunque en forma embrionaria en algunas áreas de la Administración Pública de México, un fenómeno administrativo **"la subcontratación"**, que a reserva de precisar su referencia conceptual en el estudio, se le propone como un instrumento de gestión, mediante el cual se confía a personas jurídicas distintas del poder público mediante una relación de carácter contractual, la ejecución de funciones ó actividades adjetivas de su competencia, que originalmente eran prestadas ó ejecutadas por personal público.

Este fenómeno, también conocido como "externalización", ó "tercerización", y en el medio privado como "outsourcing", tiene características peculiares que le distinguen de otro tipo de actos administrativos, puesto que se identifica fundamentalmente en áreas adjetivas ó de apoyo a la organización pública y opera simultáneamente, incluso compartiendo espacios físicos de la misma institución pública.

A través de este instrumento, el personal público que tradicionalmente realiza las actividades que se subcontratan resulta remplazado por "personal privado" a quien se subcontrata la función ó actividad, es por ello que se señala que resulta un medio de redimensionamiento de las estructuras públicas.

En el sector privado, es un concepto de conocimiento y aplicación general en organizaciones de vanguardia cuya referencia considero puede ser transportada; con obvias restricciones, que en el mismo trabajo se detallan, al ámbito publiadministrativo.

En el marco mundial, por ejemplo, en Gran Bretaña la llamada reinención del Gobierno ha permitido la posibilidad de experimentar un amplio programa de subcontratación, a través del llamado "Programa de Prueba de Mercados (Market Testing Programme)". "Esta reinención forma parte del proceso global para tratar de lograr una organización productiva, más delgada y más sensible al cambio".<sup>b</sup>

En el ámbito académico de nuestro país existen escasas referencia del fenómeno en el sentido que se propone, aunque en la práctica se observa cada vez con mayor intensidad y en una multiplicidad de ámbitos en las organizaciones públicas.

---

<sup>b</sup> Rothery Brian y Robertson Ian. *Outsourcing. "La subcontratación"*, Limusa, México, 2000. p.19

Este trabajo tiene inicialmente el propósito de conformar un marco teórico (conceptual, histórico, jurídico) respecto al tema de la subcontratación, en el ámbito público de México particularmente pensando a nivel macro, sin olvidar la posibilidad de que en realidades locales pudiera servir como referencia.

Para tal efecto, el estudio se plantea como objetivo genérico aportar elementos que permitan emplear a la subcontratación como instrumento de gestión en la Administración Pública Mexicana, a favor del redimensionamiento de estructuras de personal con vistas a la creación de un cuerpo de servidores públicos especializados en funciones de gobierno, más que en trabajos adjetivos; condición que permita mejorar la eficiencia del servicio público; así como, de manera específica: Identificar a la subcontratación como instrumento de gestión administrativa, determinar su impacto en las estructuras administrativas, analizar sus perspectivas en el ámbito público mexicano, evaluar sus aspectos favorables y desfavorables, así como proponer un guía metodológica que permita orientar procesos de este tipo.

Las aportaciones que el estudio puede brindar se sintetizan en los siguientes puntos:

- a) Delimitación teórica de la subcontratación en el ámbito de la Administración Pública de México, bajo una óptica de "instrumento".
- b) Evaluación de su impacto y perspectivas como instrumento de gestión pública.
- c) Aportación de elementos para orientar la implementación de procesos de subcontratación para un ámbito exclusivo de instituciones públicas.

La hipótesis central que guía al trabajo queda representada como a continuación se enuncia: "La subcontratación representa un instrumento de gestión útil para el redimensionamiento de las estructuras públicas y permite ó facilita la conformación de "burocracias sustantivas".

Adicionalmente, del enunciado principal, se desprenden algunas hipótesis secundarias como:

- La subcontratación posibilita la implementación de modelos de servicio profesional ó civil de carrera especializados; y
- La subcontratación hace flexibles las estructuras de personal público.

Respecto a la orientación metodológica del trabajo se menciona el empleo de un esquema lógico deductivo, que a partir de principios y conceptos teóricos generales permite comprender y llegar al abordaje de una realidad particular, pretendiendo incluso el reconocimiento de categorías propias. De tal forma, se encuentra en los dos primeros capítulos del trabajo un intento de acercamiento al objeto de estudio: "la subcontratación", desde las ideas y conceptos más generales como: Estado, Gobierno, Administración Pública, Burocracia, Modernización, Reforma, Reforma del Estado, Reforma Administrativa, para llegar en sus Capítulos Tercero y Cuarto a un estudio del objeto, que constituye la parte medular del trabajo, en el sentido de que representa los aspectos más particulares y propositivos del estudio.

Desde la perspectiva señalada, el trabajo inicia en su primer Capítulo con las conceptualizaciones básicas que sirven como plataforma teórica y terminológica durante el desarrollo del estudio. Conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública, Burocracia y Estructuras, sus elementos, funciones, y conectividad, a efecto de aportar elementos conceptuales, históricos y jurídicos que permitan ofrecer un panorama, tanto general como específico, de la actuación de gobierno por medio de la Administración Pública, tomando como punto de referencia las características del ámbito local de nuestro país.

Para este Capítulo se intentan rescatar y destacar las transformaciones del Estado, del Gobierno y especialmente de la Administración Pública a través de nuevas corrientes de estudio y praxis, que permiten visualizar la importancia del fenómeno que se estudia "la subcontratación" en este nuevo contexto.

El Capítulo Segundo describe conceptos fundamentales relativos a modernización y reforma, desde diversas perspectiva de análisis y ubicando a estas tendencias en el contexto histórico contemporáneo, haciendo notar la diferencia fundamental entre Reforma del Estado y Reforma Administrativa, incluyendo a ésta en la primera y destacando cómo la subcontratación se incluye dentro de los instrumentos ó medios identificados de reforma administrativa, describiendo los principales: servicio profesional de carrera, desregulación, descentralización y subcontratación, concesión, abordando incluso, de manera complementaria algunas técnicas contemporáneas con enfoque de gestión pública: planeación estratégica, calidad total, reingeniería de procesos y el análisis de posicionamiento.

El Capítulo Tercero es sustantivo del trabajo, toda vez que refiere el abordaje particular y detallado de la subcontratación como instrumento de gestión pública, intentando describir todos sus ángulos, especialmente se cuida el análisis jurídico y técnico con intención de formar una metodología que apoye, desde un estudio de factibilidad inicial y diseño para implementación, hasta su evaluación y control como fases técnicas derivadas de una operación.

Por ultimo, el Capítulo Cuarto constituye la parte propositiva del trabajo, en el que se describe la conformación y operación del modelo de "**burocracia sustantiva**" apoyado en la subcontratación como instrumento de redimensionamiento, confrontándolo con el modelo de burocracia tradicional, rescatando además de diferencias esenciales entre ambos, las ventajas ó beneficios que este modelo reporta y los riesgos e inconvenientes que presenta su implementación, brindando la posibilidad de observar aspectos: administrativos: estructurales y operativos, técnicos, económicos y políticos, además de analizar cuáles serían las condiciones ó requisitos que se exigen para su adecuada implementación ó perfeccionamiento, según el caso, todo, sin olvidar que el estudio se realiza desde la perspectiva de análisis y operación para organizaciones ó instituciones públicas.

Finalmente resulta importante señalar que la novedad del tema limita la posibilidad de consultar conocimiento previamente acumulado del mismo; sin embargo, atendiendo una concepción estratégica esta limitación se convierte en la oportunidad de innovar en el estudio del fenómeno.

Para desarrollar el trabajo fueron empleadas fuentes de consulta de bibliotecas nacionales: UNAM, INAP, CIDE, COLMEX, complementando valiosamente con bibliohemerografía obtenida por medios electrónicos, como los serios y novedosos trabajos presentados por especialistas y estudiosos del ámbito público en diversos Congresos del CLAD, así como estudios presentados en diversos foros a nombre de la Organización Internacional de Trabajo.

Considero importante señalar por último, que la orientación del estudio tiene su origen en un firme convicción personal adquirida con la formación académica y la experiencia laboral, de que en la Administración Pública como órgano y como función, se requieren soluciones innovadoras a los problemas contemporáneos y con la aportación de elementos teóricos y prácticos, romper inercias y atavismos que permitan el progreso; en términos de eficiencia y eficacia, de la función pública; crear organizaciones públicas y sistemas de administración de personal que privilegien los aspectos técnicos más que las opciones ideológicas y políticas.

*Hacia un modelo de burocracia sustantiva:  
La subcontratación como instrumento de gestión pública  
para el redimensionamiento de estructuras de la A.P.M.*

---

## **CAPITULO I**

# **ESTADO, GOBIERNO, ADMINISTRACION PUBLICA Y BUROCRACIA**

## 1.1. El Estado

Existe una conexión lógica, para fines analíticos, e histórica entre Estado, Gobierno y Administración Pública, que obliga, procurando entender a la Administración Pública, estudiar inicialmente al Estado.

Bajo esta óptica, "comprender y explicar el origen, estructura y funcionamiento de la administración pública significa fundamentalmente estudiar el origen, la estructura y el funcionamiento del Estado y del gobierno y más radicalmente la base ó estructura social que necesariamente ha dado origen al Estado, a su constitución jurídico-coactiva, al gobierno y por ende, a la administración pública".<sup>1</sup>

En el mismo sentido se afirma que "la cuestión central es el estudio de la naturaleza de la administración pública (origen, estructura, función, operación y tendencias) dentro del estudio de la naturaleza del Estado".<sup>2</sup>

Con esta perspectiva el presente apartado aborda las concepciones de diversos autores sobre el Estado, su tipología para análisis, evolución histórica, tendencias y condiciones actuales, particularmente la evolución del Estado Mexicano, que nos permita contar con elementos de comprensión para entender las condiciones actuales y proyecciones de su Administración Pública.

---

<sup>1</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., "Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública", en Revista de Administración Pública No.54, abril-junio de 1983, México, INAP, p. 364

<sup>2</sup> Aguilar Villanueva, Op.Cit. p.365

### 1.1.1. Concepto

El término *Estado*, se relaciona con el vocablo latino "dominio". La palabra Estado etimológicamente deriva de la voz *status*; "situación o condición de ser"<sup>3</sup>, que no guarda una relación directa con el actual contexto en que se emplea el término.

La voz *Estado*; en el contexto político nace con las ideas del pensador florentino Nicolás Maquiavelo, que en su obra "El Príncipe", hace alusión a que el Estado buscaba la unidad italiana entre todas sus provincias y conformar un ente común que tuviera fuerza ante sus enemigos.

Con el uso de la palabra por Maquiavelo, el término Estado sustituyó a los términos tradicionales con los que hasta entonces había sido denominada la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud en poder de mando.

Previo a la incorporación de la palabra, los romanos usaban los términos *civitas* o *res pública*, aludiendo al pueblo y a su vez al propio Imperio, que significó poder o potestad pública.

Atendiendo a otro tipo de concepción, la propuesta por Max Weber, El Estado sería entendido como la "unidad de dominación que ejerce la coacción física legítimamente sobre los individuos asentados en su territorio".<sup>4</sup>

Rafael Bielsa, en una perspectiva jurídica define al Estado como la "organización jurídica de la nación, en cuanto es ésta una entidad concreta, material, compuesta de personas y de territorio".<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Blázquez Fraile. **Diccionario Latino Español**. Ed. IUS, Madrid, 1974, p.257

<sup>4</sup> Citado por Heller, Herman. **Teoría del Estado**. Ed. FCE, México, 1985, p.85

<sup>5</sup> Bielsa Rafael, **Derecho Administrativo** T.1 6a. Ed. La Ley, Buenos Aires, 1964. p.124

De igual forma, puede concebirse al Estado como la estructura permanente de la organización política de la sociedad asentada ésta en un territorio determinado y donde aquella ejerce su poder con exclusión de cualquier otra y de conformidad a un orden jurídico.

Con un tratamiento similar, Jellinek define al Estado como " la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio".<sup>6</sup>

Para los académicos españoles Arbós y Giner, el Estado se refiere al "Conjunto de instituciones a través de las cuales se gobierna a la población que vive en un territorio delimitado por sus fronteras".<sup>7</sup>

De las definiciones anteriores puede inferirse; en términos genéricos que el Estado corresponde a la organización política de un nación, encontrando como sus elementos básicos: una población, que en su sentido amplio incluye, raíces históricas comunes, costumbres, identidad geográfica, un territorio como segundo elemento que sería el ámbito de poder del Estado, un Gobierno, como el medio de relación del poder público con la sociedad y adicionalmente la ley, cuya existencia corresponde regular los medios de relación y el funcionamiento de la economía y la sociedad.

Para efecto de este estudio resulta importante distinguir entre el Estado y el aparato de Estado. El aparato de Estado, se entiende con un sentido institucional mas restringido que el Estado, pues se identifica con el sector público y órganos de gobierno; es decir, el aparato de Estado es sólo una parte de él; sin embargo, para el estudio hablar de Estado significará hacer referencia a su aparato, en cuanto a representante institucional del mismo.

---

<sup>6</sup> Jellinek, George. **Teoría General del Estado**. 2ª. Ed. Albatros, Buenos Aires, 1978, p.56

<sup>7</sup> Arbós, Yavier y Giner, Salvador. **La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**. Ed Siglo XXI, México, 1998, p.68

### 1.1.2. Orígenes

Con el sentido del término "Estado" abordado en el apartado anterior, se puede inferir que el Estado moderno es una forma de ordenamiento diferente a los anteriores.

Al respecto, se hace notar que hablar de "Estado" es hacer referencia a las "formaciones políticas producto de la crisis de la sociedad medieval mas no a los ordenamientos anteriores, el término "Estado" debería usarse con cuidado para las organizaciones políticas que existieron antes del ordenamiento que de hecho fue llamado por primera vez Estado".<sup>8</sup>

"Los tipos de organización que antecedieron al Estado moderno son la ciudad, el imperio universal, la poliarquía medieval, de donde finalmente surge el Estado moderno".<sup>9</sup>

De esta manera se considera que la denominación "Estado" corresponde a la fase actual de organización política, no obstante, también puede aplicarse a las comunidades políticas que, como tales ya fueron denominadas Estado.

Para comprender el origen del Estado resulta de utilidad la tesis planteada por Otto Hintze<sup>10</sup>, respecto al desarrollo del Estado moderno, señalando que en su desenvolvimiento puede distinguirse tres etapas o estadios:

El primero ó estadio temprano, en el que se configuran paulatinamente los rasgos que son característicos del tipo de ideal de Estado moderno, partiendo de una constitución jerárquica feudal de la Edad Media, que poco a poco se disuelve

<sup>8</sup> Bobbio, Norberto, **Estado, Gobierno y Sociedad**. Ed. FCE, México, 1993, p.89

<sup>9</sup> Guerrero, Omar, **La Secretaría de justicia y el Estado de Derecho en México**, Ed. IJ-UNAM, México, 1997, p.12

<sup>10</sup> Tesis desarrollada por Otto Hintze en "Esencia y transformación del Estado Moderno. Historia de las formas políticas" en Revista de Occidente, Madrid, 1968, p.298

hasta desaparecer, considerando para él que este periodo abarca hasta la Revolución Francesa.

El segundo estadio se refiere a la terminación de la construcción ó pleno florecimiento del Estado y abarca fundamentalmente los siglos XIX y XX.

Finalmente, Hintze refiere un tercer estadio, que corresponde a la época tardía en que se sitúa el poder actual "donde se muestran huellas de demolición ó derrumbamiento del tipo ideal, debido a la influencia de tendencias nuevas que parecen conducir a un tipo ideal de otras especie<sup>11</sup>, pensando en la época contemporánea de globalización, mundialización del comercio, con cuestionamiento en los elementos tradicionales básicos del Estado clásico, como la soberanía.

---

<sup>11</sup> Idem.

### 1.1.3. Tipología. Categorías de análisis.

El Estado, como ya se ha visto no es una estructura natural sino histórica, que varía de acuerdo con el momento y etapa de desarrollo de la sociedad.

Las tipologías propuestas por los autores consultados son variadas, unos distinguen las diferentes formas de Estado con base en un criterio histórico, para conocer el desenvolvimiento del Estado a través del tiempo, otros lo hacen empleando un criterio sociológico para estudiar a la nación, la población o el pueblo como sus componentes, otros más un método de la ciencia política para analizar las diversas formas de integración del poder público, de la autoridad y del gobierno; por último, otros que emplean el "método jurídico para entenderlo como la unidad del orden jurídico o como sistema de derecho positivo"<sup>12</sup>.

Para este trabajo, se consideran las siguientes clasificaciones:

El esquema planteado por Sánchez González, a partir de la naturaleza del Estado, en el que expone que existen cuatro tipos de enfoques que han intentado su explicación<sup>13</sup>:

- a) Teorías organicistas
- b) Teorías sociológicas
- c) Teorías jurídicas
- d) Teorías que lo explican a través de los elementos que lo integran.

**a) Las Teorías Organicistas** explican al Estado como la analogía de un organismo vivo, donde sus partes o miembros no pueden ser entendidos o

---

<sup>12</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública en México**, Ed. INAP, México, 1978, p.26

<sup>13</sup> Clasificación tomada de Sánchez González, José J. en **Administración Pública y Reforma del Estado en México**. Ed. INAP, México, 1998, pp.27-31.

separados de la totalidad.. Esta teoría fue desarrollada por los griegos, entre quienes destacan Platón y Aristóteles.

Así; Aristóteles, en su obra *Política*, señala que aquel que no puede entrar a formar parte de una comunidad o el que no tiene necesidad de nada para bastarse a sí mismo no es miembro de un Estado, sino que es una bestia o un dios.

Esta concepción de Estado también fue desarrollada por Hegel, quien afirma que el hombre tiene existencia racional en el Estado y que es en este ente supremo donde todo individuo tiene valor y voluntad. El todo tiene un valor superior al de las partes y estas partes están obligadas a responder por el todo.

En este enfoque el Estado tiene una personalidad propia, distinta de la de los individuos que lo integran, esta dotado de capacidad de discernimiento , voluntad y habilidad para ejecutar acciones complejas.

**b) Teorías Sociológicas** ven al Estado como una unidad colectiva o de asociación, en la cual un grupo de individuos por voluntad propia se unen en esa comunidad para alcanzar un fin; es decir, es una unidad permanente de hombres asociados; una unidad colectiva.

Esta teoría fue sugerida por Tomás Hobbes en su obra *Leviatán* donde define al Estado como un monstruo omnipresente que denomina Dios Mortal. La idea de asociación de voluntades surge en Hobbes como la única vía para formar un poder común a todos los hombres, poder que es capaz de dar a estos hombres la defensa de sus personas y propiedades frente a otros hombres, donde se les permitiera vivir del producto de su trabajo y de la tierra. Afirma que las voluntades se reducen a una voluntad elegida que representa y atiende las cosas comunes y a esa multitud unida en una persona se denomina Estado.

Dentro de este tipo de enfoque se encuentra la concepción marxista del Estado, la cual se caracteriza por la crítica al capitalismo, haciendo notar la separación entre Estado y sociedad en este modo de producción. Así, el Estado aparece como una estructura de poder que se encuentra por encima de la sociedad considerada como la superestructura política y destinado a asegurar el ejercicio libre del derecho de la propiedad y de las relaciones de explotación. A la vez actúa como un mecanismo de la clase dominante y tiene una función reguladora sobre las contradicciones de clase.

c) **Teorías Jurídicas**, cuyo principal representante es Hans Kelsen, quien se limita a explicar la existencia del Estado a partir del ordenamiento estrictamente jurídico. Kelsen afirma que "La ordenación llamada Estado tiene ante todo, el sentido de un orden normativo (...) el Estado como autoridad (que se halla por encima de los sujetos que la forman), es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Solo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana."

Para Kelsen, se identifican en el Estado cuatro ámbitos de aplicación:

- Ambito **espacial** de validez del orden jurídico (territorio del Estado)
- Ambito **temporal** de la validez del orden jurídico (vigencia de la norma)
- Ambito **personal** de la validez del orden jurídico (pueblo del Estado)
- Ambito **material** de la validez del orden jurídico (contenido sustantivo de la norma)

Dentro de esta teoría se le otorga al Estado personalidad jurídica. Al ser (El Estado) una unidad perteneciente a la esfera de las normas o de los valores, mantiene una relación estrecha con el orden legal y por lo tanto, existe una identidad entre Derecho y Estado. Así, toda la problemática estatal es jurídica.

d) Por último; otra forma de entender el concepto y naturaleza del Estado es analizando los elementos que lo integran. Aunque existen diversas opiniones sobre cuáles y cuántos son los elementos que lo forman.

No obstante, lo anterior, la doctrina que se estima más acertada es la que propone Andrés Serra Rojas, quien ofrece una concepción en la que identifica cinco elementos del Estado<sup>14</sup>:

- o **Elementos físicos:** su territorio como un elemento imprescindible.
- o **Elementos étnicos:** la población como el agregado numérico de individuos.
- o **Elementos psíquicos:** la idea de Estado como suprema forma de organización social a través de los fines que realiza.
- o **Elementos culturales:** el soporte de una nación se finca en la comunidad de tradiciones y de cultura.
- o **Elementos políticos:** el Estado es la sociedad política que organiza la autoridad política y la distribución de poderes.

Con un sentido histórico cronológico y jurídico incremental se encuentra una clasificación adicional del Estado, que refiere:

a ) **Estado de Derecho**, como una forma de Estado surgida con el movimiento de Ilustración y la Revolución Francesa en el siglo XVIII, que modificó al Estado Absolutista Monárquico al incorporar en su eje jurídico las garantías individuales.

Con el término Estado de Derecho se hace referencia a un "conjunto de elementos indispensables para configurar un orden jurídico – político que, con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos, somete la actuación de los poderes públicos y de los ciudadanos a la Constitución y a la ley, divide las funciones del

---

<sup>14</sup> Citado por Pichardo Pagaza en Op.Cit. p.28

Estado y las encomienda a poderes separados y por último reconoce expresamente unos derechos y libertades de los ciudadanos con plenas garantías jurídicas".<sup>15</sup>

Por su Parte Manuel García Pelayo explica que "el Estado de Derecho deriva de los preceptos de la Constitución, que en su formación originaria es un concepto polémico orientado contra el Estado absolutista y que su función capital es establecer y mantener el derecho. Sus límites de acción están rigurosamente definidos por derecho, pero en el entendido de que no se identifica con cualquier ley o conjunto de leyes, sino con una normatividad acorde a la idea de la legitimidad, la justicia y los fines y valores a los que el derecho debe servir."<sup>16</sup>

"El Estado de Derecho significa una limitación del Estado por el derecho donde la legalidad será el principal componente: la legalidad a su vez, se refiere a aquella calidad de lo establecido por la ley sin lesionar los valores básicos para los que se constituyó el orden jurídico y político, expresados en normas o principios inviolables".<sup>17</sup>

El Estado de Derecho es pues, una modalidad del Estado moderno caracterizada por el sometimiento de todos los actos del Estado a la ley, con la finalidad de proteger tanto la esfera individual como colectiva del ente social, por eso solo interviene en la esfera individual con permiso legal, estableciendo así su preocupación por la igualdad y bienestar social. El Estado de Derecho limita y controla los actos del poder ejecutivo dando al mismo tiempo mas importancia y espacio a las cuestiones relacionadas con la justicia social.

b) **Estado Social de Derecho**, identificado con el surgimiento de la revolución industrial (finales s. XIX) y la aparición de las colectividades sindicales en el ámbito laboral. A este tipo de Estado se incorporan los derechos laborales.

<sup>15</sup> España, **Manual del Estado Español**. Consulta electrónica en <http://www.map.es/>.

<sup>16</sup> García Pelayo; Manuel, "*El Estado Social y sus implicaciones*" en Las Transformaciones del Estado Contemporáneo, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p.51

<sup>17</sup> García Pelayo. Op.Cit, p.53.

c) **Estado Democrático de Derecho**; un fenómeno histórico reciente caracterizado por incluir jurídicamente tanto las garantías individuales y laborales como la participación política ciudadana.

En esta forma de Estado Democrático se reconocen y aceptan mediante mecanismos y procesos institucionales, las ideas de libertad, justicia, igualdad y seguridad consagradas en las Constituciones Políticas.

Por último, se refiere una clasificación sugerida por Miguel Angel Cedillo<sup>18</sup>; de utilidad para el presente estudio, toda vez que aborda la etapas del Estado bajo la óptica de su modernización, reconociendo en la evolución del Estado, cuatro etapas o estadios que son:

- 1) La Consolidación del Estado Nacional Soberano.
- 2) La del Liberalismo Individualista
- 3) La del Estado Social Interventor
- 4) La Etapa del Estado Promotor

Actualmente "resurge una corriente liberal que cuestiona salvajemente al Estado de Bienestar, exhibiendo sus deficiencias, asumiendo que debe retomarse al segundo estadio individualista. Se perfila una corriente neoliberal en lo económico y en lo político"<sup>19</sup>.

Estas clasificaciones pueden ayudar a la comprensión de la categoría de Estado, para fines analíticos, pero no resultaría conveniente minimizar la esfera o condiciones del Estado a un tipo de concepción, toda vez que como fue señalado, su carácter es integral incluyendo: factores históricos, políticos, jurídicos y sociales propios.

---

<sup>18</sup> Cedillo Hernández, Miguel Angel. **La Modernización de la Administración Pública en México**, (Tesis), UNAM. México, 1996, p.23.

<sup>19</sup> Cedillo Hernández. Op.Cit. p.26

De igual forma, se señala que en función de la visión de Estado, se puede entender su tamaño y crecimiento, así como la dimensión de su aparato público.

#### 1.1.4. Evolución histórica mundial

Este apartado tiene como propósito describir la evolución histórica del Estado, toda vez que como ha sido señalado, es un fenómeno histórico - social, que lo hace cambiante en el tiempo, cuyas transformaciones evolutivas permiten entender la lógica de su estructura, tamaño y forma, así como el nivel y dimensión de su aparato público.

El Estado, como fenómeno histórico encuentra sus orígenes en las formaciones políticas producto de la crisis de la sociedad medieval, que se remonta al siglo XV de nuestra era.

En su etapa temprana de surgimiento, se configuran paulatinamente en el Estado los rasgos que son característicos del tipo ideal (Soberanía, Territorio propio, Gobierno Independiente).

Con el advenimiento de la Revolución Francesa y la paulatina consolidación del modelo económico capitalista se inicia la sólida construcción de un Estado, que en un ambiente de liberalismo económico sintetizado en el postulado de Adam Smith: "dejar hacer, dejar pasar", que señala cómo el sistema económico tiende a un "equilibrio natural", guiado por una "mano invisible" y que el mercado tiene un mecanismo autorregulador del proceso económico y autocorrector de los eventuales y transitorios equilibrios del capitalismo, el Estado se confina a un papel pasivo: el de agente guardián y policía, pues el sistema económico de libre mercado se encarga de realizar la óptima asignación de los recursos.

En esta perspectiva el Estado orientó su diseño y actuación de sus órganos públicos, hacia funciones básicas como defensa, seguridad, salud y educación.

Fue con la depresión económica de los años 30 del siglo XX, que la teoría liberal clásica no pudo explicar la crisis y John Maynard Keynes formuló un paradigma

alternativo que en síntesis señalaba que la economía capitalista genera dos problemas fundamentales: desocupación y concentración de la riqueza y del ingreso.

En consecuencia, la teoría keynesiana afirmó en oposición a los clásicos del liberalismo, que el Estado debería intervenir en la economía de mercado con el fin de disminuir el desempleo y aumentar la producción.

Esta teoría propuso aumentar la demanda efectiva y reactivar la economía a través del aumento del gasto público.

Es con la Segunda Guerra Mundial, que surge el llamado "Estado de Bienestar" (Welfare State), que es "un tipo de Estado en el que el Gobierno juega un papel muy importante en la protección y promoción del bienestar económico y social de sus ciudadanos. Este Estado se basa en los principios de igualdad de oportunidades, distribución equitativa de la riqueza y responsabilidad pública sobre todos aquellos que no están en condiciones de procurarse las condiciones mínimas para una calidad de vida".<sup>20</sup>

Este término de Estado cubre una variedad de formas de organización económica y social. Una característica fundamental del Estado de Bienestar es la provisión de seguridad social financiada por el aporte obligatorio de los habitantes.

En los países en desarrollo, por su parte, la doctrina del estructuralismo cepalino identificada en los años 70 del siglo XX, identifica a un Estado planificador y promotor del desarrollo. Esta teoría impulsada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sugería que el Estado debería orientar y coordinar las actuaciones de los diversos agentes económicos, atento de manera indirecta con las políticas comercial de industrialización, fiscal y monetaria, para promover la

---

<sup>20</sup> España. Op.Cit. s/n

sustitución de importaciones a través de las inversiones en infraestructura y empresas públicas.

Con esta concepción de Estado, se justificó el crecimiento del aparato público en economías como la mexicana de la década de 1970.

“El Estado de Bienestar entra en crisis, ocasionada por la inflación de expectativas generadas por su propia sociedad. El Estado de bienestar aunque se desarrolló y procuró bienestar llegó a su límite, pues ya no podía mantener su tamaño, ni cumplir las expectativas generadas. Además, el desarrollo tecnológico generó una nueva revolución a través de la cibernética, la informática y las comunicaciones”.<sup>21</sup>

La crisis de la década de 1980 y su prolongación hasta la siguiente década del siglo XX, puso a prueba los paradigmas como el keynesiano y el estructuralismo cepalino y surgió la llamada Doctrina Monetarista “neoliberal”. Esta nueva visión de Estado se propone eliminar al Estado Keynesiano y reducirlo al Estado clásico del equilibrio natural (Policía).

En esta corriente se propone que el Estado desaparezca como agente económico y que el Estado se “privatice” para dar pauta al libre mercado, la libre empresa y el libre comercio internacional.

Las funciones que, en esta óptica, estarían entonces encomendadas al Estado, serían la defensa de la nación frente al exterior y la protección de los ciudadanos; en síntesis, eliminar el papel del Estado como agente económico y privatizar sus funciones económicas.

---

<sup>21</sup> Cedillo Hernández, *Op.Cit.*, p.26

Actualmente esta visión de Estado predomina y justifica el contexto de reducción ó redimensionamiento actual del Estado, con una tendencia hacia un Estado Promotor y Regulador.

Por último resultaría interesante destacar cómo, ciertos fenómenos sociales y acontecimientos históricos, como la desintegración del bloque socialista y la creciente relación comercial e interdependencia mundial, permiten concebir, en idea de Omar Guerrero a un "Estado globalizado", que en su perspectiva se trata de "un Estado gerencial "cuya agenda es fundamentalmente económica y financiera y que descarta u omite los asuntos de soberanía, de poder militar, de relaciones exteriores, de seguridad interior, de democracia de partidos políticos y de parlamentos.

Solo trata de salud y educación como asuntos que procura para evitar la sobrecarga de demandas y el impacto nocivo a la inflación".<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Guerrero, Omar. "El management de la interdependencia global. Un modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización". en Revista Digital Universitaria, México. Internet. p.4

### 1.1.5. Tendencias y condiciones actuales. El ajuste estructural

Diversos acontecimientos políticos y económicos que se produjeron a finales del siglo XX en todo el mundo han hecho cambiar las posiciones respecto a la función del Estado y han dado lugar a la introducción de reformas en el aparato estatal y en su administración.

Arbós, identifica como causales de estos cambios, factores como la "creciente innovación tecnológica, aceleración y mundialización de las olas de revolución técnico científica, cambiante distribución geopolítica de la gobernabilidad en diversas zonas del mundo, aparición paulatina de una sociedad mundial, de las condiciones de poder, autoridad y subordinación internacional".<sup>23</sup>

Estas nuevas realidades indican una tendencia del Estado hacia la concentración y modificación de su función de productor directo de bienes y servicios, (cambio en el modelo de Estado Benefactor) hacia actividades de promoción, control, regulación y evaluación; condiciones que requieren racionalizar su aparato administrativo.

De esta forma, la nueva función del Estado consiste en establecer condiciones propicias para los participantes del sector privado y no gubernamental que están motivados para hacer frente a una sociedad con un alto grado de autorregulación. En lugar de aplicar exclusivamente la política gubernamental, la administración pública facilita y fomenta la asociación entre los sectores público y privado. En este contexto, el Estado se concentra en funciones básicas: formulación de políticas, planificación y presupuesto públicos, relaciones internacionales, defensa, seguridad pública, justicia y seguridad social.

Ya en el decenio de 1980, una serie de países industrializados, principalmente anglosajones (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido, pero también

---

<sup>23</sup> Arbós, Op.Cit. p.67

los Países Bajos) se encontraban a la vanguardia en la reforma de la función pública; orientada, como fue citado, a la concentración de las actividades de promoción y regulación

Sus reformas buscaban en un primer momento, ajustar el sistema administrativo a la nueva percepción del Estado y a los cambios de la situación económica y política.

En México, "La dinámica interventora del Estado llegó a su fin con la crisis de 1982... Las crisis de los años ochenta se caracterizaron por graves desajustes. El Estado mexicano optó por una política de reconversión de la economía nacional, también conocida como "política de reordenación económica y cambio estructural". En este proyecto alternativo, el sector público se convirtió en objeto prioritario de reestructuración. El diagnóstico evidenció que el Estado-gobierno se había convertido en un ente obeso, burocratizado, ineficaz y por lo mismo dilapidador del gasto público"

En consecuencia, las reformas efectuadas a partir de esa fecha al aparato estatal en México se orientaron hacia un adelgazamiento; básicamente a través de la desincorporación de empresas y organismos del sector paraestatal y de la reducción de personal gubernamental".<sup>24</sup>

El Estado mexicano impulsó una respuesta global a las exigencias derivadas de la transformación social, de la crisis económica y del nuevo ordenamiento mundial. La estrategia que se llevó a cabo fue la del adelgazamiento. La Reforma del Estado, cuyo primer impulso fuera conocido como adelgazamiento estatal, en el sexenio de Miguel de la Madrid, se convierte en prioridad en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

---

<sup>24</sup> Espinoza Valle, Víctor Alejandro. *Reforma del Estado y Empleo Público*. Ed. INAP, México, 1993, p.42

Para Sánchez González, "el acto que marca la defunción del intervencionismo estatal del Estado Mexicano tiene una fecha: 1º. de septiembre de 1982, con la expropiación de la banca en un marco de crisis económica, que evidenció un debilitamiento y rompimiento de los cimientos que sostuvieron el largo período estabilizador y el tan socorrido Estado Benefactor".<sup>25</sup>

Actualmente y como tendencia mundial, las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), proponen un "sector público eficaz" que se caracterice por:

- "participar menos en la prestación de servicios directos;
- concentrarse más en proporcionar un marco flexible en el que puedan desarrollarse las actividades económicas;
- reglamentar mejor, con información más detallada sobre las posibles repercusiones;
- evaluar continuamente la eficacia de las políticas aplicadas;
- fomentar las funciones de planificación y de dirección para responder a futuros retos económicos y sociales; y
- adoptar un enfoque más participativo en lo que respecta a la gestión de los asuntos públicos".<sup>26</sup>

En su permanente transformación, el Estado actual busca deslindarse de su aparato productivo (vía privatización), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización), de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización) y de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas).

Los nuevos escenarios y cambiantes realidades del mundo contemporáneo indican la necesidad de un Estado más dinámico y adaptativo y un aparato público

<sup>25</sup> Sánchez González, Op.Cit. p.60

<sup>26</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Las reformas en los países de la OCDE*, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1997, p.44

mas sensible a las exigencias de la sociedad; eficiente y eficaz en su actuación administrativa.

### 1.1.6. El Estado Mexicano

El Estado Mexicano tiene su antecedente legal primigenio en la Constitución Política de 1824, que lo definía como un Estado Republicano, Representativo, Popular y Federal, con exacerbadas atribuciones constitucionales al Poder Ejecutivo y en la práctica política también metaconstitucionales.

De igual forma, la Constitución de 1857 y aún la Ley Suprema de 1917, esta última derivada del proceso revolucionario de 1910, imprimió el mismo carácter legal a la conformación del Estado Mexicano.

De acuerdo con lo preceptuado por la Constitución Política, el Estado Mexicano es Federal, cuya naturaleza jurídica está definida por el artículo 40 de nuestra Ley Suprema, al disponer que está compuesto por "... estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación".<sup>27</sup>

Asimismo, el artículo 124 Constitucional contiene un primer principio de distribución de competencias entre la Federación y los Estados miembros, al determinar que las facultades no otorgadas de manera expresa a favor de los funcionarios federales, se consideran reservadas a favor de los Estados.

Dichas atribuciones, a su vez son ejercidas por medio de los órganos en los que residen el Poder Ejecutivo (Presidencia de la República), el Poder Legislativo (Congreso de la Unión) y el Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación, principalmente).

Las materias cuya competencia son de naturaleza federal, están básicamente contenidas en el artículo 73 constitucional, que fija las cuestiones sobre las cuales puede legislar el Congreso de la Unión.

---

<sup>27</sup> México, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Ed. Porrúa, México, 2000, p.24

Los artículos 74, 76, 89 y 103 a 106, establecen también disposiciones relativas a qué asuntos competen a la Federación.

A título de ejemplo, se citan algunos rubros cuyas atribuciones están reservadas al gobierno federal: admisión de nuevas entidades federativas, símbolos nacionales, monumentos arqueológicos, deuda pública, presupuesto federal, comercio exterior, defensa nacional, relaciones internacionales, hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear, espacio aéreo, banca, instituciones de crédito, nacionalidad y extranjería, derechos humanos, salubridad general, vías generales de comunicación, emisión de moneda, solución de controversias entre los Estados y poderes de un mismo Estado.

El ámbito espacial de los actos jurídicos de la Federación es todo el territorio nacional, las entidades federativas (treinta y un Estados y un Distrito Federal), gozan de una competencia circunscrita a los límites legales reconocidos.

### 1.1.6.1. Elementos

Considerando, a partir de los conceptos de Estado vertidos, que éste se manifiesta a través de tres elementos físicos fundamentales, se describen a continuación las particularidades que cada uno de estos elementos presenta en el Estado Mexicano:

#### a) Población:

Constitucionalmente, son los artículos 30 a 38 de la Carta Magna, los preceptos normativos que hacen referencia a la condición de nacionalidad y ciudadanía mexicana; es decir, definen quienes se consideran mexicanos por nacimiento y quienes por naturalización, cuáles son las prerrogativas o derechos de los nacionales así como cuáles son sus obligaciones.

#### b) Territorio:

“El territorio como elemento geográfico del estado es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el ente estatal ejerce su poder”<sup>28</sup>

El territorio comprende, jurídicamente un espacio tridimensional incluyendo el espacio situado arriba y abajo del plano terrestre, además de éste.

La Constitución describe el territorio nacional de modo siguiente (Art.42):

El de las partes integrantes de la federación,

El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes,

El de las islas Guadalupe y Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico,

La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes,

Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores; y

El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

---

<sup>28</sup> Pichardo Pagaza. Op. Cit., p.38

**c) Gobierno:**

La composición y operación del Gobierno se encuentra definida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en sus artículos<sup>29</sup>:

*Artículo 40.* Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

*Artículo 41.* El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

*Artículo 49.* El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

*Artículo 50.* El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

*Artículo 80.* Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

*Artículo 94.* Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del

---

<sup>29</sup> Tomados de México, C.P.E.U.M., Op.Cit.

Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 11 ministros y funcionará en pleno o en salas.

*Artículo 115.* Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

### 1.1.6.2. Evolución histórica

Con el siguiente cuadro se describen las principales etapas y momentos históricos por los que ha transitado el Estado Mexicano desde su nacimiento; a efecto de aportar una visión compacta e integral de su evolución:

**Cuadro No.1**  
**Evolución del Estado Mexicano**  
**1821-2002**

<b>Nacimiento del Estado Mexicano</b>		Lucha por la independencia. 1810-1821	
	Lucha entre grupos liberales y conservadores por definir la orientación ideológica y la organización política del Nuevo Estado	México busca su definición política. 1821-1854	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralismo vs Federalismo</li> <li>- Crisis y debilidad</li> <li>- Amenazas externas</li> <li>- Fragmentación territorial</li> </ul>
<b>Estado Liberal</b>	Estado Policia, basado en la teoría del liberalismo económico	La reforma liberal 1855-1861	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Triunfo liberal. Se afirman los principios del liberalismo político y económico.</li> </ul>
		Intervención y Segundo Imperio 1862-1867	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peligro de la soberanía nacional. Guerra contra Francia</li> <li>- Juárez restituye con el triunfo republicano en 1867</li> </ul>
		República restaurada 1867-1876	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primeros esfuerzos por lograr crecimiento económico, fracasa al continuar la lucha política</li> </ul>

	Modelo de Crecimiento hacia afuera. Crisis del Estado Liberal propio del Siglo XIX	Porfiriato 1876-1910	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paz, orden y progreso</li> <li>- Desarrollo del capitalismo</li> <li>- Aguda desigualdad social</li> </ul>	
		Revolución Mexicana 1910-1917	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etapa Maderista</li> <li>- Etapa Constitucionalista</li> <li>- Lucha entre caudillos</li> </ul>	
		Reconstrucción Nacional 1917-1940	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inicio de los proyectos agrario, educativo, laboral y de fomento al crecimiento económico, contemplado en la Constitución de 1917</li> </ul>	
<b>Estado Protector</b>	Estado activo, apoyado en principios de la teoría Keynesiana  Modelo de crecimiento hacia Adentro - (Proteccionismo y sustitución de importaciones)	Modernización, crecimiento y desarrollo 1940-1982	Crecimiento con Inflación 1940-1956 Crecimiento con Estabilidad	El Milagro Mexicano
			<b>Crisis y Agotamiento del Estado Interventor</b>	
<b>Estado Neoliberal</b>		1982-1994 Etapas de crisis financieras del Estado 1988-1994 Acelerados procesos de integración mundial (globalización) 2000 Transición democrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1982, Abandono del Modelo de Crecimiento hacia adentro</li> <li>- Transición al modelo Neoliberal</li> <li>- 2000. Elecciones federales. Se sustituye régimen de partido después de 70 años; la oposición gana Presidencia de la República.</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia con base en información del texto "Administración y Política en la Historia de México", Ed. FCE, México, 1982.

## 1.2. Gobierno.

### 1.2.1. Concepto

Gobierno, en su concepto asociado con el de Estado y relacionado también con el de Administración Pública, pero esencialmente diferente.

Empleando las diversas concepciones sugeridas por diversos autores se puede coincidir que el término "Gobierno" hace alusión a:

"... un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política (...) Llamo por consiguiente gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo".<sup>30</sup>

De igual forma, "El gobierno (...) es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a las dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos".<sup>31</sup>

En el mismo sentido se menciona cómo el gobierno "es el proceso conductivo del Estado que concreta las relaciones de dominación, explotación, tutela y servicio inherentes al mismo, el gobierno es fuente de orden y voluntad política, en la administración pública cuando desempeña las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres y recursos para lograr los cambiantes objetivos del Estado".<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Guerrero Orozco, Omar, *La Administración Pública en el Estado Capitalista*, Ed. Fontamara, México, 1986, p.73

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> Sánchez González, J. Op.Cit, p.176

En una opinión adicional se señala que el gobierno es el "conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. La acción del gobierno se hace palpable en las leyes, reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a dar el cumplimiento a los mandatos constitucionales".<sup>33</sup>

En una acepción reciente del Banco Mundial se habla de Gobierno como el tutelar temporal del Estado. Es en estricto sentido, la dirección institucional del Estado, ó "el ejercicio del poder político para dirigir los asuntos de una nación".<sup>34</sup>

En el caso de México, el gobierno se define como el "Poder público que dimana del pueblo por el cual éste ejerce su soberanía y que representa jurídicamente a la Nación, constituido por los Poderes de la Unión, que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación".<sup>35</sup>

En el marco del Estado, su gobierno representa un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa. En el gobierno radica la soberanía del pueblo.

Como inicialmente fue señalado, el concepto de gobierno se distingue del de administración pública, debido a que uno actúa y el otro ejecuta las acciones "...la acción del gobierno consiste en transmisión y su autoridad es de vigilancia y censura, es pasivo y no activo, mientras que el gobierno es la parte pasiva, la administración pública es la parte activa del Estado".<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> Definición tomada vía electrónica en <http://www.bancomundial.org/>

<sup>35</sup> Definición de: México, Secretaría de la Presidencia, **Glosario de Términos Administrativos**, México, 1976, p.93, Sánchez p.33

<sup>36</sup> Guerrero Orozco, Omar. **Introducción a la Administración Pública**, Ed. Haría, México, 1985, p.90

### 1.2.2. Buen Gobierno

La noción de gobierno se ha presentado históricamente desde los orígenes de las grandes civilizaciones y perdura como idea de dirección pública en los Estados actuales; sin embargo, es a finales de la década de 1980, cuando "el Banco Mundial utilizó el término "buen gobierno" para caracterizar los escasos resultados obtenidos por los Estados al sur del Sahara y por las administraciones públicas en la promoción del desarrollo económico".<sup>37</sup>

El sentido que ese organismo financiero internacional asignó al término implicaba los siguientes aspectos:

- una forma de régimen político;
- un proceso en el que se ejerce el poder administrando los recursos económicos y sociales de un país para su mejor desarrollo, y
- la capacidad de los gobiernos para elaborar, formular y aplicar políticas y desempeñar funciones.

Actualmente el «buen gobierno» ha pasado a ser un concepto positivo en las políticas de desarrollo y su objetivo es lograr una gestión pública eficaz.

Este concepto se asocia con una racionalidad en la proporción del sector público; buscando no vincularse exclusivamente con una reducción del número de empleados públicos ni con programas de retracción del sector público, sino que su propósito es encontrar la proporción idónea con que puede operar el Gobierno.

Si bien la noción de "buen gobierno" sigue siendo poco clara, como orientación de gobierno está claramente vinculada a la nueva gestión pública y propugna por la concentración del sector público en competencias básicas capaces de promover un sector privado próspero y dinámico.

---

<sup>37</sup> La información para este apartado fue tomada de Banco Mundial en "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un mundo de transformación", New York, Oxford University Press, 1997, pp.106-110.

### **1.2.3. El Gobierno Mexicano**

Al describir, al Gobierno como elemento del Estado Mexicano, fueron señaladas sus características fundamentales.

La composición y operación del Gobierno se encuentra definida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente se hace notar que se reconoce en la soberanía popular, la residencia de la voluntad popular del pueblo mexicano, quien decide constituir sus poderes públicos en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución.

Como fue señalado, el ejercicio de la soberanía popular tiene como medio a los poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"; mientras que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala la Constitución y establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 11 ministros y funcionará en pleno o en salas.

Considerando la noción de República Federal, se dispone que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

De manera genérica, las características citadas constituyen la esencia del Gobierno Mexicano.

#### 1.2.4. Tendencias de Gobierno

Como se ha descrito en apartado anterior, el Estado y su aparato público se encuentran en constante transformación y actualmente se observa una tendencia "neoliberal", que promueve un Estado mas Regulator y Promotor que Interventor.

Es en este marco, que la mayoría de los gobiernos actuales impulsan y orientan sus actuaciones públicas en el sentido sugerido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en las vertientes que de manera sintética se indican a continuación y cuya orientación general se vislumbra como la tendencia mundial:

- "Participar menos en la prestación de los servicios directos.
- Concentrarse más en proporcionar un marco flexible en el que pueden desarrollarse las actividades económicas .
- Evaluar continuamente la eficacia de las políticas aplicadas.
- Fomentar las funciones de planificación y de dirección para responder a futuros retos económicos y sociales.
- Adoptar un enfoque más participativo en lo que respecta a la gestión de los asuntos públicos.
- Autonomía de gestión para administradores.
- Evaluación por resultados no por actividades.
- Planeación estratégica de largo plazo.
- Sistemas de información administrativa-financiera.
- Desregulación interna y externa antes que modernización.
- Técnicas de Administración de Calidad Total.
- Separación entre áreas normativas y de servicios.
- Estándares de servicio.
- Descentralización.

- Modernización del Servicio Civil (desempeño/capacitación) organizaciones flexibles".<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> OCDE. *Op.Cit*, pp.44-46

### 1.3. Administración Pública.

#### 1.3.1. Concepto

La Administración Pública, se entiende como "la organización de acciones – normativamente reglamentada y estructurada - para la realización de finalidades que le son ordenadas autoritariamente por el Estado, que resulta de las decisiones (planes, programas, acciones) que toma de acuerdo con las necesidades y proyectos del Estado. La administración pública es un sistema de acción y una organización de actores inscrito en el Estado y al servicio del gobierno".<sup>39</sup>

La administración pública resulta entonces como la actividad organizada del Estado y su objeto de estudio es la ingerencia o intervención estatal.

Para Wilson "la administración pública es el gobierno en acción"<sup>40</sup>, es la parte más obvia del gobierno, es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo y el operativo y es por supuesto tan antigua como el gobierno mismo.

La Administración Pública se concibe entonces como una función, como el gobierno en acción.

"... la administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando, por ese hecho general al Estado (...) hechos concretos que causan impacto en las clases sociales y en los individuos".<sup>41</sup>

En otra visión se refiere que "... la administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus

<sup>39</sup> Sánchez González, José Juan, **La Administración Pública como Ciencia. Su Objeto y su Estudio**. Ed. Iapem - PyV, México, 2001, p.201

<sup>40</sup> En Sánchez González, Op.Cit p.172

<sup>41</sup> Guerrero Orozco, Omar "La Administración Pública en ..." Op.Cit. p.73

ministerios, Secretarías de Estado, organismo descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado, político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad (...) la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases (...) es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar (...) la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación e interés general".<sup>42</sup>

"La administración pública es el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalista, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder"<sup>43</sup>

Con base en los conceptos vertidos se puede identificar que la Administración Pública tiene implícitas, dos vertientes esenciales:

- a) Una, de carácter institucional, en donde la Administración Pública será escrita con mayúscula, en donde se subraya y destaca cómo la Administración Pública es una organización legalmente estructurada, para realizar los fines que le son ordenados por el gobierno del Estado y que derivan de las decisiones que ésta toma ante situaciones sociales y políticas, dentro del marco constitucional; y
- b) Otra, de orientación procedimental, en donde el concepto será con minúscula, toda vez que refiere actuación, particularmente, el proceso administrativo público, la acción administrativa; es decir, al marco de su operación y práctica.

<sup>42</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, **El gobierno en acción**. Ed. FCE, México, 1984, p.10

<sup>43</sup> Sánchez González, "Administración Pública y..." Op.Cit., p.34

Durante el presente estudio se intentará destacar la parte "institucional"; para destacar el enfoque de "organizaciones" y "estructuras".

### **1.3.2. Administración Pública Tradicional, Nueva Administración Pública y Gestión Pública.**

La Administración Pública vista y estudiada de manera tradicional desde sus orígenes, por autores considerados clásicos, ha venido transformado su carácter tradicional, apareciendo estudiosos que actualmente hablan más que de una Administración Pública, de una Nueva Administración Pública bajo formas de Gestión Pública, Gerencia Pública ó Management Público.

En este sentido, resulta pertinente establecer las diferencias fundamentales entre estos conceptos u orientaciones, que permitan identificar, para el objeto de nuestro estudio, en qué ámbito teórico se ubica y sustenta.

#### **1.3.2.1. Administración Pública Tradicional o en sentido Clásico.**

Este concepto se estima referido al ámbito de los autores clásicos de la Administración, que estudiaron particularmente la orientación pública de la misma, durante los siglos XIX y XX, en un contexto de creciente actividad estatal, ya insertos en el modelo económico capitalista; sin olvidar los valiosos intentos, particularmente europeos, anteriores (siglos XVII y XVIII), por consolidar el carácter científico de la administración pública.

“El objeto de estudio de la Administración Pública es la actividad que se inicia desde las primeras civilizaciones de la humanidad, comenzó a ser realizada por diversos funcionarios del gobierno con responsabilidades tan disímolas como las religiosas, militares, judiciales, educativas, administrativas, hasta la llegada de los grandes imperios con estructuras y actividades más complejas, especializadas y sofisticadas.”<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Sánchez González "La Administración Pública como..." Op.Cit., p.168

La Administración Pública está caracterizada por cuatro atributos que le identifican en el modo de producción capitalista<sup>45</sup>:

- 1) Es una de las formas de mediación entre el Estado y la sociedad,
- 2) Es la delegación del Estado en la sociedad,
- 3) Está organizada en el ejecutivo y
- 4) Es el gobierno en acción, la acción del Estado en la sociedad civil.

### **1.3.2.2. Nueva Administración Pública.**

Hacer referencia a la Nueva Administración Pública, será hacer alusión a las corrientes contemporáneas de estudio y propuestas de actuación así como nuevos diseños y diferentes espacios de gobierno, que buscan una nueva orientación práctica de la actividad pública, apoyados en los siguientes supuestos fundamentales :

- a) Separación de las funciones políticas y financieras del gobierno, de las funciones operativas, especialmente las de provisión de servicios; y
- b) Asignación de recursos de acuerdo a las tareas. Tomando como punto de referencia y modelo el sector privado.

Por otra parte, dentro de las orientaciones fundamentales que presenta la Nueva Administración Pública se señalan las siguientes:

#### **1.3.2.2.1. Gestión Pública**

Esta corriente tiene como sustento metodológico la idea del estudio de los casos de éxito en la administración pública a través de la observación de los factores que lo determinaron.

<sup>45</sup> En opinión de Sánchez González en "La Administración Pública como..." Op.Cit.p.177

"La utilidad de la gestión pública tiene relevancia en momentos que la acción de gobierno es objeto de evaluaciones que enfatizan lo que realizan. Lo importante no es puntualizar lo que hacen los gobiernos, sino cómo lo hacen. Un atributo de la gestión pública es la que alude al comportamiento factual del gobierno y axiológico. Bajo esta interpretación no se trata de una metateoría, sino una categoría positiva, la cual destaca que la metodología de la gestión pública son las aportaciones que nacen del conocimiento aplicado en sus facetas de observación, experimentación, ensayo y error, comprobación empírica."<sup>46</sup>

Michael Barzelay<sup>47</sup>; como uno de los representantes de esta corriente intenta generalizar una propuesta postburocrática como modelo a seguir en el futuro.

Para este autor se sugiere superar el paradigma burocrático donde la eficiencia de la acción se debe a la delegación específica de autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas de manera uniforme, para transitar a un paradigma postburocrático donde, los valores de las agencias pública deben dirigirse hacia nuevos conceptos: cliente, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la discrecionalidad de sus empleados. En consecuencia se plantea una transformación de la actuación burocrática con base en estos nuevos valores.

Dentro de esta corriente de gestión pública también se ubica a los teóricos de la idea de "reinención del gobierno", que parten del supuesto de concebir al gobierno como un problema y al sector privado como la solución. Desde esta perspectiva sugieren convertir al gobierno en un espacio de acción eficiente y eficaz, con tecnologías de punta y con actitudes empresariales (reinventarlo).

---

<sup>46</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, "El carácter multifacético de la Gestión Pública Contemporánea" en *Revista Iapem* No.37, México, enero-marzo, 1988, p.12.

<sup>47</sup> Ideas del autor en su obra *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, Ed. CNCPyAP-FCE, México, 1998.

Plantean una delimitación de la acción gubernamental hacia la dirección estratégica de la sociedad descargándolo de funciones operativas: "dirigir el timón en vez de remar", "generar recursos en vez de gastarlos" "satisfacer las necesidades de sus clientes y no de la burocracia". "un gobierno guiado por el cumplimiento de una misión más que por reglas".

Osborne y Gaebler<sup>48</sup>, como sus principales representantes proponen la intención de transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes, como resultado del creciente escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar a la sociedad y satisfacer las necesidades básicas.

Estos autores proponen una serie de principios básicos para reinventar al gobierno, mismos que se resumen con el siguiente cuadro

**Cuadro No.2**  
**Principios de la reinención del Gobierno**

PRINCIPIO	DESCRIPCIÓN
Gobierno catalizador	El principio implica transformar al gobierno tradicional como proveedor directo de servicios en un facilitador, promotor y coordinador, que armonice y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y las organizaciones no gubernamentales para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad.
Gobierno competitivo	Consisten en exigir criterios de competencia en la prestación de servicios mediante al eliminación de los monopolios gubernamentales y la liberación de las fuerzas del mercado. Con esta estrategia se espera reducir los costos de los servicios y aumentar la calidad
Gobierno inspirado por misiones	Las instituciones públicas tradicionales están dirigidas por reglas y los procesos, no obstante las organizaciones empresariales tienden a minimizar las reglas y ponen su enfoque en definir claramente su misión y objetivos. La misión es la justificación social de cualquier organización
Gobierno orientado hacia los resultados.	La preocupación de los "gerentes públicos" debe cambiar de prioridad de insumos y procesos a resultados. El desempeño se debe evaluar por la calidad de los resultados, no solo por el fiel cumplimiento de los procesos formales.

<sup>48</sup> Ideas de Osborne, David y Gaebler, Ted en su obra **Reinventando al Gobierno: Como transformar el espíritu empresarial del sector público**, Ed.FCE, México, 1997.

(Continuación del Cuadro No.2)

PRINCIPIO	DESCRIPCIÓN
Gobierno orientado hacia los clientes.	El propósito del gobierno es servir a sus ciudadanos. A partir de la filosofía de calidad total, argumentan que la mejor forma para obtener calidad es logrando satisfacer las necesidades o deseos del cliente.
Gobierno empresarial	La reinversión consiste en dirigir la autoridad y responsabilidad del gobierno hacia ganar dinero en vez de gastarlo y motivar a los empleados con diversos incentivos para lograr este objetivo. Se propone establecer el motivo de ganancia como un aspecto importante en la provisión de servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia con base en ideas de Osborne, David y Gaebler, Ted en Op.Cit

El objetivo de la reinversión del gobierno no es cambiar los fines (el qué y para qué) del gobierno, la tarea urgente es cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática de cómo funciona el gobierno. El problema que se plantea es de carácter instrumental, es cuestión de afinar los medios, mejorar la operación de las instituciones públicas.

Temporalmente, la aplicación de estas ideas se encuentra en el decenio de 1980, particularmente en las administraciones públicas del Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, donde se experimentaron cambios radicales; en el Reino Unido, se hizo hincapié en la privatización y desreglamentación, mientras que en Australia y Nueva Zelanda se dio prioridad a fomentar una gestión eficiente, por ejemplo mediante un escaso número de elementos de gestión. Estos conceptos de reforma, en la práctica se convirtieron en lo que hoy se conoce como nueva gestión pública.

Como nueva orientación de la administración pública, la gestión pública se caracteriza por:<sup>49</sup>

- 1) Completa reestructuración económica (o ahorros) del sector público, para tratar de transformarlo en una gestión del servicio público y aproximarlos a los métodos de organización utilizados en las empresas privadas.

<sup>49</sup> Características propuestas por J. Steward and K. Walsh: "Change in the management of public services", en *Public Administration* (Oxford Brandewell), vol. 70, invierno de 1992, pág. 511.

- 2) Separación clara entre las competencias políticas y las gerenciales. A nivel político, se definen simplemente las estrategias generales, las prioridades políticas, las normas de calidad y la distribución de recursos mientras que incumbe a la gestión administrativa aplicar los objetivos políticos, establecidos en un contrato anual entre el nivel político y el gerencial (gestión de contratos)
- 3) El contrato principal se divide a su vez en nuevos contratos entre el director administrativo y las distintas dependencias orgánicas descentralizadas, con el fin de agrupar las tareas, ámbitos de competencia y recursos correspondientes (*gestión descentralizada de recursos*)
- 4) La administración ya no se controla mediante la regulación de insumos sino que se dirige mediante la orientación del producto. La pérdida de los elementos de control de insumos se ve compensada por el control del producto, un sistema de control global que informa sobre las principales desviaciones de los objetivos convenidos
- 5) Al orientarse hacia el ciudadano en su calidad de usuario y cliente, el servicio público se convierte en una institución que produce bienes públicos con arreglo a una demanda de mercado externa. Con el fin de ajustarse adecuadamente a la situación del mercado, incluso se organiza la *competencia*, cuando es necesario, tomando como punto de referencia la oferta de otros servicios públicos o privados.
- 6) La aplicación de un *sistema de remuneración* al personal en función del rendimiento.

En el plano de la actividad existe una transición generalizada de la gestión pública tradicional hacia un modelo posburocrático, orientado y caracterizado por la legitimación de la acción pública en los resultados. Este proceso de transformación es más notorio en los gobiernos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

En estas economías destaca la importancia del sector público, la cual se ha incrementado notablemente, bajo el supuesto de que "el sector público puede ser

un factor de éxito o un obstáculo en la modernización de cualquier país, dependiendo más que de su tamaño de su capacidad de atención y resultados. El peso absoluto del sector público en la economía ha tenido un impacto significativo en el desarrollo económico local. Existe consenso en que el desarrollo del sector público puede ser y necesita ser mejorado".<sup>50</sup>

Así, en el terreno de la gestión pública ha aparecido un nuevo modelo, dirigido a fomentar una cultura centrada en la mejora de resultados en un sector público cada vez menos centralizado, donde los indicadores son una herramienta fundamental para la medición del desempeño.

Este modelo de gestión pública tiene los siguientes rasgos específicos:

- a) "una orientación marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio público,
- b) existe la pretensión de sustituir formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas en un contexto cada vez mayor de gestión descentralizada; y
- c) se exploran nuevas soluciones diferentes en la prestación directa de los servicios y de una mejor reglamentación directa por el Estado (privatización, desreglamentación, subcontratación, etc.) y d) la búsqueda de la eficiencia en los servicios públicos prestados directamente por el sector público".<sup>51</sup>

Hablando de esta transformación, en México no sólo ha cambiado el aparato gubernamental y su modo de actuación, sino que se ha modificado el sistema político. Algunos rasgos de la gestión pública tradicional eran:

- 1.- Predominio del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno.
- 2.- Un estilo de decisión con amplia autonomía y discrecionalidad. Era un estilo de gestión de bajo componente público; es decir, de escasa participación, discusión y concertación ciudadana.

<sup>50</sup> OCDE, Op.Cit. p.16

<sup>51</sup> Shand, David, "La Nueva Gestión Pública. Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional", en *Revista de Administración Pública* No.91, Ed. INAP, México, 1996, p.77.

- 3.- La gestión pública fue la fuente primera de legitimidad del gobierno. La eficacia de la acción gubernamental fue entonces el soporte de legitimidad histórica del Estado Mexicano.
- 4.- Fue preferida la gestión directa de las políticas por razones de control y también de mayor visibilidad de la acción gubernamental. Así, lo público es confundido con lo gubernamental
- 5.- Otra característica decisiva fue la fuerte regulación de las conductas económicas.
- 6.- Es una gestión pública jerárquica, de acuerdo a la clásica organización burocrática del Estado, pero articulada por una cadena de adhesiones y compromisos personales;
- 7.- Por último, se descuidó la dimensión costos de las decisiones de gestión pública. El gobierno de pobres, donde la política distributiva es la dominante, condujo a un enorme gasto y paralelamente, al descuido de la dimensión costos de la gestión pública"<sup>52</sup>

#### 1.3.2.2.2. Public Management ó Gerencia Pública.

Otra corriente de la Nueva Administración Pública es el llamado Public Management, que ha sido traducido como dirección y gerencia.

Leonard White, conocido como el progenitor intelectual del término "*management*", define a la administración pública como "dirección (management) de hombres y materiales para lograr los fines del Estado".<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. "*Gestión gubernamental y Reforma del Estado*" en Merino Huerta Mauricio (Coor.), **Cambio político y gobernabilidad**, Ed CNCPyAP, México, 1992, p.131

<sup>53</sup> Citedo por Sánchez González en "La Administración Pública como..." Op.Cit.,p.192

El management "no constituye un sinónimo de administración, sino un término genérico indicativo del personal profesional responsabilizado con las tareas generales de dirección del trabajo designado a otros".<sup>54</sup>

Por otra parte, el vocablo gerencia, que deriva de la voz latina gerere, significa dirigir, mandar. Debido a que constituye la capacidad de ordenar, se le suele identificar con el management, así como con dirección.

La Gerencia Pública, tiene como objetivo principal brindar un campo altamente innovativo de formación profesional para el servidor público que ocupa los altos mandos.

El management público ó gerencia pública se inserta en la idea de la gestión pública, en virtud de la unión del marco normativo de la administración pública tradicional con la orientación instrumental de la gestión privada.

Algunos autores, refieren dentro de esta orientación, un término relacionado: el concepto de microgerencia pública<sup>55</sup>, que hace alusión a la gerencia pública más influida por la administración de negocios. Este término aborda un nivel micro-organizacional y los aspectos relacionados con la eficiencia y eficacia internas.

La microgerencia pública en el sector público permite imitar, adoptar y adaptar métodos, técnicas y estrategias de la administración de negocios. A nivel macrogerencial la situación es más compleja dadas las variables políticas que determinan el contexto de la administración pública.

En síntesis, se puede rescatar que las aportaciones de estas corrientes radican no sólo en describir la evolución del desarrollo administrativo, buscando no sólo la adaptación de las estructuras y procedimientos administrativos del cambio, sino intentando hacer que la Administración Pública promueva y rija ese cambio. Tratan

---

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Término propuesto por Sánchez González en "Administración Pública y..." Op.Cit., p.211

de lograr que ella sea capaz de movilizar un proceso dinámico de desarrollo, en el que se integran todos los recursos humanos, políticos, económicos y sociales, a diferencia de la administración pública tradicional que buscaba, simplemente asegurar la correcta ejecución de las leyes.

### 1.3.3. Causales de la Nueva Administración Pública.

La Administración Pública entendida como parte del Estado no es ajena a los impulsos de la sociedad. En este sentido la sociedad nacional y el mundo actual presenta fenómenos que obligan u originan en ella cambios institucionales y procedimentales.

Independientemente de considerar los antecedentes de fenómenos históricos que en su momento originaron cambios en la estructura y funcionamiento de la Administración Pública, el punto inicial de los actuales cambios puede ubicarse a partir la crisis financiera mundial del decenio de 1980, en cuyo momento se identifica una necesidad de reformas que emigró hacia conceptos de eficacia y eficiencia institucional.

Los cambios que observa la Administración Pública se identifican por el tipo de factores que los impulsan en<sup>56</sup>:

- a) Internos: Fundamentalmente referidos al creciente dinamismo demográfico (composición de la pirámide poblacional, crecimiento y movilidad social), así como la presión social por una mayor apertura democrática y
- b) Externos: por los adelantos tecnológicos y la creciente globalización que obliga al sector público a redefinir su función.

#### a.1.- Demografía

La población tiene ahora mayor esperanza de vida y su movilidad es cada vez mayor. En los países emergentes se enfrenten problemas de sobredemanda en servicios básicos: salud, educación, derivado de un periodo de crecimiento demográfico y algunos países presentan ya un aumento en la proporción de

<sup>56</sup> Tipología elaborada con base en apuntes del curso "Dirección Gubernamental y Profesionalización del Servicio Público", impartido por el Mtro. Alfonso González Mateos, UNAM, México, 2000.

jubilados respecto a la población activa, lo que obviamente tiene repercusiones en la distribución de recursos públicos y en las demandas y presiones de varios sectores, en los sistemas de seguridad social.

## **a.2.- Democratización.**

Como segundo factor interno se identifica la tendencia hacia la democratización, que incide también en la administración pública porque partiendo del supuesto de orientación al cliente (ciudadano, usuario y elector) y que éste exige cada vez mejor y mayor calidad en los servicios públicos que recibe, se requieren bases más democráticas de operación y control de los sistemas administrativos públicos en los que el ciudadano participe. Existe cada vez mayor importancia de la percepción ciudadana y la opinión de los grupos y organizaciones no gubernamentales para el diseño e implementación de políticas públicas, haciendo notar que en última instancia, los gobiernos requieren elevar sus niveles de legitimidad y por ende incidir en su gobernabilidad.

## **b.1.- Cambios y adelantos tecnológicos.**

Como un factor externo, la llamada tercera revolución tecnológica con impacto en las comunicaciones e informática, originó una transformación en los sistemas sociales; sus instituciones organizaciones y cultura; el desarrollo tecnológico se está acelerando a un ritmo exponencial.

Actualmente se dispone de una gran variedad de medios que permiten el flujo de grandes cantidades de información, debido a ello, el intercambio de bienes y servicios se ha visto significativamente dinamizado. El ciudadano se encuentra mejor informado acerca de las características de los bienes y servicios que se ofrecen en los mercados, lo que le hace más exigente en el requerimiento de los estándares de calidad en los bienes y servicios que ofrece el sector público.

De igual forma, las nuevas tecnologías se introducen en los sistemas burocráticos y generan cambios en las estructuras orgánicas y dan lugar a la automatización de

los procedimientos de trabajo tradicionales, lo que obviamente tiene repercusiones en la gestión del sector público.

## **b.2.- Globalización.**

La globalización de la economía ha motivado la transformación de la relación cliente-proveedor a nivel mundial: la integración mundial en regiones económicas y la competencia internacional; se observa en los sectores de la producción de bienes, el transporte, las comunicaciones y las transacciones financieras, entre otros sectores.

En el caso de México, su ingreso como miembro del Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT), posteriormente a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos comerciales con Chile, Costa Rica, Colombia, Venezuela y Bolivia, entre otros países, así como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), y Acuerdos con países de la Cuenca del Pacífico. En otras regiones del mundo, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Europea son prueba de que los Estados deben encontrarse cada vez más integrados a los retos que plantea la mundialización.

Esta integración obliga a un contacto más directo entre los países y sus gobiernos que evidencia necesidades y adecuaciones de los diversos sectores públicos. La eficacia y eficiencia de la función pública es un elemento importante de esta competencia. Por consiguiente, la prosperidad económica y el desarrollo social dependen de los resultados que ofrezca una administración pública competitiva y eficiente.

#### 1.3.4. La Administración Pública Federal de México

Como se desprende de los conceptos señalados de "Administración Pública", se entiende que en su carácter de organización que tiene a su cargo alcanzar los objetivos y fines públicos, requiere de elementos tales como: personal, un patrimonio adecuado y procedimientos administrativos efectivos que permitan encaminar el interés público.

Para entender la operación y estructura de la Administración Pública resulta conveniente referir dos supuestos fundamentales: el "Sistema Federal", y la "División de Poderes".

El "sistema federal" se entiende más que como un sistema de gobierno, una forma de Estado, que se caracteriza por la existencia de varios Estados miembros agrupados mediante un pacto federal para formar un sólo Estado (federal). En el caso de México se representa por 31 Estados y un Distrito Federal (lugar sede de los poderes federales).

Respecto a la división de poderes existen diversas teorías que enfocan su estudio de acuerdo con dos criterios fundamentales:

- a) Las modalidades que impone el ordenamiento de los órganos del Estado.
- b) La distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

Con el primer criterio, la separación de los poderes se entiende como la separación de los órganos del Estado en 3 diferentes grupos, donde en cada uno de ellos guarda entre sí, la unidad que les da el carácter de poder.

Con el segundo, la separación de poderes impone la distribución de las funciones entre cada uno de los poderes, de tal manera, que el **poder legislativo** tiene atribuida la función de crear leyes, **el poder judicial**, la función de cuidar que se cumplan y el **poder ejecutivo** la de administrar.

En este sentido, a nivel federal, la división funcional de los poderes en México se encuentra representada de la siguiente forma:

- Poder Ejecutivo: Presidente de la república y órganos que dependen de él.
- Poder Legislativo: Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores)
- Poder Judicial: Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados de Circuito, Unitarios y Juzgados de Distrito.

A nivel estatal:

- Poder Ejecutivo: Gobernador del Estado y órganos que dependen de él.
- Poder Legislativo: Diputados en un Congreso Local.
- Poder Judicial: Tribunal Superior de Justicia, Juzgados de primera instancia, Juzgados menores y de paz.

A nivel Municipal:

- Ayuntamientos: Presidente municipal, regidores y síndico(s).

Adicionalmente, resulta importante mencionar que en un régimen de gobierno de tipo presidencial, y tan acentuado como históricamente se ha manifestado el mexicano, existen características que explican la lógica y racionalidad del comportamiento de la Administración Pública, como:

- Preponderancia política del poder ejecutivo sobre los otros poderes.
- El titular del poder ejecutivo selecciona libremente a la mayoría de sus colaboradores, de alto nivel como sus Secretarios del Estado, sin injerencia del Congreso en la mayoría de los cargos y también tiene una libre facultad de remoción.
- Los secretarios de Estado no tiene responsabilidad política frente al Congreso.

Jurídicamente, se señala que la Administración Pública Federal de México, tiene su soporte en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en los artículos 80 a 93, inscritos en el Capítulo III de la Carta Magna "Del Poder Ejecutivo" que refieren la composición y atribuciones del Poder Ejecutivo, particularmente refiriendo en su artículo 90 la composición de la Administración Pública:

Estas disposiciones señalan que el Poder Ejecutivo se encuentra depositado en un sólo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y tiene las siguientes atribuciones principales<sup>57</sup>:

1. Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión.
2. Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, procurador de la república, agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, nombrar a los ministros, embajadores y consúles generales con la aprobación del Senado.
3. Nombrar también con aprobación del senado a los coroneles, generales y demás oficiales del ejército y armada nacional.
4. Disponer de la fuerza armada permanentemente de mar y tierra, para seguridad interior y defensa exterior de la federación.
5. Declarar la guerra.
6. Dirigir las decisiones diplomáticas, buscar y establecer tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a ratificación.
7. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la comisión permanente.
8. Conceder conforme a las leyes, indultos a reos sentenciados por delitos de competencia en los tribunales federales.
9. Nombrar a ministros de la Suprema Corte de Justicia y someterlos, así como, las licencias y renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la comisión permanente en su caso u otros de su competencia.

---

<sup>57</sup> De México, C.P.E.U.M., Op.Cit. pp.27-28

Como legislación secundaria, se encuentra la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala particularidades respecto a la composición y operación de la Administración Pública<sup>58</sup>, entre las que destacan :

### **Artículo 1**

La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

### **Artículo 2**

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I.- Secretarías de Estado;
- II.- Departamentos Administrativos, y
- III.- Consejería Jurídica.

### **Artículo 3**

El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I.- Organismos descentralizados;

---

<sup>58</sup> Citas textuales de México, **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. Ed. Porrúa, México, 2001.

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

#### **Artículo 6**

Para los efectos del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

#### **Artículo 7**

El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el Titular del Ejecutivo Federal y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República.

#### **Artículo 8**

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

#### **Artículo 9**

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

## TITULO SEGUNDO

De la Administración Pública Centralizada

### **CAPITULO I**

#### **De las secretarías de estado y los departamentos administrativos**

##### **Artículo 10**

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

##### **Artículo 19**

El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

##### **Artículo 20**

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

Actualmente, para el sexenio 2001-2006, la composición orgánica del Gobierno Federal se encuentra dispuesta, en un agrupación de Dependencias, Oficinas y Entidades en tres grupos<sup>59</sup>:

#### **Crecimiento con Calidad:**

- Coordinación de Asesores de Políticas Públicas
- Nacional Financiera
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Turismo
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo
- Comisión para Asuntos de la Frontera Norte

#### **Desarrollo Social y Humano:**

- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Desarrollo Social
- Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Oficina Presidencial para Mexicanos en el Exterior
- Oficina de Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad
- Comisión para la Paz en Chiapas

---

<sup>59</sup> Tomadas de la página web de la Presidencia de la República, México.

- Comisión Nacional del Deporte (Conade)
- Consejo Nacional de la Educación para la Vida y el Trabajo
- Banco de Comercio Exterior (Bancomext)
- Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana
- Coordinación de Asesores de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT)

#### **Orden y Respeto:**

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Procuraduría General de la República
- Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia
- Secretaría de la Reforma Agraria

Existen adicionalmente, como lo dispone la propia Ley Orgánica, entidades de apoyo inscritas en el sector paraestatal, entre las que se citan:

- Comisión Federal de Electricidad
- Petróleos Mexicanos
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Compañía de Luz y Fuerza
- Comisión Nacional del Agua
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
- Lotería Nacional
- Programa Puebla - Panamá

Adicionalmente se inscriben Organismos Autónomos, Descentralizados y Desconcentrados del Gobierno Federal, como:

**Organismos Autónomos:**

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)
- Banco de México (BANXICO)
- *Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)*
- Banco de Apoyo al Campo Mexicano (BANRURAL)
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)
- Caminos y Puentes Federales (CAPUFE)
- Casa de Moneda de México
- Instituto Federal Electoral (IFE)
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN)
- Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)
- Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN)
- Comisión Federal de Competencia (CFC)
- *Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)*
- Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)
- Área General de Ingeniería y Tecnología (COFETEL)
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)
- Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG)
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM)
- Comisión Nacional de Seguros y Finanzas (CNSF)
- Comisión Nacional del Deporte (CONADE)
- Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro (CONSAR)
- Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE)
- Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO)
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)
- Comisión Reguladora de Energía (CRE)

- Compañía de Seguros para el Campo (AGROASEMEX)
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
- Consejo Nacional de Población (CONAPO)
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA)
- Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal (CONAF)
- Coordinación de Institutos Nacionales de Salud (CINS)
- Nacional Financiera (NAFINSA)
- Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI)
- Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ)
- Fondo de Cultura Económica (FCE)
- Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES)
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)
- Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT)
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)
- Instituto Mexicano de Cinematografía
- Instituto Mexicano del Petróleo (IMP)
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI)
- Instituto Mexicano de la Radio (IMER)
- Instituto Mexicano del Transporte (IMT)
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
- Instituto Nacional de Ecología (INE)
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER)
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ)
- Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ)
- Instituto Nacional de la Pesca (INP)
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)
- Instituto Nacional Indigenista (INI)

- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
- Notimex - Agencia Mexicana de Noticias (NOTIMEX)
- Procuraduría Agraria
- *Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA)*
- Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)

#### 1.4. Burocracia y Burocratización

Se estudia la Burocracia; como medio de organización y operación de los aparatos públicos, en el sentido sugerido por Oszlak, quien señala que existe un doble encuadramiento teórico que señala dos perspectivas para el estudio de la Burocracia:

"El primero, denominado histórico-estructural, que se propone explicar el fenómeno burocrático a la luz de procesos globales de la economía, la sociedad y el Estado. El segundo, de tipo intraorganizacional o administrativo organizacional que centra su interés en las estructuras y los procesos internos de una organización determinada, con el propósito de impulsar su racionalización y productividad".<sup>60</sup>

Para efecto de este estudio resultará destacable el segundo tipo de perspectiva sugerido, en virtud de que el interés central reside en conocer las transformaciones estructurales en las organizaciones públicas, en el marco del fenómeno histórico de la burocracia, sin olvidar señalar en una primera instancia el momento histórico del fenómeno y sus transformaciones contemporáneas, a la luz de nuevos paradigmas y corrientes de la Administración Pública.

El término Burocracia será referido en su ámbito teórico y con un sentido positivo, dejando a un lado las visiones peyorativas del término aludidas a los vicios administrativos que en la práctica se evidencian en :

"Una regulación excesiva que le otorga a la Administración Pública facultades desmesuradas con las cuales en muchos casos no puede cumplir cabalmente y que constituye para los gobernados verdaderos muros de papel y laberintos burocráticos, que les impiden un desarrollo humano adecuado (...) la

<sup>60</sup> Oszlak, Oscar y Leal, Juan Felipe, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en Revista Mexicana de Sociología, México, Ed. IIS-UNAM, julio-septiembre de 1978, p.12.

discrecionalidad y la corrupción administrativa, ya que normas imprecisas e invasoras de los ámbitos privados de manera abusiva, solo dan pie a excesos y arbitrariedades".<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Cedillo Fernández, M. Op.Cit.p.111

### 1.4.1. Concepto

En término "*burocracia*", de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, refiere al "Conjunto de funciones y trámites destinados a la ejecución de una decisión administrativa principalmente de carácter político".<sup>62</sup>

Puede señalarse que el significado sociológico y administrativo del concepto se debe a Max Weber, quien define que hay tres tipos de autoridad o principios de "legitimidad" en la organización.

La autoridad tradicional que es sancionada simplemente por el tiempo y la posición aceptada por el que la ejerce, como fue el caso de las sociedades primitivas.

Otro tipo de autoridad es la autoridad carismática basada en cualidades personales de jefatura o magnetismo, este tipo de autoridad es la que se atribuye al héroe o guerrero o al profeta religioso.

El tercer tipo de autoridad es la "racional" o "autoridad legítima" que se basa en un conjunto de normas aceptadas como "legítimas" por los miembros de la organización. Para Weber la burocracia es la forma típica en que se institucionaliza la autoridad racional ó legítima.

En este contexto, Weber señala que la burocracia funciona bajo los siguientes supuestos<sup>63</sup>:

1.- Existe el principio de zonas precisas y jurisdicción oficial, donde las actividades están distribuidas de manera fija, como deberes oficiales y la autoridad

---

<sup>62</sup> Consulta electrónica en <http://www.rae.es/>

<sup>63</sup> Conceptos tomados de Weber, Marx, "Burocracia", en Waldo Dwight (Comp), **Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos**, Ed. Trillas, México, 1985, p.57

es la encargada de dictar las órdenes necesarias para el cumplimiento de los deberes.

2.- Los principios de jerarquía oficial y de niveles de gobierno de autoridad implican un sistema ordenado de superioridad, donde los cargos más bajos están supeditados a los más altos.

3.- La administración de los cargos oficiales se basa en documentos escritos, "los archivos" que se conservan en su forma original. Existe, por tanto, un cuerpo de empleados subalternos y escribientes de todas clases.

4.- La administración oficial es especializada y presupone una preparación concienzuda y focalizada.

5.- Cuando las funciones propias de un cargo han llegado a su pleno desarrollo, la actividad oficial exige plena capacidad de trabajo del funcionario, aunque sus horas de trabajo están claramente definidas; y

6.- El desempeño de un cargo está sujeto a reglas generales, que son estables, más o menos completas y que pueden aprenderse. El conocimiento de estas reglas representa un aprendizaje técnico especial con que cuentan los funcionarios".

Es decir, que la burocracia en su forma pura, se basa en la jerarquía de mandos, en una clara estructura y definición de trabajo, en responsabilidad definida en la realización de los deberes, partiendo de una serie de regulaciones y procedimientos sobre cómo deben realizarse las tareas.

En el mismo sentido para Weber "la organización burocrática, como forma peculiar de administración, era considerada como el desarrollo más importante de la

sociedad moderna industrial, susceptible de desarrollarse solamente en el Estado moderno y en las instituciones de lo que él llamó capitalismo racional".<sup>64</sup>

El concepto de capitalismo racional, "plantea un contraste entre los sistemas racionales y los sistemas patrimoniales; caracterizados los primeros por una especialización de tareas, la jerarquía de la autoridad, el sistema de reglas, la impersonalidad, las calificaciones técnicas para la selección y compensación de los administradores y la posibilidad para los administradores de hacer carrera en la organización".<sup>65</sup>

Esta peculiar forma de organización tiene como esencia de racionalidad, la adecuación de medios a los objetivos que se pretendan, lo que garantiza la máxima eficiencia en la organización de personas y actividades en la búsqueda de los objetivos planteados. De tal forma que el modelo burocrático se rige por leyes impersonales, la organización se basa en supuestos racionales y se estructura de manera tal que se pueda cumplir una función previamente establecida para cada componente suyo, los cuales cuentan con una función plenamente determinada.

De esta forma, el modelo burocrático "buscó como objetivo imponer una estructura de control en las organizaciones modernas, mediante el establecimiento de la autoridad legal racional como fundamento de orden en dichas organizaciones, concretado en su aceptación por parte de todos los miembros mediante su compromiso de obediencia".<sup>66</sup>

La burocracia, como forma de ordenación organizacional ha sido objeto de estudio, en el campo de la teoría de las organizaciones, encontrando estudios que versan ya de categorías weberianas como: asociación, cooperación, orden y organización, presentes en el desarrollo del concepto de burocracia.

---

<sup>64</sup> Citado por Arellano, et.al. **Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental**. Ed. CIDE-Miguel Angel Porrúa, México, 2000, p.29

<sup>65</sup> Idem

<sup>66</sup> Idem, p.30

En síntesis, puede señalarse que de acuerdo con Weber, la burocracia, era el tipo mas puro de la asociación de dominación racional legal. Por lo tanto, representa para él la forma mas avanzada y racional de ejercer la dominación en el sentido de precisión, continuidad, disciplina, rigor, confianza y calculabilidad.

Para efecto de este trabajo, la "burocracia" adicionalmente al sentido que como teoría representa (principios, valores, reglas), será concebida en un sentido estructural y organizacional, como "el cuerpo de servidores públicos que ejercen las funciones del Estado y las estructuras orgánicas en que se desarrollan".

### 1.4.2. Evolución.

La burocracia, analizada en su perspectiva histórica, puede concebirse a partir del Estado Moderno, aunque muestra su existencia; en otros niveles de desarrollo, incluso desde la antigüedad.

Hubo ejemplos de un burocratismo hasta cierto punto claramente desarrollado, por ejemplo en Egipto, durante la existencia del imperio, en el imperio romano tardío y el imperio Bizantino surgido en su seno; en el Estado moderno de Europa y las corporaciones públicas de la época absolutista; sin embargo, su consolidación se encuentra con el florecimiento del capitalismo moderno.

Sin embargo, el estudio científico de la burocracia comenzó con los estudio de Weber en torno al proceso de secularización y racionalización experimentado por la sociedad occidental.

Ya durante las décadas de 1950 y 1960, la burocracia entendida como teoría organizativa se había instalado como el paradigma mundial. Para esa época, la organización burocrática era visualizada, no como una opción organizativa sino como el modelo normativo de racionalidad organizativa; la única forma o configuración organizativa indudablemente superior en términos de eficacia y eficiencia.

La configuración burocrática se concebía como un modelo políticamente neutro y de gran utilidad para construir tanto el Estado de Bienestar del mundo Occidental como el socialismo de Oriente, incluso como modelo de organización era adoptado por las organizaciones económicas de mercado y las empresas estatales.

Su superioridad se fundamentaba en la racionalidad instrumental o técnica que se postulaba con el modelo; cuyas características fundamentales fueron descritas en

apartado anterior. De este modo, las corrientes de modernización a nivel internacional pugnaban por universalizar la racionalidad burocrática con finalidades de desarrollo en los Estados.

Es en la década de 1970 que se inician las críticas al modelo burocrático, estimando que mostraba deficiencias en ambientes mas dinámicos como los que se presentaban; condición que originó el surgimiento de paradigmas organizativos alternativos.

### 1.4.3. Paradigmas.

Uno de los principales estudiosos contemporáneos del fenómeno burocrático. Michael Barzelay<sup>67</sup>, estudia y plantea cómo los valores fundamentales de principios del siglo XX apoyados en el paradigma burocrático, en el sentido de eficiencia y administración impersonal, dejan de ser válidos a partir de la gran Depresión, que evidenció nuevos y apremiantes problemas colectivos.

Al hablar de paradigma burocrático, este autor, en el sentido de paradigma sugerido por Kuhn hace referencia a algunos hábitos de pensamiento y creencias en que se apoyan; es decir, una manera peculiar de percibir, evaluar y hacer, vinculada a una visión propia de realidad.

Entre las creencias fundamentales del paradigma burocrático se citan:

- a) En el Poder Ejecutivo, cada función está definida por la delegación específica de autoridad; es decir, que la actuación de los funcionarios está dada exclusivamente por lo que le permite la regla ó le instruye su superior jerárquico en la cadena de mando, guardando un principio de responsabilidad ante sus superiores.
- b) En el ejercicio de autoridad las reglas y procedimientos se aplican de manera uniforme y la actuación de los funcionarios fuera de las reglas se encuentra sancionada.
- c) La responsabilidad clave de la función financiera consiste en la preparación del presupuesto y vigilancia del gasto; en compras es reducir al mínimo el precio pagado por los insumos, mientras que en personal es definir perfiles, evaluar y seleccionar candidatos y asignar nombramientos.

Para Barzelay, este paradigma burocrático; como sistema de creencias sobrevivió en el tiempo a corrientes como el análisis de sistemas, la administración por

---

<sup>67</sup> ideas del autor en Op.Cit.

objetivos y el presupuesto base cero; sin embargo, la idea de que las dependencias gubernamentales deben guiarse por el usuario y orientarse hacia el servicio, impuso una importante objeción conceptual al paradigma burocrático.

Desde la nueva óptica del cliente se ofrece una alternativa al paradigma burocrático, cuyo contenido se sintetiza en el siguiente cuadro:

**Cuadro No.3**  
**Comparativo entre una Dependencia Burocrática y**  
**una Dependencia bajo el paradigma posburocrático**

<b>DEPENDENCIA BUROCRÁTICA</b>	<b>DEPENDENCIA IMPULSADA POR EL CLIENTE</b>
Se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas	Se enfoca en las necesidades y perspectivas del cliente
Se enfoca en las funciones y las responsabilidades de sus partes	Se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo
Se define tanto por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña	Se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes
Controla los costos	Crea un valor neto del costo
Se aferra a la rutina	Modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes de sus servicios
Lucha por ganar terreno	Compite por obtener mas negocio
Insiste en seguir los procedimientos normales	Introduce la opción en sus sistemas operativos
Anuncia políticas y planes	Emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos, para evaluar su estrategia operativa
Separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer	Otorga autoridad a los empleados operativos para emitir juicios tanto sobre cómo mejorar el servicio como su valor
Interés público	Resultado que valoran los ciudadanos
Eficiencia	Calidad y valor
Administración	Producción
Control	Lograr el apego a las normas
Especificar funciones, autoridad y estructura	Identificar misión, servicios, clientes y resultados
Justificar costos	Entregar valor
Implanta responsabilidad	Construir rendición de cuentas Fortalecer las relaciones de trabajo
Seguir reglas y procedimientos	Entender y aplicar normas Identificar y resolver problemas Mejorar continuamente los procesos

Fuente: Barzelay, Michael. Op. Cit. p.177

Con este nuevo marco de referencia se busca definir la alternativa de un **paradigma posburocrático**, que se compara con el paradigma burocrático en dos niveles. En un nivel general, en sus respectivas afirmaciones sobre cómo se deben administrar los procesos de producción gubernamental, cómo hay que ejercer el control y que ideas deben predominar entre los servidores públicos, mientras que en un nivel específico ambos paradigmas se comparan en sus afirmaciones de cómo se deben conducir las relaciones entre las dependencias staff centralizadas, las dependencias operativas y las autoridades.

Menciona Barzelay que las relaciones entre las dependencias staff, operativas y autoridades son un punto de análisis relevante en virtud de que su patrón histórico constituye un obstáculo para la experimentación en el enfoque del servicio y del cliente.

Se señala que las dependencias staff están facultadas por las autoridades para controlar todos los insumos en los procesos de producción de las dependencias gubernamentales: recursos humanos, materiales, financieros, informáticos y que son generalmente carentes de sensibilidad respecto a lo que piden de ellas las dependencias operativas, por lo que constituyen un cuello de botella en el proceso de aplicación del paradigma posburocrático.

Con la introducción de estos conceptos: usuario, cliente y servicio, se introdujeron reformas en la manera de pensar y actuar de la gente.

Comenta el autor que esta nueva orientación permitió a los administradores públicos articular sus preocupaciones respecto al rendimiento de las operaciones gubernamentales y analizando su aplicación en otros entornos les facilitó encontrar soluciones alternativas a los problemas; alternativas generadas de modo distinto que en el razonamiento del paradigma burocrático.

En resumen, el paradigma posburocrático introduce un cambio fundamental en el entendimiento de la función de gobierno, al hacer conciencia del significado de la función pública, entendida en un sentido más amplio que el ámbito gubernamental, significa, en esencia, que lo público es lo que se refiere al bien común.

#### 1.4.4. Estructuras burocráticas

Se pueden señalar como estructuras burocráticas características generalmente a estructuras orgánicas complejas: grandes en número de unidades y por lo tanto con líneas de comunicación difusas y lentas, toma de decisiones de tipo piramidal; de la cúspide a la base con escasa agilidad y movimientos que pueden perderse ó desvirtuarse al recorrer líneas largas y complejas.

Muy a menudo, en este modelo de burocracia tradicional las estructuras son creadas en función de las personas. La necesidad de ubicar a alguien en una posición de alta responsabilidad en la estructura gubernamental se manifiesta en un acto administrativo mediante el cual, simultánea y, a veces, implícitamente, se crea la institución o unidad, se establece el puesto cabeza y se designa al funcionario que lo ocupará. Es frecuente esta forma de creación de unidades para premiar lealtades, reubicar funcionarios políticos caídos en desgracia o, simplemente, "jerarquizar" personal cuando la estructura establece un techo a la carrera o el nivel de remuneración alcanzado es magro. De esta forma, se traslada al diseño institucional la solución de compromisos políticos o problemas escalafonarios, con lo cual la irracionalidad organizativa se extiende y agrava.

A este tipo de estructuras se les ha conocido bajo el término burocracia, entendida como un sistema eficiente de coordinación y control. La burocracia es una forma de organización racional porque los medios son diseñados para alcanzar los objetivos y es legal porque la autoridad es ejercida por un sistema de reglas y procedimientos, de tal manera que las órdenes son obedecidas voluntariamente por aquellos que las reciben. Estas reglas pueden ser impuestas por alguien externo a la organización; promulgadas por expertos cuya autoridad se reconoce y es aceptada, o bien, surgidas como una respuesta a las presiones de los administradores o trabajadores en la que se enfatiza la autoridad.

Como ya se ha expresado, el modelo burocrático propuesto por Max Weber que en determinado momento histórico fue vanguardia en las organizaciones públicas, es puesto en duda por corrientes alternativas en el campo de la Administración Pública que pugnan por un retiro del modelo burocrático, que en su sentido instrumental de dominación racional - legal, aún criticado sigue siendo una necesidad, incluso presentando disfunciones en los entornos actuales caracterizados por un gran dinamismo, una inevitable incertidumbre, una creciente diversidad y una inevitable interdependencia.

#### 1.4.5. Análisis de eficiencia y eficacia.

Evaluar los rendimientos y operación de las estructuras burocráticas requiere ubicar el momento histórico desde el que se juzgan, de tal forma que encontramos que "Es lícito suponer que alguna vez las burocracias fueron relativamente efectivas. Los arreglos organizacionales burocráticos fueron exitosos en cuanto a suministrar seguridad, trabajos y estabilidad económica, aseguraron la justicia y la equidad y proveyeron los servicios homogéneos, de talla única, requeridos durante el periodo de desarrollo de la infraestructura gubernamental que se extendió desde fines del siglo pasado hasta mediados de los años 1960's. Durante crisis tales como la Gran Depresión y las dos guerras mundiales, la burocracia nos cuidó las espaldas. Mientras tanto, sin embargo, los arreglos organizacionales jerárquicos, centralizados y basados en reglas forjados durante la época industrial, se fueron haciendo cada vez mas anacrónicos..."<sup>68</sup>

Desde una perspectiva contemporánea en la cual existe otra dinámica social y contexto mundial, se encuentran en la burocracia algunas disfunciones o deficiencias, entre las que se hacen destacar:

- a) "La falta de una clara delimitación de las responsabilidades propias de cada unidad organizativa.
- b) La renuencia a la asunción de responsabilidades y la falta de responsabilización.
- c) La ausencia de manuales de procesos que prevean, con algún grado de detalle, el trámite que debe seguir cada actuación hasta llegar a la instancia de resolución del correspondiente asunto.
- d) La inexistencia de sistemas de información para el seguimiento de los trámites,

<sup>68</sup> Lawrence, Jones y Thompson, Fred "Lecciones de Reforma de los Sectores Público y Privado", Memorias del Congreso CLAD, Venezuela, 1999, pp.38-39

de modo que, en forma permanente, pueda rastrearse su estado actual y controlarse posibles desvíos respecto de los tiempos de tratamiento y despacho previstos en cada instancia de intervención".<sup>69</sup>

El primero de los factores destaca el hecho de que, por lo general, no existe normativa ni manuales en materia de gestión de estructuras organizativas o, cuando existen, no identifican ni precisan el alcance de las responsabilidades de las diferentes instituciones y unidades, en términos de competencias y resultados a lograr. Bajo tales circunstancias, no es posible determinar a quién corresponde producir un determinado bien, un servicio o una regulación; a quién intervenir, sea en forma vinculante o con fines de consulta o toma de conocimiento; y a quién controlar que la competencia se haya ejercido efectivamente.

Con respecto a la renuencia a asumir responsabilidades, existe la difundida creencia que cuanto mayor es el número de fases de un trámite más adecuada será la decisión con que concluya. Pero en última instancia, el objetivo inconfesable es diluir la responsabilidad, que termina recayendo en una maquinaria anónima y, por lo tanto, inimputable, ya que tampoco se ha institucionalizado la práctica de la rendición de cuentas como exigencia de la gestión.

La falta de manuales de procesos es simétrica a la de los manuales de organización. No se trata de que su adopción incremente la dificultad del procedimiento administrativo, sino de que a través de ellos se contemplen las situaciones típicas que dan origen a trámites y decisiones, de modo de evitar peregrinajes inútiles o redundantes.

"Las tareas administrativas se basan en los intereses y conexiones familiares, estructuras organizacionales muy estructuradas, distancias entre los niveles jerárquicos, promociones por relaciones más que por desempeños, centralización

---

<sup>69</sup> Ideas tomadas de Prats Catalá, Joan. "Reinventar la Burocracia y Construir la Nueva Gerencia Pública", en Documentación Administrativa, núm 24 I-242, Madrid, enero-agosto de 1995, p.4

de autoridad y decisiones en posiciones de poder, énfasis en la posición y la imagen administrativa, trabajo individual y una desconfianza franca para trabajar en equipo, visión localista, visión pasiva del tiempo, bajo sentido de planeación, énfasis a corto plazo, especulación informativa, productividad basada en el volumen, baja conciencia de calidad, comunicación directa y cerrada entre los niveles jerárquicos, desinterés en el desarrollo y aprendizaje del personal, aislamiento de actividades y procedimientos, falta de seguimiento a planes y programas, baja orientación hacia el mercado, falta de conocimientos objetivos, desconfianza y temor al cambio".<sup>70</sup>

En el sistema burocrático actual prevalece un enfoque hacia el interior de la organización, dirigido a satisfacer necesidades marcadas por una estructura de poder y justificadas en el valor de la desconfianza. Las funciones bajo este esquema tienden a un control jerárquico, regulado por un exceso de normatividad y una planeación y administración centralizada.

Sin embargo, independientemente de las deficiencias del modelo burocrático, sigue vivo porque reporta una racionalidad organizativa, que se manifiesta por medio de factores aún presentes en las estructuras, como :

- la precisión, continuidad, disciplina y rigor,
- cálculo, intensidad y extensión en el servicio,
- aplicabilidad formal y universal de todas las tareas administrativas,
- La susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo de sus resultados en cualquier tipo de asociación que organice un cuadro administrativo de tipo burocrático.

El cambio que se busca en las organizaciones tradicionales y sus estructuras hacia nuevas configuraciones, requiere la transformación no sólo de estructuras, sino también de conductas y procesos.

---

<sup>70</sup> Idem.

Los nuevos tiempos exigen organizaciones adaptadas a los cambios de las fuerzas del medio ambiente, reduciendo los niveles de incertidumbre y complejidad considerando el surgimiento de un nuevo conjunto de valores culturales en una sociedad más democrática y participativa.

ESTAMPADO NO SALIÓ  
DE LA BIBLIOTECA

#### 1.4.6. Empleo público y Burocracia. Una perspectiva cuantitativa

Independientemente de las condiciones "técnicas" en que opera un modelo de tipo burocrático, que fueron detalladas y se resumen en rasgos tales como:

- concepción jerárquica de las funciones
- acusado normativismo
- prioridad de los procedimientos frente a los resultados
- rigidez en los esquemas de carácter laboral y organizativo

Aspectos con los que se intentó describir a la burocracia en términos cualitativos, resulta importante hacer notar la importancia del análisis cuantitativo de la misma, particularmente en un ambiente intelectual y pragmático de los gobiernos por encontrar el tamaño ideal del aparato público y consecuente burocracia, con énfasis en un redimensionamiento de sus estructuras orientado hacia una reducción.

En este sentido existen estudios comparativos a nivel internacional que muestran que no existe un método ideal o universal que permita conocer cuál es el número de empleados públicos que deben existir y en el ambiente actual de reducción de dimensiones de los aparatos públicos, el número de unidades y consiguientemente de trabajadores que deben eliminarse; toda vez que cada país enfrenta realidades históricas, culturales y económicas diferentes.

Sin embargo, se recomienda como una medida ideal o pertinente "lograr "la conveniencia de que en el presupuesto de los gobiernos exista una combinación razonable de gastos por concepto de salarios e inversiones de capital".<sup>71</sup>

La dificultad en el cálculo de la medida ideal consiste en términos de "la

---

<sup>71</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), *"El desarrollo de los recursos humanos de la función pública en el contexto de ajuste estructural y del proceso de transición"*, 1999, Consulta electrónica en <http://www.ilo.org/public/spanish/>, p.16

comparación entre una función de objetivos y una función de producción. El primer concepto alude a la variada conjunción de orientaciones, políticas y metas que todo gobierno intenta materializar, a partir de definiciones contenidas en su programa o plataforma política. Para lograrlo, requiere obtener y combinar recursos materiales y humanos que, en proporciones diversas, constituirán la función de producción propia de cada área gubernamental".<sup>72</sup>

Para que se produzca un adecuado ajuste entre ambas funciones, es preciso que la magnitud y calidad de los recursos empleados se corresponda con la naturaleza de los objetivos perseguidos.

En opinión de Chanes Nieto, "para adelgazar adecuadamente a las instituciones es necesario determinar qué sobra, dónde falta. El tamaño ideal de administración pública "...es aquel que permite cumplir eficazmente los fines a su cargo. Para realizarlos requiere órganos y unidades, personal, recursos materiales y financieros, cuyo número o cuantía se determinan en última instancia por la disponibilidad de recursos financieros. De ahí que la administración tenga la dimensión que puede en función de éstos y no la que debe para cumplir sus fines."<sup>73</sup>

Existen evidencias estadísticas que señalan cómo países con diversos grados de desarrollo económico, incluso comparando a países de niveles similares, no observan uniformidad en su nivel de burocracia, ni en su crecimiento o decremento de nivel de empleo público.

#### **Ver Cuadro No.4**

#### **Empleo total y empleo en el sector público en 1990 y 1995 (en un grupo seleccionado de países**

---

<sup>72</sup> Idem

<sup>73</sup> Chanes Nieto, José "La Reforma del Estado y la dimensión deseable de la Administración Pública en México", en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), Reflexiones al futuro, México, Ed. CNCyAP, México, 1994, p.95

## Cuadro No.4

## Empleo total y empleo en el sector público en 1990 y 1995 (en un grupo seleccionado de países)

País	Empleo total				Empleo en el sector público				Como porcentaje del empleo total						
	Número (en miles)				Aumentos/descensos				Número (en miles)				Aumentos/descensos		
	1990 *	1995 **	Número (en miles)	Porcentaje medio (anual)	1990 *	1995 **	Número (en miles)	Porcentaje medio (anual)	1990	1995	Número (en miles)	Porcentaje medio (anual)	1990	1995	Diferencia
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Alemania (4)	37 445,0	36 048,0	1 397,0	0,7	6 737,8	5 371,0	1 366,8	5,1	18,0	14,9	3,1				
Argelia	4 159,6	4 403,0	243,0	2,0	2 333,1	2 421,0	87,9	1,3	56,1	55,0	1,1				
Belarús	5 150,8	4 409,6	741,2	2,9	3 805,9	2 636,9	1 169,0	6,1	73,9	59,8	14,1				
Botsuana	198,5	231,4	32,9	3,3	74,3	98,8	24,5	6,6	37,4	42,7	5,3				
Bulgaria	4 096,8	3 282,2	814,6	4,0	3 846,3	1 910,2	1 936,1	10,1	93,9	58,2	35,7				
Canadá	12 129,0	13 422,0	1 293,0	2,7	2 119,0	2 114,0	-5,0	0,1	17,5	15,8	1,7				
República Checa	5 387,1	4 939,7	447,4	1,7	4 288,9	1 873,9	2 415,0	11,3	79,6	37,9	41,7				
China (1)	639 090,0	688 500,0	49 410,0	1,5	196 110,0	247 520,0	51 410,0	5,2	30,7	36,0	5,3				
Chipre	257,2	285,1	27,9	2,2	41,1	47,0	5,9	2,9	16,0	16,5	0,5				
Colombia	4 772,5	5 461,2	688,7	2,9	5 11,6	429,0	82,6	4,0	10,7	7,9	2,9				
Corea, Rep. de	20 377,0	18 085,0	2 292,0	2,2	905,4	818,1	-87,3	1,9	4,4	4,5	0,1				
Croacia (2)	1 568,0	1 196,0	372,0	4,7	59,0	50,0	9,0	3,1	3,8	4,2	0,4				
Egipto (3)	...	1 687,2	...	...	...	1 206,3	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Estados Unidos	118 793,0	124 900,0	593,0	1,0	17 769,0	18 362,0	593,0	0,7	15,0	14,7	0,3				

Filipinas	22 212.0	25 677.0	3 465.0	3.1	1 258.0	1 228.0	30.0	0.5	5.7	4.8	0.9
Finlandia	2 467.0	2 068.0	399.0	3.2	705.0	621.0	-84.0	2.4	28.6	30.0	1.5
India (5)	26 353.0	27 525.0	1 172.0	0.9	18 771.0	19 467.0	696.0	0.7	71.2	70.7	0.5
Irlanda	1 134.0	1 248.0	114.0	2.0	287.0	294.0	7.0	0.5	25.3	23.6	1.8
Letonia	1 345.0	1 189.0	156.0	3.9	839.0	464.0	375.0	14.9	62.4	39.0	23.4
Marruecos	.....	4 033.9	.....	....	.....	855.2	.....	....	.....	21.2	.....
México	25 957.7	27 366.7	1 409.0	1.1	4 683.1	4 595.2	87.9	0.4	18.0	16.8	1.3
Né. uega	2 030.0	2 079.0	49.0	0.5	690.0	705.0	15.0	0.4	34.0	33.9	0.1
Nueva Zelanda	726.0	772.5	46.5	1.3	153.2	110.6	42.6	5.6	21.1	14.3	6.8
Polonia	9 575.1	9 360.0	215.1	0.7	4 691.7	4 024.8	666.9	4.7	49.0	43.0	6.0
Reino Unido	26 936.4	25 972.7	812.0	0.7	6 053.0	5 241.0	812.0	2.7	22.5	20.2	2.3
Rumania	6 627.4	6 048.0	579.4	2.9	6 174.2	4 864.0	1 310.2	7.1	93.2	80.4	12.7
Rusia, Federación de (6)	75 325.0	67 100.0	8 225.0	2.2	62 218.5	25 229.6	36 988.9	11.9	82.6	37.6	45.0
Sudáfrica	5 396.1	5 255.6	140.5	0.9	566.3	436.8	119.5	7.2	10.3	8.3	2.0
Suecia	4 074.0	3 540.0	534.0	2.6	1 682.0	1 368.0	284.0	3.4	40.5	38.6	1.9

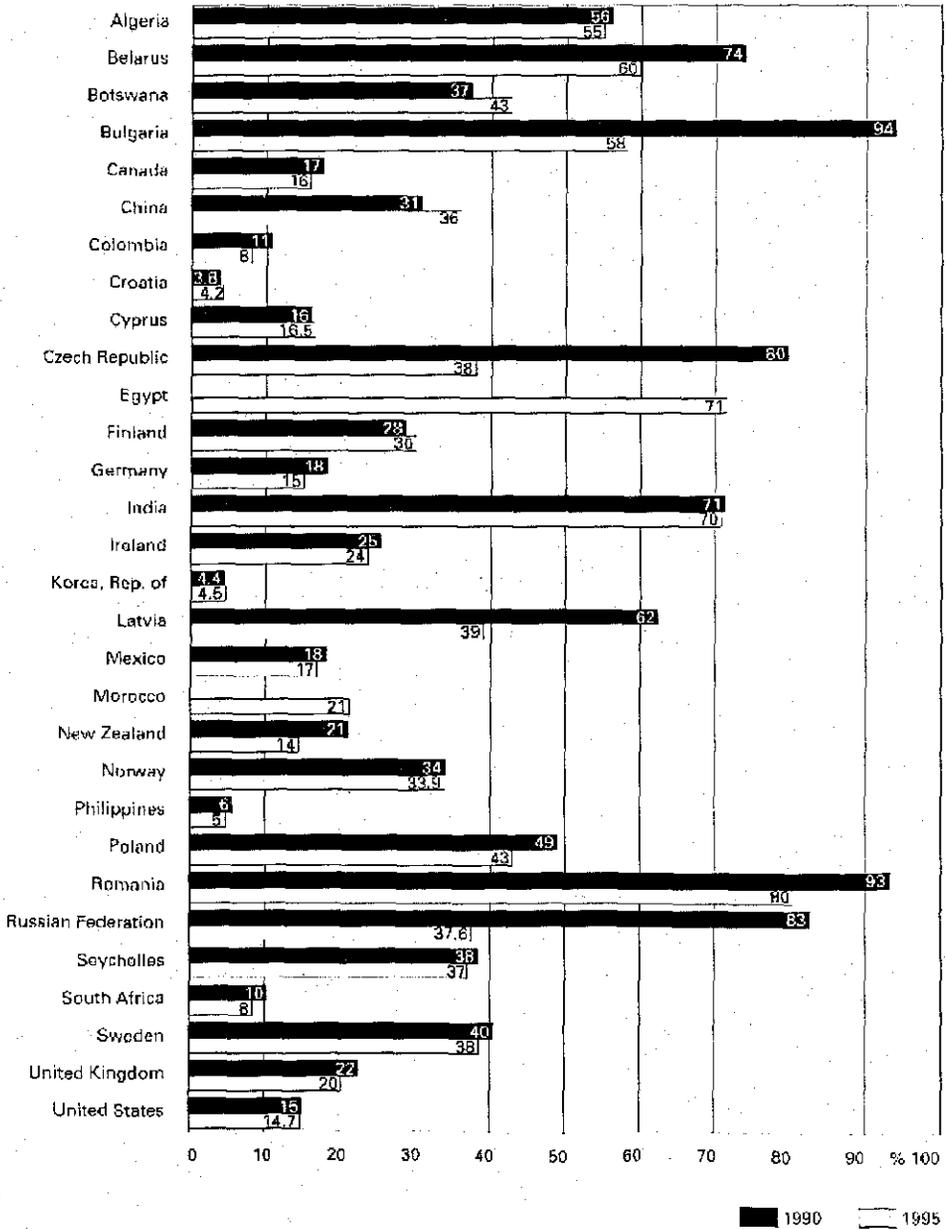
Fuente: Oficinas Nacionales de Estadística - Oficina de Estadística (OIT).

Datos adicionales, muestran que no existe un nivel uniforme entre el empleo público y el índice de empleo total de los países, sin embargo, se aprecia aún que los países que guardaron por décadas un modelo económico de tipo socialista, continúan presentando niveles de empleo público altos en comparación con su nivel de empleo general:

**Ver Cuadro No.5**

**Empleo público como porcentaje del empleo total en un grupo seleccionado de países**

Figure 1.1. Public employment as percentage of total employment (selected countries)



Source: National Statistics Offices - Bureau of Statistics (ILO), see Table 1, columns 12 and 11.

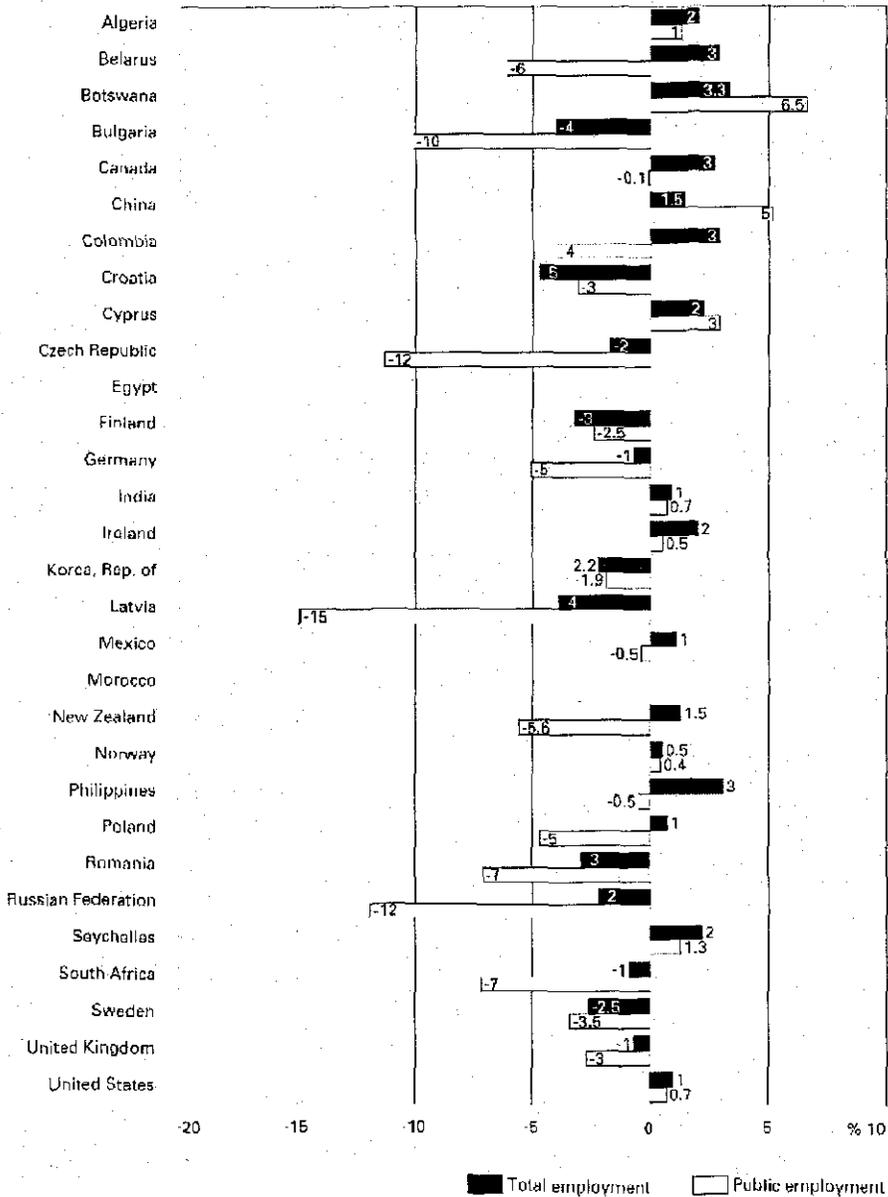
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, se destaca como diversos índices confirman que durante el periodo de 1990 a 1995 y con una tendencia continua a la fecha, existe una reducción de los niveles de empleo público, comparada con el crecimiento global del nivel de empleo en cada país, según se muestra en el siguiente cuadro:

**Ver Cuadro No.6**

**Crecimiento / decremento del empleo público y empleo total en el periodo  
1990-1995 (Índice anual en un grupo seleccionado de países)**

Figure 1.2. Increases/decreases of public and total employment in the period 1990-95 (annual average for selected countries)



Source: National Statistical Offices - Bureau of Statistics (LCO). (see Table 1, columns 5 and 9).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Estas reducciones de empleo público, se vinculan con programas de ajuste estructural impuestos por organismos financieros internacionales; que sugieren diversas medidas encaminadas a reducir el volumen del sector público cabe citar; acciones como los despidos obligatorios, los programas voluntarios de jubilación anticipada intentos de modificaciones a marcos normativos orientados a la flexibilidad laboral, entre otras.

### 1.4.7. La burocracia en México

La Administración Pública Mexicana; en su organización centralizada, se configura, como ya fue descrito, bajo la dependencia directa del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien en su calidad de Jefe del Ejecutivo se auxilia de 17 Secretarías, una Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y una Procuraduría General de la República, dependencias que a su vez se integran por un número, que varía para cada órgano en Subsecretarías, Oficialías Mayores, Direcciones Generales, Direcciones, Subdirecciones, Jefaturas y Subjefaturas de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, unidades administrativas que evidencian una complejidad orgánica.

Adicionalmente, la administración pública paraestatal, que auxilia al Poder Ejecutivo y se integra por 204 entidades, entre las que se encuentran organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos, agrandan de igual forma la estructura.

En México, existen evidencias de que a partir de las décadas de 1980 y 1990 iniciaron procesos de redimensionamiento de la Administración Pública.

Inicialmente se dio un proceso de reducción, con la desincorporación de numerosas entidades en el sector paraestatal, para posteriormente iniciar un redimensionamiento interior en las áreas. Este proceso de cambio, es identificado con la transformación de la visión interventora del Estado por su visión promotora y reguladora.

“La participación del Estado en la economía ha pasado a representar el 27% del PIB en 1970 a casi el 67% en 1982... La maquinaria burocrática adquirió un papel preponderante dentro del mercado laboral mexicano. Así a principios de la década

de los ochenta el empleo público reportaba un nómina aproximada de 3.6 millones de trabajadores, que representaba el 18% de la PEA.

Por décadas el sector público absorbió amplios contingentes de población quienes encontraron en las labores del Estado un vehículo fundamental de reproducción social. El gobierno se convirtió en el gran empleador, respondiendo no solo a las exigencias derivadas del desarrollo social y económico del país, sino también como recurso legitimador. Para comprender el gigantismo del aparato gubernamental mexicano debemos tener en cuenta esa doble dimensión: por un lado, la absorción desmesurada de población fue una exigencia económica para reducir el desempleo y con ello estimular la demanda social que el modelo de desarrollo exigía..."<sup>74</sup>

De esta forma, se entiende cómo en 1976 había 800,000 burócratas y hoy el número se eleva a más de 2'000,000; es decir que en 25 años la cifra se multiplicó..."<sup>75</sup>

Para conocer el empleo público y a la burocracia en México resulta indispensable abordar el ángulo político, desde el que se afirma que "Fue fundamental el empleo de la gestión pública como fuente de legitimidad. La eficacia decisional en la provisión de bienes y en la prestación de servicios para responder a las diversas demandas de grupos sociales necesitados fue el secreto para mantener el poder y mantenerlo legítimamente... La política mexicana se ha caracterizado por individuos y grupos demandantes de bienes y servicios públicos más que por ciudadanos oferentes que brindan su apoyo al gobierno por medio del voto libre, la contribución fiscal y la observancia de la ley a manera del estado liberal. La eficiencia decisional de la acción gubernamental fue entonces el soporte de la legitimidad histórica del estado mexicano. La llamada "política de masas" pieza angular del sistema, tuvo base y alcance administrativo".<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Espinoza Valle, Op.Cit, pp.39-40

<sup>75</sup> Cifra señalada por Francisco Martín Moreno en su artículo "México Encantado" publicado en el Diario Excelsior el 30 de octubre de 1996.

<sup>76</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., "Cambios en la Gestión Gubernamental y Reforma del Estado" en Cuadernos de Discursos, México, 1991, p.3

"Ya en el periodo 1986-1997 el crecimiento por año de los trabajadores del Estado afiliados fue de 18,272 en promedio, tal crecimiento es "mínimo" en relación con la población económicamente activa y las dimensiones del país y es consecuencia de la disciplina de hierro aplicada en el sector, que responde a las políticas de adelgazamiento de las estructuras de Estado promovidas por el FMI y el Banco Mundial en las últimas décadas. En esos 11 años la PEA creció 1.4 millones anuales. Actualmente es de 38 millones"<sup>77</sup>

Datos oficiales recientes, comprueban la tendencia reductora del aparato burocrático, estimando en alrededor de 2 millones 300 mil trabajadores cotizantes el volumen de la fuerza laboral del sector público mexicano a nivel federal<sup>78</sup>.

De acuerdo con información consignada por el Ejecutivo Federal en su Primer Informe de Gobierno 2001, sobre los trabajadores permanentes y eventuales que cotizan al ISSSTE<sup>79</sup>, se aprecia que desde 1986 se encuentran congeladas las plazas. En el 2000, estaban registrados 2 millones 338 mil trabajadores. Para el 2001 (cifras preliminares hasta septiembre), el número de empleados subió a 2 millones 364 mil, la diferencia es de 26 mil plazas (en su mayoría de confianza) y personal de "honorarios" que se incorporó a las distintas Secretarías de Estado, dado el cambio de régimen de gobierno.

En información adicional se muestra cómo el número de burócratas federales, sin incluir los empleados federalizados, pasó de un máximo de 850 mil en 1991, a 600 mil en 1999<sup>80</sup>.

### Ver Gráfico No.7

#### Evolución de la burocracia en México 1990-1999

<sup>77</sup> Datos del Investigador de la UNAM Javier Aguilar para entrevista con el Diario "El Sol de México" en un artículo titulado "Fox quiere reducir la burocracia estatal", publicado el 23 de abril del 2002.

<sup>78</sup> Información del Padrón del I.S.S.S.T.E.

<sup>79</sup> México, Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno 2001*, T.II, p.47.

<sup>80</sup> Datos señalados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público de México, Lic. Francisco Gil Díaz en la XXXI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, México, 28 de noviembre del 2001.

## Evolución de la burocracia en México 1990-1999



Fuente: México, SHCP, ref.

Según el modelo estratégico para la innovación gubernamental que plantea el actual gobierno 2000-2006, señala que el nuevo esquema de excelencia del gobierno foxista será aplicado a aproximadamente 2.2 millones de trabajadores estatales. En ese lapso (el sexenio) México deberá pasar de una "excesiva obesidad de estructuras" a un gobierno innovador.

"Se trata de eliminar la grasa y fortalecer los músculos", sintetiza el plan, cuyo modelo de "innovación social" es la puesta en funcionamiento de las tesis empresariales de productividad, calidad total y valor agregado, ahora aplicadas en la función pública".<sup>81</sup>

El plan contempla la eliminación de plazas para aliviar al carga burocrática, en especial aquellas asignadas por compromisos electorales y partidistas. Se basa en el argumento de que la política de cambio no puede concretarse con instrumentos y estructuras del viejo régimen.

<sup>81</sup> México, Presidencia de la República "Modelo estratégico para la Innovación Gubernamental"; Documento de circulación restringida en círculos directivos del gobierno federal, México, 2000

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los programa de retiro voluntario y de jubilaciones anticipadas, se señalan en el modelo citado, como los mecanismos de vanguardia que operan en gobiernos de primera clase mundial para los que la burocracia es innecesaria.

*Hacia un modelo de burocracia sustantiva:  
La subcontratación como instrumento de gestión pública  
para el redimensionamiento de estructuras de la A.P.M.*

---

## **CAPITULO II**

### **MODERNIZACION, REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA ADMINISTRATIVA**

## 2.1. La modernización como tendencia histórica

Inicialmente resulta conveniente hacer referencia a los aspectos semánticos relativos a la modernización, mismos que permitan proyectar su acepción al ámbito publiadministrativista.

"La palabra moderno en su acepción latina "*modernus*" se empleó por primera vez para distinguir el advenimiento del cristianismo frente al pasado pagano. También se empleó el término para referirse a una etapa histórica que se le denomina "Edad Moderna" y que se ubica entre la caída de Constantinopla, como baluarte del Imperio Romano de Oriente y el estallido de la Revolución Francesa, teniendo de esta forma una duración de más de tres siglos; es decir, desde 1453 hasta 1789. Esta edad histórica se caracteriza por el fin del oscurantismo medieval, es la etapa de la reforma Protestante, de los grandes descubrimientos geográficos y grandes invenciones. También es la época del Renacimiento, del re-encuentro de Europa con el pasado grecolatino".<sup>82</sup>

La modernización es "un proceso de cambio, de derrumbamiento de estructuras desgastadas o caducas por algo nuevo que lo sustituye".<sup>83</sup>

La modernización, no debe ser confundida con otros términos, por lo que resulta conveniente matizar sus diferencias. Por ejemplo, los términos como *desarrollo* o *crecimiento*, hacen alusión a criterios de orden económico y se sostienen en variables de orden cuantitativo.

*Desenvolvimiento*, también es diferente, porque en él se involucra un rompimiento espontáneo, rápido y definitivo con el anterior equilibrio económico, desplazando dicho equilibrio a un nuevo lugar.

---

<sup>82</sup> Cedillo Hernández, Op.Cit., p.3

<sup>83</sup> Idem.

*Industrialización* es también distinto a lo moderno, toda vez que se refiere al "proceso especializado en el cual la expansión de la empresa productiva es el factor integrador de la vida social, creando la demanda de capacidades y de educación, así como proporcionando los mecanismos básicos de asignación y distribución".<sup>84</sup>

En consecuencia, la modernización entendida como proceso no se limita al desarrollo, crecimiento, desenvolvimiento o a la industrialización, porque "no es un fenómeno meramente económico, ni se encierra dentro de las paredes de la acumulación cuantitativa, ni se agota en la pura interpretación de un coeficiente de crecimiento o en la proporción de uso de bienes de capital en relación a la mano de obra que interviene en los procesos de producción..."<sup>85</sup>

"La modernización es un proceso que trasciende las esferas señaladas (...) , y tiene impacto en lo social, lo político, lo cultural, artístico, urbano y cotidiano; es un proceso que se manifiesta por la monetarización de la economía, la racionalización de la ciencia, la laicización de la conciencia, la juridificación de las relaciones humanas y la civilidad de lo político".<sup>86</sup>

La *modernización* es el proceso de transformación a través del cual se arriba a la *modernidad*, que se entiende como la meta hacia la cual se enfilan los propósitos modernizadores.

Respecto a los elementos que identifican el proceso de modernización se señalan los siguientes:

La laicización de las conciencias consiste en la "pérdida del fundamento religioso en lo moral y en lo político".<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Cedillo, Op.Cit.p.10

<sup>85</sup> Idem, p.11

<sup>86</sup> Idem, p.12

<sup>87</sup> Idem, p.13

La juridificación de las relaciones humanas implica un "proceso de racionalización de las relaciones humanas, la posibilidad de cuantificar y prever el comportamiento de los individuos".<sup>88</sup>

La racionalidad científica y la civilidad, se caracterizan "como un esfuerzo de ver al mundo a través de la razón y la civilidad como medio de establecer procesos aceptados de manera general para salvar los conflictos y resolver las diferencias, la existencia de instituciones que permitan el acceso de fuerzas sociales para responder a sus reclamos, el manejo procedimental en la búsqueda del poder".<sup>89</sup>

Para Luis F. Aguilar, "los principios que han dado su organización a la sociedad moderna occidental, haciendo de ella una figura histórica original son la ciencia (tecnología) el derecho y la moneda. Estos principios han logrado traducir y reducir todos los componentes de la producción e interacción social general a unidades de un mismo valor unívoco y homogéneo, permitiendo así el cálculo y control del mundo relevante para la existencia social".<sup>90</sup>

Históricamente, se habla de olas o etapas en el desarrollo humano que identifican momentos históricos, en función de la visión modernizadora. En tal sentido se señala la existencia de:

Organizaciones pre-modernas. En las civilizaciones antiguas dedicadas fundamentalmente a la Agricultura, en las que se inicia el Sedentarismo.

Organizaciones modernas: Que inician con el desarrollo industrial. En ellas se identifica el Maquinismo: Máquina de vapor, motor de la revolución industrial 1840-1890, donde se genera la expansión de las redes ferroviarias e impulsa la producción de la energía eléctrica. También se desarrolla la industria del automóvil.

---

<sup>88</sup> Idem, p.14

<sup>89</sup> Idem, p.15

<sup>90</sup> En Cedillo, Op.Cit.p.16

Organizaciones post-modernas: Generadas por el desarrollo de la informática que permite la disponibilidad de conocimiento amplio e inmediato para los procesos de toma de decisiones. Son sociedades que se desarrollan en un ambiente de complejidad, incertidumbre y mundialización económica, se desarrolla la alta tecnología.

Pudiera ser que en un sentido técnico ó instrumental éstas serían las etapas que identifican a la historia de la humanidad, sin embargo, existen otros enfoques que refieren aspectos adicionales (sociales, económicos y políticos) que rebasan el contexto de la "innovación tecnológica". De tal forma se encuentra<sup>91</sup>:

Que a partir de la Segunda Guerra Mundial, se formula la modernización como teoría ligada al desarrollo. Así va tomando características económicas, sociales y políticas.

Aspectos sociales de la modernización:

En la posguerra se usa el término "modernización", para hablar de logros en las sociedades modernas o en proceso de modernización. El núcleo principal de las similitudes observadas era económico, aumento del producto por habitante. La modernización es el proceso de cambio social en el que el componente económico es el desarrollo.

Aspectos políticos de la modernización:

El proceso de modernización es global, observando sus áreas de acción en la economía, política, cultura, etc., pero este cambio debe darse en todas las esferas sociales, y para ser efectivo, deberá generar cambios en las instituciones capaces de absorber los cambios.

---

<sup>91</sup> Aspectos tomados de la ponencia de Pérez López Lidia María "Modernización y reforma del Estado en el gobierno de Menem", en Memorias del CLAD, V Congreso, República Dominicana, 2000.

Los aspectos políticos de la modernización se refieren al conjunto de los cambios culturales y estructurales en los sistemas políticos de las sociedades en proceso de modernización.

El sistema político comprende todas aquellas actividades, procesos, instituciones y creencias relacionados con la elaboración y ejecución de objetivos políticos investidos de autoridad y con la búsqueda y consecución de finalidades colectivas.

Si se considera al Estado como aquella institución en la que se delega autoridad para poder actuar y capacidad para mandar y conducir la sociedad hacia su desarrollo, no cabe duda que la modernización del Estado consiste en cuanto aparato público, en la redefinición de sus funciones, estructura, tamaño, roles, gestión, procedimientos, para perfeccionarlo como agente de ese desarrollo.

La modernización del Estado abarca mejoramiento de su gestión y de su capacidad de gobernar.

De tal forma que "la modernización se concibe como un conjunto de medidas orientadas hacia la refuncionalización del aparato estatal ante un nuevo escenario y contexto para la administración pública".<sup>92</sup>

En el mismo sentido, se apunta cómo "con la modernización, el Estado busca la adecuación y el ajuste para que el flujo de acciones predominantes en la sociedad tengan la coherencia y organización necesarias".<sup>93</sup>

En síntesis, la modernización, para efecto de este estudio, se entiende como el proceso que tiende a racionalizar, a hacer más eficiente y eficaz el aparato administrativo del Estado.

Actualmente, las tendencias modernizadoras en el ámbito público apuntan hacia:

---

<sup>92</sup> Arellano, et. al Op.Cit. p.172

<sup>93</sup> Pardo López, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, Ed. INAP-COLMEX, México, 1993, p.16.

- "Separación de la política y la administración: debido a la cantidad de decisiones que el gobierno debe adoptar en su calidad de órgano político rector, no puede ocuparse de detalles. Por ello es conveniente separar los niveles políticos de los administrativos.
- Orientación hacia el cliente y el mercado: la administración se concibe como empresa prestadora de servicios, que se organiza a partir del mercado. La administración debe orientarse por las necesidades del cliente.
- Manejo del resultados en lugar de control de procedimientos: los servicios que presta la administración se definen cuantitativa y cualitativamente como productos, y los resultados de la acción administrativa constituyen lo central en el cumplimiento de las tareas. Esta reorientación permite un enfoque económico y sienta las bases para las decisiones políticas.
- Administración descentralizada: la complejidad del ambiente y acercamiento de los centros de decisión a los usuarios exige la descentralización de recursos.
- Nueva política de personal: en donde la relación del personal con su labor administrativa se orienta hacia la ciudadanía, lo que implica nuevas competencias y especialidades, que deben desarrollarse gracias a un concepto de personal que tiene una visión individual de desarrollo, una capacitación permanente, remuneraciones y otros elementos motivadores que estimulen el rendimiento".<sup>94</sup>

Podemos señalar que las actuales corrientes de modernización impulsadas por los organismos financieros y de cooperación internacionales principalmente se centran en la necesidad de liberalización de la economía, la supresión de subsidios, la reducción del gasto público, la privatización de las empresas públicas y la abolición del proyecto de Estado corporativo. En especial, la modernización se ha asociado a la pugna contra el tamaño del Estado, que se juzga por tener

---

<sup>94</sup> Thedieck, Franz, "Una reforma necesaria: modernización administrativa y cooperación", Texto publicado en D+C Desarrollo y Cooperación No.3, mayo-junio de 1996, pp.2-3.

dimensiones colosales. El Estado mínimo es signo de modernidad, el Estado colosal de antigüedad.

## 2.2. La modernización administrativa

En su perspectiva administrativa, la Modernización se entiende como el "proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera mas adecuada".<sup>95</sup>

De tal forma que la modernización administrativa quedaría caracterizada por los siguientes ejes:

- 1) Transfiere competencias e introduce flexibilidad.
- 2) Garantiza resultados.
- 3) Desarrolla la competencia de los órganos administrativos.
- 4) Presta servicios receptivos a las necesidades del público.
- 5) Mejora la gestión de los recursos humanos.
- 6) Utiliza la informática.
- 7) Mejora la calidad de la normatividad.
- 8) Fortalece las funciones de dirección.
- 9) Racionalidad técnica
- 10) Mejoramiento organizacional
- 11) Eficacia y eficiencia de la función pública

La Modernización de la Administración se enmarca en la búsqueda de la eficiencia de la Gestión Pública. Esto involucra aspectos que van desde minimizar el costo de los servicios, e identificar las preferencias del usuario, hasta la modificación de las estructuras

Para el caso de México, los objetivos centrales hacia los que deben encaminarse los intentos de modernización de las organizaciones de gobierno son<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> Sánchez González, "Administración Pública y..." Op.Cit, p.174

<sup>96</sup> Propuestos por Cedillo Hernández en Op.Cit. p.IV

- 1.- Avanzar decididamente hacia la federalización efectiva del Estado reconociendo la organización y decisiones de las comunidades: La aplicación de las políticas públicas y la limitación del presidencialismo serían palancas efectivas para retornar el poder a las bases sociales.
- 2.- Una nueva normatividad que racionalice las relaciones entre la Administración Pública y los administrados que ayude a eliminar la corrupción y los desequilibrios que ocasiona un marco normativo excesivo y complejo; y
- 3.- El aprovechamiento del avance tecnológico, particularmente de las comunicaciones y la electrónica.

### 2.2.1. La modernización administrativa en México

A partir de 1980 el gobierno mexicano ha emprendido un proceso de transformación en sus niveles federal, estatal y municipal que, en general, ha sido denominado modernización administrativa.

Los intentos por modernizar al aparato público en México no se inician en esa época, aunque el sentido de los procesos modernizadores desde entonces presenta una orientación homóloga.

Ya desde el nacimiento del Estado Mexicano en 1821, se encuentran antecedentes de intentos por una mejora organizativa de su aparato; cuyos momentos principales se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro No.8**

#### Aspectos de modernización administrativa en el Estado Mexicano 1821-1971

AÑO	DISPISCIÓN U ORGANO	DESCRIPCIÓN
1821	Primer Reglamento de Gobierno	Cada Ministerio estaba obligado a proponer reformas y mejorar su Ministerio. El Oficial Mayor, primero tenía la obligación de conocer la eficiencia de cada oficial, para otorgar a cada uno una ocupación apropiada.
1917	Departamentos de Aprovechamientos Generales y Contraloría	Estudiar la organización, procedimientos y gastos de las dependencias para incrementar la economía y eficiencia de los servicios elevando las recomendaciones al Presidente de la República
1928	Departamento de Presupuesto de la Federación	Estudiar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.
1932	Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto SHCP	Estudiar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.
1943	Comisión Intersecretarial	Formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento de personal, hacer más expeditos los trámites con el mejor costos para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

(Continuación del Cuadro No.8)

1947	Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Dirección de Organización Administrativa	Realizar estudios y sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública
1958	Secretaría de la Presidencia	Facultada para estudiar las modificaciones que a la Administración Pública debían hacerse, Art.16 fracc. IV de la Ley de Secretarías
1965	Comisión de Administración Pública - Secretaría de la Presidencia-	Secretariado Técnico. 1968, encargada de dar cumplimiento al Art.16 fracc. IV de la Ley de Secretarías
1971	Dirección de Estudios Administrativos - Secretaría de la Presidencia-	Acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo del 1971. Corresponde a la Secretaría de la Presidencia, la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal relacionándose con las CIDAS y UOMS Propondrá normas y sistemas que armonicen los trabajos respectivos en cada dependencia.

Fuente: Sánchez González, "Administración Pública y...", Op.Cit, p.180.

Un análisis detallado del proceso de modernización de la Administración Pública, señala como referencias contemporáneas las siguientes<sup>97</sup>:

En 1965 se creó la Comisión de Administración Pública (CAP) dentro de la Secretaría de la Presidencia. Esta Comisión se propuso estudiar sistemáticamente la organización y funcionamiento de la administración del gobierno federal en su conjunto a fin de sentar las bases para proceder en forma organizada a la superación de las deficiencias detectadas y a garantizar que su futuro crecimiento fuera más racional y ordenado, en su informe sobre el estado que guardaba la administración pública federal destacó la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración del servicio público, destacando la importancia de establecer una política general acerca de las normas y criterios rectores de la relación del estado con sus trabajadores, desde el ingreso hasta la separación del servicio. Estas recomendaciones de la comisión dieron lugar a la elaboración de las bases para el programa de reforma administrativa del poder ejecutivo federal (1971-1976)

<sup>97</sup> Datos tomados de Pardo López, María del C. Op.Cit.

Posteriormente, el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1976-1982, abarcó aspectos de reorganización estructural y funcional de las dependencias y entidades del gobierno federal, así como un programa para mejorar la administración y el desarrollo del personal al servicio del estado.

Durante este periodo se inició el ordenamiento de su estructura y funcionamiento para reformular las relaciones con la sociedad, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los planes nacionales, la política de presupuestos públicos por programas.

De 1982 a 1988 la modernización administrativa se caracterizó por la reorganización de la estructura ocupacional y las relaciones laborales en el sector central. El proceso duró tres años, en virtud de que el 6 de febrero de 1985 se anunció la cancelación de plazas de confianza, afectando cerca de 80,000 plazas. En julio del mismo año, con la desaparición de un número importante de Subsecretarías, Coordinaciones Generales, Direcciones Generales y reducción de puestos de asesoría se suprimían otras 27,000 plazas de confianza y se reubicaron 23,000 puestos de base, mas tarde seguirían los programas de jubilación, prepensionarios y de renuncias voluntarias para reducir el gasto público, para reorganizar la administración estatal y para hacer mas eficiente la fuerza de trabajo.

Su objetivo era sanear las finanzas del Estado, reprivatizar o reconvertir implementando los despidos masivos al aplicarse entre 1986 y 1988 el nuevo catálogo de puestos y el nuevo tabulador, con los que se generalizaron los despidos de personal

De 1988 a 1994 , las tareas básicas de la modernización administrativa se encomendaron a la Dirección General de Servicio Civil, que centró sus trabajos en la reestructuración de estructuras orgánicas y ocupacionales, compatibilización de empleos, optimización de estructuras administrativas existentes, descentralización,

reubicación, reasignación, traslado y permuta de personal, revisión de los procedimientos de reclutamiento y selección de personal, reestructuración y actualización de catálogos de puestos y de los manuales de sueldos y prestaciones, la conformación de burocracias paralelas (con personal de confianza y con carácter de eventual) para dar respuesta a las necesidades de emergencia.

Durante el periodo de gobierno 1989-1994 se reformó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con el propósito de perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario de la función pública, y dar mayor claridad respecto a las obligaciones de los servidores públicos, así como definir con precisión el monto de las sanciones económicas aplicables, y mejorar los procedimientos administrativos y medios de impugnación.

Un acercamiento serio a un proyecto de modernización administrativa lo constituyó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000<sup>98</sup>, que tuvo como objetivos impulsar la dignificación, la profesionalización y ética en el servidor público, y para ello se propuso:

- Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada relación, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos de la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.
- Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y responsabilidad.

---

<sup>98</sup> México, Presidencia de la República, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

Este Programa quedó estructurado en cuatro subprogramas, que fueron finalmente las vertientes de acción y evaluación en materia de modernización durante ese periodo de gobierno:

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

Este programa tuvo como aportación fundamental incorporar en las acciones públicas un sentido de medición y evaluación cuantitativa y cualitativa de la actuación.

Ya el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006<sup>99</sup>, se elaboró con una visión de tipo estratégico y en él se plantean, desde la perspectiva de modernización dos ideas fundamentales: la innovación gubernamental y el buen gobierno, a materializarse a través de un "modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental".

Se habla de Innovación en el sentido de "reemplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores que transformen a las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo mediante un cambio profundo de cultura que permita la evolución de los enfoques tradicionales hacia enfoques visionarios y de futuro que permitan encontrar solución a los grandes problemas nacionales".

De igual forma se hace notar como el Buen Gobierno, deber estar caracterizado por los siguientes elementos:

- Participativo
- Con alto sentido de responsabilidad social
- Estratégico y competitivo

---

<sup>99</sup> Consulta electrónica en <http://www.presidencia.gob.mx>

- Inteligente (que emplee los mas avanzados sistemas administrativos y tecnológicos)
- Agil y flexible
- Abierto y transparente
- Descentralizado
- Global
- Austero
- Confiable
- De clase mundial

En términos genéricos pueden señalarse como elementos modernizadores de 1976 a la fecha, los que en el siguiente cuadro se intentan enunciar, haciendo notar que el periodo que se analiza, aunque reciente en el tiempo, constituye el periodo en el cual finalizó la visión del Estado benefactor y el inicio del Estado neoliberal de regulación y promoción, que constituye la tendencia actual:

**Cuadro No.9**

**Esquema general de la modernización administrativa en México 1976-2006**

<b>1976-1982 JLP</b>	<b>1982-1988 MMH</b>	<b>1988-1994 CSG</b>	<b>1994-2000 EZPL</b>	<b>2000-2006 VFQ</b>
<b>ELEMENTOS MODERNIZADORES</b>				
LOAPF SECTORIZACION Planeación Coordinación	SECOGEF  Control y Evaluación	Redimensionamiento de la APF (sector paraestatal)	PROMAP 1995- 2000 Eleva el nivel de gestión pública	Innovación gubernamental (principios del buen gobierno)
ESTADO BENEFACTOR E INTERVENTOR <i>Reformas Institucionales Externas</i>				
- a +				
ESTADO PROMOTOR Y REGULADOR <i>Reformas endógenas, tendiendo al cambio de cultura organizacional</i>				

Fuente: Elaboración propia.

Con lo anterior, se observa la heterogeneidad de los objetivos modernizadores en cada periodo sexenal, sin que se aprecie continuidad de un proyecto a largo plazo, que invariablemente constituye la base de una sólida reforma administrativa, considerando que :

- La modernización de estructuras y procesos requiere un cambio de cultura burocrática, que no se puede generar por decreto y a corto plazo.
- Los cambios en el sentido y dirección uniforme que se decida deben institucionalizarse; es decir, separarse de voluntades políticas y trascender los periodos sexenales.

### 2.3. La reforma del Estado.

En primer término, resulta conveniente sentar las bases semánticas con las que se relaciona el término "*reforma*", a efecto de que nos permita distinguir con precisión a qué se hará alusión cuando se hable de Reforma del Estado, Reforma Política ó Reforma Administrativa.

Inicialmente, es útil manejar el origen del término. Así, "desde el punto de vista lingüístico, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el vocablo *reforma* como acción y efecto de reformar o reformarse; para identificar esta acepción es indispensable recurrir al vocablo *reformar*. Reformar es volver a formar, rehacer, reparar, restaurar. Restablecer, reponer, arreglar, corregir, enmendar o poner en orden".<sup>100</sup>

El vocablo *cambiar*, por su parte en su acepción etimológica se refiere a una sustitución, o cesión de una cosa por otra.

Con una misma óptica, reformar se acepta como un cambio en vista de una mejora; es decir, como dar un nueva forma, sugiriendo así un sentido de perfeccionamiento o de corrección.

La diferencia entre el cambio y la reforma es que el primero puede ocurrir de manera natural y puede ser producto de un simple crecimiento administrativo ó del nivel de especialización de tareas, mientras que la reforma es un proceso decidido que requiere de estrategias administrativas y encuentra resistencias a vencer y superar ya que se orienta a transformar una situación existente por otra más deseada.

En este sentido se afirma que las reformas incluyen los procesos de carácter evolutivo/histórico y los deliberados o planeados. Los evolutivos se refieren a

<sup>100</sup> Consulta electrónica en <http://www.rae.es/>

aquellas transformaciones provocadas por circunstancias o imperativos históricos de carácter acumulativo. Entre tales transformaciones se destacan como las más recientes: la caída del estado totalitario del bloque comunista, la crisis fiscal y el fin del Estado de Bienestar, la globalización de los mercados y de la información, la aceleración del desarrollo tecnológico.

Estas transformaciones en general no han sido producto de cambios deliberados o planeados, sino más bien reacciones forzadas de acomodación, algunas bajo crisis de diversa índole. Aunque difícil de medirse es probable que dichas transformaciones hayan sido más causales que producto de esfuerzos deliberados o programados de reformas de Estado.

En términos generales se hablará de la Reforma del Estado, en cuatro líneas ó vertientes que son:

- La política (gobierno y legitimación),
- La administrativa (gestión del aparato público),
- La económica (factores de la producción, aseguramiento de condiciones de equilibrio y crecimiento)
- y la social (redistribución del gasto público con efectividad en la lucha contra la pobreza)

Es decir, que la Reforma del Estado es un concepto integral que incluye todas las transformaciones que presenta el Estado, particularmente en los ámbitos referidos. Para efecto de este estudio resultan importantes las categorías de Reforma Política y Reforma Administrativa

En tal sentido se distinguirá como Reforma Política a las tendencias relacionadas con la modificación de los roles del Estado en relación con la sociedad; es decir que implica transformaciones en la organización y distribución del poder. Este nivel de Reforma implica un proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: las condiciones de

governabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto, y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo de Estado protector.

Este nivel de reforma requiere preferentemente intervenciones en el ámbito de las normas y las negociaciones, acuerdos y pactos, es decir, a nivel institucional y no administrativo.

La reforma administrativa, por su parte, refiere el conjunto de transformaciones que las instituciones públicas de gobierno presentan en su interior: estructura, procedimientos y cultura.

Por lo tanto, la Reforma del Estado es un concepto más general que el de reforma administrativa, puesto que éste es un proceso fundamentalmente intraburocrático, "consiste en intentos deliberados de mejoramiento de uno o mas aspectos de la gestión pública: la composición o asignación de sus recursos humanos, la racionalidad de sus normas y arreglos estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías, el comportamiento de su personal, etc."<sup>101</sup>

En consecuencia, la Reforma Administrativa pertenece a la Reforma del Estado.

Para Aguilar Villanueva, "en el fondo la Reforma del Estado es la respuesta al agotamiento de toda una economía política, es decir, de un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas que lo sustentan. Por ello, la aspiración de la reforma fue armar una nueva economía política para México, un nuevo sistema económico, político y administrativo.

---

<sup>101</sup> Idem.

El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales"<sup>102</sup>

Como corolario se señala que "A partir de la explicación de la crisis de Estado, debido a que éste generó fallas en su intervención que se expresaron en la ineficiencia económica y el incumplimiento de la justicia social, lo que provocó una sobrecarga de demandas y presiones político-sociales que se tradujeron en enorme déficit y ante el entorno global, el Estado tuvo que iniciar su propia reforma. La vía de esta visión fue su modernización".<sup>103</sup>

En suma, la reforma es un medio de modernización, por lo que en el presente trabajo al hablar de instrumentos de modernización se hará referencia en esencia a medios de reforma.

---

<sup>102</sup> Aguilar Villanueva en Sánchez G. "Administración Pública y ..." Op.Cit, p.41

<sup>103</sup> Ayala Espino, José Luis Citado en en Sánchez G. "Administración Pública y ..." Op.Cit, p.56

### 2.3.1. Etapas de las reformas

Es a partir de la década de 1980 que se puede identificar el inicio de acelerados procesos de reforma en el Estado, en función del cambio de visión y objetivos de un Estado benefactor a uno eminentemente regulador y promotor con una perspectiva "neoliberal".

Así, se comienzan a observar etapas o tipos de manifestaciones de reformas, que fundamentalmente refieren las siguientes situaciones:

En las primeras reformas, que algunos autores identifican como de primera generación, suelen presentarse dos tipos de situaciones. O bien el Estado deja de hacer "algo", por ejemplo producir bienes, prestar servicios ó regular el comportamiento de ciertos actores, siendo reemplazado en su ejecución por un tercero (incluyendo la "mano invisible" del mercado). Este tipo de reformas se observa con los procesos de privatización (liquidación, fusión, transferencia) terciarización de servicios, descentralización y desregulación, en los que la empresa privada, ve potencialmente ampliada su esfera de competencia por el surgimiento de nuevas oportunidades de negocios, la asunción de nuevas responsabilidades o la mayor capacidad de acción debida a menores restricciones regulatorias.

Este tipo de reformas tiene en común el cambio que se produce en la naturaleza de las relaciones jurídicas que involucran a los actores en estas diversas modalidades de transferencia, así como en las consecuencias económicas que se desprenden de estos arreglos. Estas reformas se presentan gradualmente y suelen manifestarse sólo en el mediano y largo plazos.

A este tipo de reformas se les podría identificar como de carácter "exógeno", toda vez que originan transformaciones fundamentalmente en la forma exterior del aparato público.

Una segunda generación de reformas corresponde a reformas “*hacia adentro*”, y en ellas las consideraciones jurídicas y fiscales pasan a un segundo plano, ganando mucha mayor centralidad las transformaciones en los planos organizativo, tecnológico, de procesos, de gestión y cultural dentro de las organizaciones públicas.

Estas reformas internas suelen manifestarse en los siguientes ámbitos:

- “La reestructuración organizativa del aparato administrativo
- El rediseño de las plantas de personal estatal
- La desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos
- La implantación de sistemas de servicios de carrera administrativa
- La capacitación y desarrollo permanente del personal
- El mejoramiento de los sistemas de información e introducción.”<sup>104</sup>

De igual forma se señala cómo estas reformas de segunda generación se orientan a producir transformaciones “*hacia adentro*” del Estado, a diferencia de las encaradas durante la “primera generación de reformas”, cuyo objetivo fue correr las fronteras entre el estado y la sociedad sin producir necesariamente cambios importantes en las modalidades de gestión.

Así, las reformas orientadas a lograr menos Estado suponen una reducción de su intervención en diversos planos de su relación con la sociedad, encerrando una renuncia a continuar desempeñando los roles implícitos en las responsabilidades transferidas a otros actores sociales o estatales; en cambio, las orientadas a mejorarlo no pueden trasladar a nadie la responsabilidad de la gestión, existiendo siempre el riesgo latente de que los cambios que se introduzcan puedan revertirse

Estas generaciones de reforma, en el caso de México, se encuentran, en una primera etapa durante el sexenio de Miguel de la Madrid, en donde el país inició

---

<sup>104</sup> Oszlak, Oscar “*Quemar las naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)*” en Memorias del CLAD, IV Congreso, México, 1999, p.7

un proceso de cambio de un Estado de Bienestar al surgimiento paulatino del Estado Neoliberal, del fin del populismo y la expansiva intervención estatal, la privatización de las empresas públicas, la eliminación sistemática de subsidios, la hiperinflación, la reducción del gasto público y el comienzo de la apertura comercial con el ingreso de México al GATT, como las señales más representativas de este viraje histórico del rol estatal.

La reforma del Estado impulsada por Miguel de la Madrid se consumó durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari:

“Todo fue reformado, la economía, la política –aunque en forma gradualista- lo social, lo administrativo, lo ideológico, lo internacional y también la materia constitucional. Bajo el ropaje de la globalización y la inserción de México en el mundo, la reforma del Estado como modernización condujo al país a una profunda liberalización comercial, una devastadora privatización de empresas públicas y una vasta desregulación estatal. Las exportaciones aumentaron cuando el país logró firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, así como otros acuerdos comerciales con Europa, Asia – Pacífico y algunas economías de América Latina”.<sup>105</sup>

Posteriormente los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox Quesada, intentan continuar el cambio de un Estado productor directo de bienes y servicios a uno cada vez más Regulador, Promotor; así por ejemplo, como fue señalado en el Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 se hacen notar las nuevas tendencias de cambio organizacional (hacia adentro), que se impulsan incluyendo subprogramas como los de Descentralización y/o Desconcentración Administrativa, de Medición y Evaluación de la Gestión Pública así como el tratamiento del factor humano con la Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

---

<sup>105</sup> Sánchez González, J. “Administración Pública y ...” Op.Cit, p.22

En el actual Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se señala la necesidad de un gobierno inteligente capaz de utilizar los mas avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los órdenes.

El gobierno actual presenta entre sus objetivos una transformación de paradigma de un gobierno operativo, orientado a administrar normas y procesos, hacia el de un gobierno estratégico, orientado a administrar resultados.

### 2.3.2. Objetivo de las reformas.

El Estado, como organización política influida por los procesos de cambio, debe tomar conciencia de su papel institucional como articulador de la sociedad, cuestionarse que debe ser en el futuro, para lograr su supervivencia, pero más que eso, para cumplir con los fines para lo cual fue creado, a efecto de conservarse como centro de poder. Un buen gobierno se convierte en un imperativo del Estado para asumir su misión histórica de conducir a la sociedad, por medio de instituciones cuyo objeto es normar, reglamentar y salvaguardar las libertades individuales y colectivas de los ciudadanos.

Para coordinar a la sociedad, el Estado debe gobernar con el apoyo de tecnologías que le permitan desarrollar su capacidad de conducir y responder a las demandas e intereses sociales con un proceso apto para atenuar los antagonismos sociales, políticos y económicos, procurando una solución satisfactoria.

En consecuencia, el objetivo fundamental de las reformas consisten en introducir adecuados niveles de estabilidad y continuidad en el Estado, mediante condiciones satisfactorias de gobernabilidad, que con sus referentes de legitimidad y eficacia, obliga a un aparato público que se desempeñe con niveles positivos de gestión.

## **2.4. Reforma Administrativa**

### **2.4.1. Contexto histórico**

Como se ha señalado, la reforma administrativa es una de las vertientes o modalidades en las que se puede encontrar inmersa, para efectos analíticos, la Reforma del Estado.

La reforma administrativa se puede apreciar como uno de los marcos de transformación del Estado. Así, a partir de 1980, fue vista como la renovación de las condiciones heredadas del Estado Interventor al nuevo papel de un Estado Regulador.

Históricamente se reconocen sólo dos reformas administrativas: la primera fue la implantación de la administración pública burocrática, en sustitución de la administración patrimonialista, que ocurrió en el siglo pasado en los países europeos y en la primera década del siglo XX en los EUA.

La segunda, que está sucediendo actualmente, con la implantación de la administración gerencial, que tiene sus antecedentes en el decenio de 1960, pero que de hecho comienza a implantarse en la década de 1980 en el Reino Unido, en Nueva Zelanda y Australia y a partir de 1990 en Estados Unidos de América.

## 2.4.2. Elementos

La reforma administrativa, como proceso de cambio racional requiere, para su ejecución, la intervención decidida de varios elementos, cuya existencia y participación permiten su éxito:

Se señalan como requisitos mínimos los siguientes<sup>106</sup>:

### 1) Autoridad

Proviene no sólo de la decisión que se toma al más alto nivel para iniciar y conducir la reforma, sino también de la participación y consenso logrados en cada etapa de la reforma.

### 2) Consenso

Es el medio democrático y participativo que permite que la reforma administrativa sea concebida como un esfuerzo necesario e indispensable, donde todos los sectores de la población, en alguna medida, presentan alternativas para contribuir en su contexto y rumbo histórico. En la medida que exista una mayor participación y convencimiento de la sociedad en relación a la reforma administrativa, ésta tenderá a ser aceptada y tendrá un alto grado de implementación.

### 3) Técnicas

Proviene de que la reforma requiere una mayor racionalidad, una menor dependencia de empirismo y de la improvisación, aún las que están basadas en la buena intención y vocación de servicio.

### 4) Recursos y equipo

Toda reforma, como esfuerzo extraordinario para producir deliberadamente innovaciones en las trayectorias de una organización, implica, asimismo, un consumo extraordinario de energía, por lo cual deben asignárseles los recursos

---

<sup>106</sup> Tomados de Sánchez González, "Administración Pública y..." Op.Cit, p.167

necesarios para que se puedan alcanzar a un nivel satisfactorio los objetivos de la reforma.

### 2.4.3. Propósitos

El objetivo central de toda Reforma Administrativa consisten en adecuar ó modernizar" las instancias administrativas del Estado, particularmente haciendo referencia a las incluidas en el Poder Ejecutivo, a las exigencias y demandas del entorno (económico, político, social, nacional e internacional).

A mayor abundamiento se señala que la reforma administrativa tiene como propósito adecuar los objetivos de la administración, sus recursos humanos y estructuras, a las demandas del desarrollo económico y social, así como introducir tecnologías que permitan que esa adecuación se haga con eficiencia.

En suma, la reforma administrativa es un proceso social de cambio de la administración pública, conducido de manera intencional.

Actualmente, el contexto nacional y fenómenos internacionales exigen una nueva visión de la Administración que se caracterice por:

Orientación de la acción del Estado por el "ciudadano usuario" ó "ciudadano cliente", sin olvidar su faceta tradicional política de elector (pero sin que esta predomine) , mayor énfasis en el control de los resultados que en el control de los procedimientos, fortalecimiento de la burocracia; mejoramiento de su gestión y desempeño, a través de su organización en servicios profesionales de carrera, así como la formulación y gestión de políticas públicas, un alivio de cargas fiscales por medio de la transferencia hacia el sector privado de servicios tradicionalmente prestados por el sector público; es decir, la externalización de la actividades auxiliares ó de apoyo que pasan a ser transferidas al mercado

Aspectos que se estima son las grandes líneas de acción que debería impulsar la reforma administrativa en México.

#### 2.4.4. Instrumentos.

En primer término resulta conveniente estudiar el origen de la palabra *instrumento*, a efecto de encontrar el sentido con el que se empleará la palabra y su separación, no solo semántica sino de contenido en conceptos relacionados como: herramienta, método y técnica.

Instrumento, proviene del vocablo latino "*instrumentum*", que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define como "Conjunto de diversas piezas combinadas adecuadamente para que sirva con determinado objeto en el ejercicio de las artes y oficios."<sup>107</sup>

Con la misma orientación, el sentido amplio que evoca el término señala que se trata de "Aquello de que nos servimos para hacer una cosa"; es decir, lo que sirve de medio para hacer una cosa o conseguir un fin".<sup>108</sup>

Por su parte, la palabra *técnica*, tiene su origen en el vocablo griego *technikōj* (teknos), que hace referencia al "Conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte; es decir, que se trata, en una acepción amplia de la "habilidad para ejecutar cualquier cosa, o para conseguir algo". Este término se aplica en particular a las palabras o expresiones empleadas exclusivamente, y con sentido distinto del vulgar, en el lenguaje propio de un arte, ciencia, oficio".<sup>109</sup>

A su vez, *herramienta*, deviene del latín *ferramenta*, empleado como el "instrumento, por lo común de hierro o acero, con que trabajan los artesanos".<sup>110</sup>

Por último, el *método*, cuyo origen se encuentra en el latín *methodus*, y este del gr. *Meqodoj*, como el "Modo de decir o hacer con orden una cosa"; que en la

<sup>107</sup> Consulta electrónica en <http://www.rae.es/>

<sup>108</sup> idem

<sup>109</sup> idem

<sup>110</sup> idem

perspectiva científica refiere el "procedimiento que se sigue para hallar la verdad y enseñarla".

En virtud de las consideraciones etimológicas descritas, se hablará de Instrumentos de reforma ó modernización administrativa, en el sentido de que constituyen diversas aplicaciones administrativas orientadas a un objetivo específico (mejoramiento); es decir, constituyen medios, que pueden emplear tanto herramientas propias como métodos.

Para efecto de este trabajo se entienden como instrumentos de reforma administrativa ó modernización aquellos modelos, con sus respectivos principios y metodologías, orientados a optimizar la operación, resultados e impacto económico, político y social de la gestión pública.

De igual forma se considerarán como instrumentos de gestión, toda vez que se desarrollan en un ambiente característico de la Nueva Administración Pública.

Destacan los siguientes:

#### **2.4.4.1. Servicio Profesional de Carrera<sup>111</sup>**

La adaptación del Estado a las exigencias de la modernidad, significa fundamentalmente provocar cambios o mejoramientos en aspectos como: estructura, funciones, tamaño, roles, gestión, procedimientos, aspectos que no se concretarían sin el mejoramiento de sus servidores públicos.

El Servicio Público de Carrera, Servicio Profesional de Carrera ó Servicio Civil de Carrera se concibe, en términos genéricos, como un modelo de recursos humanos que incluye políticas, gestión y administración del personal, basado en una serie

---

<sup>111</sup> Apartados desarrollados con Notas de los Seminarios: "Dirección Gubernamental y Profesionalización del servicio público" y "Desarrollo de Instrumentos para la Modernización Administrativa" impartidos por los Maestros Alfonso González Mateos y Miguel Angel Cedillo Hernández, respectivamente, UNAM, México.

de principios: mérito, superación, permanencia, evaluación y retiro digno, con eje en el desarrollo profesional del individuo dentro de la organización; desde su selección para ingreso hasta su separación ó baja del servicio.

Se conocen dos modelos básicos de servicio público:

"Un *modelo cerrado* que parte del principio de polivalencia de los empleados públicos (en este caso se hace referencia concreta a los funcionarios de carrera) y

Un *modelo abierto* que se basa en el principio de especialización de los empleados públicos.

El modelo cerrado de recursos humanos parte de la consideración que el empleado público (funcionario) va a estar vinculado de por vida a la Administración donde prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo, configurándose de esta manera su carrera profesional.

El modelo cerrado se basa en la polivalencia de los funcionarios para ocupar diferentes puestos y en una vinculación vitalicia con la Administración. Este es el sistema empleado en Francia y en España (basado en cuerpos) o en el Reino Unido (estructurado en clases de funcionarios). El modelo cerrado se fundamenta en los cuerpos, que vienen a ser colectivos profesionales con rasgos básicos comunes, dentro de los cuales se establecen categorías que marcan una escala interna y fijan los criterios de carrera profesional".<sup>112</sup>

Por su parte, el Servicio Profesional como modelo, en cualquiera de sus tipos, se guía por un conjunto de principios que hacen referencia a las cualidades que

---

<sup>112</sup> Clasificación desarrollada en Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), "*Modelos de Función Pública Comparada*", España, 1997, p.17

sustentan o que se persiguen con el mismo. Al respecto, se coincide en afirmar, con escasas variantes, que se refieren a<sup>113</sup>:

1.- El principio de **legalidad** sienta una de las bases que caracteriza al desarrollo del modelo, toda vez que destaca la importancia del elemento regulativo, que presenta un amplio despliegue en cada uno de los elementos y factores que componen el sistema: derechos y deberes, régimen disciplinario, situaciones administrativas, pero particularmente en la selección y evaluación del desempeño.

2.- La **igualdad** que hace referencia a facilitar el acceso a las pruebas selectivas, a la condición de servidor público y a la posibilidad de ascensos, evitando cualquier tipo de discriminación al respecto.

3.- La **publicidad**, vinculada al requerimiento de hacer públicas las convocatorias de procesos selectivos para empleos públicos.

4.- El **mérito y capacidad** se relacionan con la valoración de los aspirantes a ocupar puestos públicos y a quienes los ocupan, calificando su desempeño a lo largo de sus años de servicio.

5.- La **imparcialidad**, asociada a la objetividad en la actuación administrativa, que presupone actuar en función estricta de estándares o normas preestablecidas.

#### Ver Cuadro No.10

#### Principios y objetivos del Servicio Público de Carrera

---

<sup>113</sup> Principios abordados por Cedillo Hernández, Miguel Angel en "*Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (Antecedentes, importancia y desempeño)*" en *Cooperación Franco - Mexicana para la Profesionalización de Funcionarios Públicos Locales: experiencia y Perspectivas*. Ed. FMCU, Embajada de Francia en México, México, 2001, pp.32-33

**Cuadro No.10**  
**Principios y objetivos del Servicio Público de Carrera**

Algunos principios básicos del modelo de servicio público ó civil de carrera	Objetivos y valores perseguidos
Principio de legalidad	Preeminencia del "interés general"
Principio de igualdad de mérito y capacidad	Antidiscrecionalidad
Estabilidad en el empleo o inamovilidad	Protección ante eventual arbitrariedad política
Principio de objetividad de la actuación administrativa y Principio de imparcialidad	Garantiza la continuidad
Principio de publicidad	Tratamiento impersonal
Principio de incompatibilidad	Asegurar comportamientos predeterminados
Preeminencia competencial del Estado	Garantiza la independencia
Regulación específica y límites de sindicación y negociación colectiva	Gestión unitaria y centralizada Modelo unitario de función pública

Fuente: Notas del Seminario "Desarrollo de Instrumentos para la Modernización Administrativa" impartido por el Maestro Miguel Angel Cedillo Hernández, UNAM, México, 2002.

Adicionalmente se destacan otros principios fundamentales como:

6.- La **honestidad** como forma ética de comportamiento del servidor público por medio de vías de desempeño claramente establecidas.

7.- La **lealtad institucional** buscando responder a las expectativas de los ciudadanos; y

8.- El principio de **profesionalización** como meta principal del sistema de carrera.

El sistema de servicio público de carrera se compone fundamentalmente de siete subsistemas<sup>114</sup> los cuales se mantienen relacionados entre sí y responden a una meta específica del sistema general: la profesionalización.

a) Selección y reclutamiento.

Tiene como objetivo ser el filtro mediante el cual se convoque a los interesados tanto dentro como fuera de la administración, para ocupar un cargo dentro de la misma. Por lo tanto, esta instancia tiene que cuidar el cumplimiento de los perfiles generales para los puestos.

b) Ingreso y reingreso al servicio público de carrera.

Tiene como propósito determinar las bases laborales de ingreso del personal seleccionado al sistema de servicio público de carrera con base en la satisfacción de cierto perfil a cubrirse dependiendo del puesto. De igual forma este subsistema sirve para determinar las bases de reingreso de los servidores públicos que hayan estado dentro del sistema de carrera y que temporalmente salieron.

El nuevo ingreso consiste en lograr una selección adecuada del personal para la organización, se prevé el cumplimiento estricto de requisitos que para tal fin se señalarían en el perfil de puesto del primer nivel de cada línea de carrera, asimismo se le aplica un examen de conocimientos que determine cada línea de carrera.

c) Diseño de puestos y clasificación de categorías.

Tiene como finalidad diseñar o rediseñar el catálogo de puestos y mantenerlo en correspondencia a las exigencias básicas de las administraciones, de tal manera que exista clara relación entre el cargo, las funciones desempeñadas, las obligaciones y el salario correspondiente.

---

<sup>114</sup> Subsistemas desarrollados por Jiménez González, Ricardo en "Bases metodológicas para el diseño e implementación del servicio público de carrera en los estados y municipios" en Cooperación Franco - Mexicana para ... Op. Cit. pp.16-18

En este subsistema se sistematizan los puestos para definir las categorías que tiene cada cargo o puesto a efecto de determinar los niveles de ascenso horizontales y verticales, elementos claves para la movilidad del servidor público de carrera.

d) Capacitación del servidor público.

Este sistema tiene como propósito diseñar la capacitación que recibirán los servidores públicos de acuerdo con un diseño de detección de necesidades.

El sistema de capacitación debe apoyarse en un trabajo permanente de diagnóstico de necesidades de capacitación que permita detectar los requerimientos de capacitación y actualización de conocimientos y habilidades que deben tener los servidores públicos para su mejor desempeño en sus puestos y cargos.

La capacitación al ser entendida como un proceso permanente dentro del sistema de profesionalización del servidor público es el elemento central que motiva la movilidad del sistema de carrera; es decir, la esencia de la profesionalización de los servidores públicos.

e) Evaluación del servidor público.

Tiene como finalidad calificar el desempeño de los servidores públicos, mediante mecanismos objetivos y precisos. La evaluación debe ser una medición periódica de los servidores en razón de su desempeño individual.

La evaluación es el proceso a través del cual se otorgarán las promociones y ascensos considerando para tal efecto los resultados obtenidos en tres parámetros de medición de la actuación en el trabajo: capacitación, productividad y desempeño laboral.

f) Remuneraciones.

Tiene como finalidad coordinarse con el sistema de diseño de puestos y categorías con objeto de obtener una sistematización lógica de los salarios recibidos por los servidores inscritos dentro del sistema de carrera.

También debe determinar lo niveles salariales de un puesto a otro así como de una categoría a otra.

g) Ascensos y sanciones.

Tiene la finalidad de ubicar los elementos sustanciales mediante los cuales un servidor público podrá ser ascendido ó sancionado de acuerdo con criterios obtenidos de la evaluación al desempeño. Este subsistema servirá para dar a conocer los dictámenes de ascensos y sanción y deberá trabajar de forma común con el sistema de capacitación y evaluación.

Las promociones y ascensos del personal; es decir, su progreso dentro de la organización estarán en función de una evaluación integral que contemple el desempeño del trabajador, el nivel de capacitación adquirido así como las necesidades de la propia organización. Esta evaluación tiene un carácter inicial al ingreso y permanente en cada uno de los diferentes puestos que ocupe el trabajador en la organización.

Deberá considerarse que uno de los beneficios del modelo de servicio civil es que propicia movilidad del personal no únicamente a nivel vertical sino también horizontal.

Las sanciones se refieren a la definición y tipificación de las irregularidades en que puede incurrir el personal que participa en el servicio civil de carrera, estableciéndose tres tipos de sanciones: administrativas, pecuniarias y la separación del servicio.

Para un servicio civil es necesario señalar con claridad los derechos y obligaciones de los participantes, así como las sanciones que puedan derivar del incumplimiento de dichas obligaciones: ello dará estabilidad y credibilidad al sistema evitando que permanezca en él, quien no hizo los méritos para ello.

Adicionalmente, el sistema o modelo de servicio público de carrera hace referencia a determinados términos, cuyo significado es importante señalar:

*Líneas de carrera* se definen como los caminos o campos de funciones especializadas por las cuales el servidor público incursionará su carrera dentro de la organización.

Las líneas de carrera se componen por una *cadena de puestos* que va desde el puesto inicial hasta el puesto tope.

Un aspecto importante de las líneas de carrera es determinar el tiempo en el que puede darse movilidad ascendente en la línea así como los requisitos para acceder a la movilidad entre las líneas de carrera.

La cadena de puestos es el número de puestos vinculados en una función especializada dentro de cada una de las líneas de carrera.

Hablar de cadena de puestos es referirse a la identificación del número, denominación y nivel de puestos que participan en un tipo o línea de procesos operativos.

El *puesto inicial* es el nivel más bajo que interviene directamente en la función que da origen a la línea de carrera y permite una renovación periódica de cuadros en forma sistemática y ordenada.

El *puesto tope* es el nivel de mayor jerarquía por alcanzar dentro de la línea de carrera, que permite mantener un alto grado de competitividad permanente con experiencia en altos niveles.

En una cadena de puestos es necesario definir los *perfiles de puestos*, que deberán señalar las características, como conocimientos y habilidades necesarias para poder cumplir con las funciones asignadas.

Los perfiles de puestos son el conjunto de conocimientos, aptitudes, experiencia y habilidades necesarias para ocupar los puestos, estos perfiles estarán definidos por cada línea de carrera.

A fin de que el servicio civil realmente cumpla su objetivo de atraer y retener a un personal altamente capacitado, es indispensable contar con un nivel de sueldos, compensaciones y prestaciones competitivas.

En este contexto, el *tabulador* refiere la remuneración por sueldos a cada uno de los puestos que integran la cadena del servicio civil de carrera. Las compensaciones, incentivos y prestaciones son las retribuciones adicionales al sueldo para estimular el desempeño en las labores y lograr la permanencia del personal.

Para la implementación de un Servicio Público de Carrera existen algunas etapas que se identifican con<sup>115</sup>:

- 1.- Expedición del Reglamento de la Ley
- 2.- Creación del Organismo Auxiliar del Consejo Directivo encargado de los procesos de selección y promoción, así como los programas de actualización y especialización,
- 3.- Instalación del Consejo Directivo

---

<sup>115</sup> Metodología sugerida por Cedillo Hernández en "Ley de Servicio..." Op. Cit, p.39

- 4.- Elaboración del catálogo de los servidores públicos de carrera
- 5.- Elaboración del tabulador de los servidores públicos de carrera
- 6.- Instalación de los Comités Técnicos.

Finalmente, los beneficios que este instrumento reporta a las organizaciones públicas se encuentran en:

*Continuidad* que permite al gobierno establecer apoyos más duraderos con sus electores, ganando apoyo político, buscando que los beneficios trascendieran el periodo gubernamental.

Contar con servidores públicos profesionalizados con *experiencia y dominio de la función* que desarrollan, toda vez que desde su ingreso, el personal es seleccionado de acuerdo con sus méritos profesionales y su experiencia.

*Interés y motivación permanente* del personal hacia una mayor profesionalización, en virtud de una certidumbre laboral en sus puestos de trabajo y posibilidades reales para ascender a puestos superiores de acuerdo con su desempeño, además de incentivos económicos de acuerdo con su nivel de productividad, toda vez que existe una evaluación y reconocimiento permanente de sus méritos laborales.

*Justicia* en la operación de las funciones de la administración del personal: reclutamiento, selección, capacitación, remuneraciones, prestaciones, incentivos y evaluación del desempeño.

*Modificación de actitudes, comportamientos y lealtades*; intenta crear una nueva cultura del servicio público, para lo cual resulta imprescindible transformar o crear nuevos valores o principios.

El Servicio Público de Carrera, intenta acabar con la administración pública patrimonialista y discrecional, en el cual se cubren los cargos públicos mediante compadrazgos, amiguismos y favoritismos, en donde lo menos importante es la capacidad y el profesionalismo de las personas designadas. En su lugar el servicio público de carrera propone un sistema de ingreso al servicio público sustentado en la capacidad y los méritos de las personas para otorgarle así una dimensión de profesionalismo, capacidad, honestidad e institucionalidad.

Además ofrece entre otros, los siguientes beneficios<sup>116</sup>:

- Optimización de las aptitudes y actitudes de los servidores públicos.
- Mejora la vocación y dedicación de los servidores públicos a sus funciones
- Neutralidad política de los servidores públicos
- Estabilidad laboral y promoción conforme a mérito
- Profesionalización del servicio público; y
- Diseño e implementación eficaz de políticas de personal"

El modelo de Servicio Profesional de Carrera se encuentra probado por décadas en países como Gran Bretaña, Francia y España, en cuyas administraciones públicas ha reportado avances considerables.

En México son escasas las experiencias de instituciones públicas en donde se ha implementado este instrumento.

#### **2.4.4.2. Desregulación<sup>117</sup>**

Como se ha descrito en apartados anteriores, el llamado Estado de bienestar, caracterizado por una fuerte intervención económica, una regulación excesiva de actividades privadas con una proliferación de normas que le permitiera regular no

---

<sup>116</sup> Idem, p.31

<sup>117</sup> Las ideas y conceptos para desarrollar este apartado constituyen notas y material obtenido del Seminario "Desarrollo de instrumentos para la Modernización Administrativa" impartido por el Mtro. Miguel Angel Cedillo Hernández, UNAM, México, 2002

solo la vida de los mercados sino también la vida social, enfrenta nuevos escenarios de incapacidad creciente del Estado por mantener actividades económicas, surgiendo la necesidad de privatizar y desregular.

Por desregulación se entiende la eliminación de normas obsoletas que afectan los procesos de mercado o los procedimientos administrativos, proponiendo a la vez nuevas, menos y mejores normas.

La desregulación tiene cuatro objetivos sustantivos:

- 1) Eliminar normas obsoletas
- 2) Establecer criterios claros para hacer normas
- 3) Crear un marco normativo armónico y congruente
- 4) Crear normatividad que combata los monopolios o los intereses de grupo.

Desde el punto de vista de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, las regulaciones se clasifican en:

- a) económicas: intervienen en las decisiones del mercado.
- b) sociales: protegen los intereses públicos o sociales.
- c) administrativas: respecto a los trámites y formalidades para establecer los procedimientos a través de los cuales el Estado emite licencias , permisos, autorizaciones, concesiones o prestación de servicios.

La desregulación implica no sólo la eliminación de normas, sino también un proceso de reforma regulatoria ó mejora normativa, pues mientras que la desregulación efectúa un proceso de revisión del marco jurídico y concreta la eliminación de normas obsoletas, con la reforma regulatoria se construye el nuevo marco jurídico y se crean los nuevos principios a través de una adecuada ingeniería jurídica.

Así, la reforma regulatoria ó mejora normativa propone los cambios para mejorar el marco normativo, utilizando nuevos principios normativos y de la ingeniería jurídica para establecer un marco jurídico de mejor calidad.

El proceso de *mejora normativa*, se apoya en la definición de los valores o principios fundamentales, haciendo notar que estos principios se definen de acuerdo con la jerarquía y características de la norma. Así podemos encontrar en una norma administrativa los principios de Igualdad, Unidad, Agilidad, Simplificación administrativa, Buena fe, Afirmativa ficta.

Por su parte, la *Ingeniería jurídica*, consiste en estudiar la naturaleza de la norma que se esté construyendo y derivar la normatividad que de ella va a surgir o se deriva, a efecto de otorgarle armonía con su entorno normativo.

Se sugiere una metodología básica en el proceso de desregulación, que contempla las siguientes fases:

- a) Revisión de la norma
- b) Eliminación de la norma
- c) Sustitución por una mejor norma mas armónica.

Algunos aspectos adicionales del procedimiento, se identifican con:

- Redacción de la reglamentación
- Garantías del procedimiento
- Posibilidad práctica de aplicación
- Asegurar el respeto la reglamentación
- Compatibilidad de la reglamentación con las normas y acuerdos relacionados.

De igual forma, se sugiere considerar en un proceso de desregulación, los siguientes aspectos:

- Análisis costo-beneficio: tanto para los afectados por la reglamentación como por el Estado.
- Reducción de autorizaciones y permisos.
- Seguridad jurídica.
- Plazos.
- Afirmativa ficta.
- Garantías.
- Barreras a la actividad económica.
- Trámites y requisitos.
- Requerimientos de información.
- Economía legislativa.
- Depuración.

Los principios que guían un proceso de desregulación son:

- Legalidad
- Buena fe: voto de confianza a los particulares
- Simplificación
- Imposición de obligaciones de acuerdo al riesgo
- Agilidad
- Afirmativa ficta

De tal forma que una adecuada desregulación permite,:

- Baja de precios: eliminando monopolios y fomentando competitividad, abatimiento en los costos de producción de las empresas al reducir requisitos.
- Mejora empresarial
- Certeza jurídica: Certeza al capital para fomentar la inversión y el crecimiento económico.

Es importante destacar, por último que la desregulación se ha enfocado únicamente a los reglamentos ejecutivos, sin que se hayan hecho modificaciones

a leyes, haciendo notar que la desregulación como proceso integral debe abarcar a todo el marco jurídico; no solamente a reglamentos; condición que amplia su espectro y ámbito de aplicación como instrumento.

#### 2.4.4.3. Descentralización<sup>118</sup>

Se entiende por *descentralización*, la transferencia de autoridad o dispersión de poder, de niveles altos a niveles de gobierno más bajos.

La descentralización, es concebida como un proceso de reforma de la organización gubernamental y de una real redistribución de competencias y recursos entre los distintos ordenes de gobierno.

La descentralización es el proceso mediante el cual se revierte la centralización, transfiriendo a la comunidad, ó a la administración pública local el poder de decisión, la elaboración de políticas, la ejecución y evaluación de acciones, proyectos y programas, que implican el manejo de recursos financieros y humanos, de bienes y servicios públicos.

La descentralización implica un efectivo traspaso de poder en la toma de decisiones. Es parte de un proceso más amplio que se denomina modernización del Estado. Los principios que deben regir un proceso de descentralización son la subsidiariedad, la solidaridad, la economía de mercado, el fomento de la competencia, la participación ciudadana y la excelencia administrativa.

---

<sup>118</sup> Conceptos del texto de Martínez Morales, Rafael I, **Derecho Administrativo**, Primer Curso, Ed. Harla, México, 1998.

La definición clásica se refiere a tres diferentes tipos de procesos o niveles:

- a) desconcentración de funciones, desde los niveles altos hacia los bajos;
- b) delegación de funciones, desde unidades administrativas centrales, hacia otras, más autónomas y/o especializadas.
- c) devolución de funciones de gobiernos centrales a niveles menores de la administración territorial, como estados, ó municipios.

Con la descentralización, las unidades administrativas que se crean son conferidas de personalidad jurídica y atribuidas de un patrimonio propio, por lo que este tipo de proceso constituye una distribución real de poder.

El debate actual en torno al proceso de descentralización (en el ámbito político-administrativo), consiste en definir un adecuado equilibrio de funciones y recursos entre la federación, estados y municipios, intentando fortalecer los niveles locales de gobierno para cumplir adecuadamente sus atribuciones.

En el aspecto administrativo, la tradicional concentración de poder en el Ejecutivo, en virtud del exacerbado sistema presidencial, observa actualmente un proceso de recomposición de estructuras y procesos, que implica la creación de unidades descentralizadas.

La descentralización se incluye como instrumento adicional de reforma y modernización administrativa, en virtud de que no es un fin en sí mismo, sino un medio, que tiende a crear un marco o ambiente más flexible y disperso que posibilita el desarrollo, considerando que la descentralización como proceso integral incluye no sólo la descentralización de funciones sino también de recursos: materiales, humanos y financieros.

#### **2.4.4.4. Subcontratación (externalización, tercerización, abastecimiento externo)**

Se enuncia únicamente en este apartado para efecto de su identificación como un instrumento de gestión, toda vez que el siguiente Capítulo constituye el desarrollo integral de sus múltiples aspectos.

#### 2.4.4.5. Concesión.

Como instrumento adicional de reforma administrativa en el ambiente contemporáneo se identifica a la *concesión*, que aunque en la práctica presenta sus orígenes en México, incluso desde la época colonial a través de las concesiones mineras y durante el Porfiriato con las bancarias y ferrocarrileras, en el mundo moderno es empleada como medio de redefinición de fronteras entre los ámbitos privado y público y permite a éste apoyar su función; la función pública, concediendo a entidades del sector privado la ejecución de actividades de competencia e interés público.

Una revisión etimológica del término permite distinguir que "concesión" proviene del vocablo latino "*concesio*", derivado de "*concedere*", conceder, vocablo genérico que califica "diversos actos por los cuales la Administración confiere a personas privadas ciertos derechos ó ventajas especiales sobre el dominio del Estado, mediante sujeción a determinadas cargas y obligaciones".<sup>119</sup>

En este contexto, la concesión es entendida como el instrumento a través del cual, la Administración, como autoridad otorgante, confía a una persona física ó moral, que se denomina concesionaria y a través de un contrato, la prestación ó manejo de un servicio público, bajo el control de la autoridad.

Del concepto señalado anteriormente se desprende que en la concesión figuran elementos de dos tipos:

- a) personales, que se refiere a los entes que participan en el acto; y
- b) jurídicos, que son las partes legales del acto de concesión.

---

<sup>119</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1985, T.II p.269

Los elementos personales de la concesión son el concedente (órgano estatal) y el concesionario (particular).

“el concedente es la autoridad que originalmente es depositaria de la función de servicio público que otorga la concesión al gobernado, al cual selecciona de entre varios solicitantes y después de valorar una serie de factores predeterminados en las leyes para normar su criterio de decisión.

El concedente puede ser la Federación, alguna entidad federativa ó el Municipio.

El concesionario, es la persona física o moral a quien es otorgada la concesión.”<sup>120</sup>

Para mencionar los elementos jurídicos de la concesión resulta importante referir que las diversas fuentes consultadas coinciden en afirmar que la concesión es un acto jurídico mixto, compuesto por tres elementos:

Un acto reglamentario, mediante el que se fijan las normas a las que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio y dentro de éste quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades en la prestación del servicio y derechos de los usuarios.

El segundo elemento; el acto condición, es el que, como su nombre lo indica, condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece.

Finalmente existe en la concesión un tercer elemento; el contrato, “cuya finalidad es proteger los intereses legítimos del particular concesionario, creando a su favor una situación jurídica que no puede ser modificada unilateralmente por la Administración. Con el contrato se determinan las ventajas económicas del concesionario y se protegen y garantizan las inversiones”<sup>121</sup>

<sup>120</sup> Martínez Morales, Rafael. Op. Cit. p.261

<sup>121</sup> Castañeda Castañeda, Angilberto. “Comentarios respecto del concepto y naturaleza jurídica de la concesión”, en *Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)*, México, No.81, marzo - abril, 1993, p.36

Es importante destacar que en el contrato que respalda la concesión; la autoridad concedente, debe atender ciertas consideraciones generales entre las que destacan:

- La adjudicación se hace por medio de licitaciones públicas debidamente convocadas.
- Delimitación precisa del servicio público sujeto a concesión.
- Medidas que el concesionario toma para asegurar el buen funcionamiento, la continuidad y la generalidad del servicio.
- Sanciones a las que el concesionario se hará acreedor en el caso de encontrarse irregularidades en la prestación del servicio.
- Mecanismos de vigilancia por parte de la autoridad, tanto en lo relativo a la prestación del servicio como el pago de los impuestos y derechos correspondientes por el concesionario.
- Tarifas, forma de modificarlas y contraprestaciones que tenga que cubrir el beneficiario.
- Fianza ó garantía que tenga la obligación de otorgar el concesionario para responder por el funcionamiento de la concesión; y
- Bases para la posible municipalización del servicio concesionado.

Cabe hacer notar que en todo momento, durante la concesión, la autoridad conserva ciertas atribuciones reglamentarias para realizar cambios a los términos de la concesión y puede supervisar y evaluar su funcionamiento.

Adicionalmente, las condiciones de concesión de los servicios públicos, al formalizarse mediante un contrato, contemplan una serie de garantías como.

- Determinación clara del servicio que se concesiona.
- Duración de la concesión, causas de caducidad y pérdida de la misma.
- Impuestos, productos y derechos que se deriven de la concesión.

- Vigilancia que la autoridad realizará durante la prestación del servicio; y
- Exposición de los casos en que se declare un servicio como causa de utilidad pública.

En este medio de gestión, la forma de organización interna del concesionario para prestar el servicio queda fuera de la administración, afectándola solamente en aquellos casos que no sean respetados los términos y condiciones de la concesión ó no sean satisfechas las necesidades de la población.

Del contexto anteriormente descrito se desprenden las siguientes características de la concesión:

- a) Permite al particular desempeñar determinadas actividades que son propias del Estado, en cuanto a que persiguen la satisfacción de necesidades generales.
- b) Intervienen dos elementos personales que son el concedente (órgano estatal y el concesionario (particular que acepta la concesión)
- c) Tiene un límite temporal; es decir, al término del plazo fijado en el contrato de concesión, cesan los efectos, aunque es importante señalar que, según el caso, la ley prevé el otorgamiento de prórroga al concesionario.
- d) El concesionario, para ser sujeto de concesión, debe contar con personalidad jurídica, esto es, capacidad para ser titular de derechos y para ser sujeto de obligaciones.
- e) La concesión tiene un carácter personal, por lo que el concesionario deberá ejercerla directamente, es decir, no podrá transmitirla, cederla o enajenarla.
- f) Es otorgada conforme a un procedimiento y se formaliza mediante la firma de un contrato, en el que se establecen, delimitan y regulan, los derechos y obligaciones de las partes.
- g) El presunto concesionario debe demostrar al órgano estatal, contar con los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros suficientes,

adecuados y necesarios, para la prestación del servicio y además demostrar su subsistencia durante el tiempo de la concesión.

- h) El concesionario recibe de los usuarios, a cambio del servicio, una tarifa previamente aprobada por la autoridad.

La concesión y la subcontratación resultan figuras distintas, cuyas semejanzas y diferencias pueden resumirse en que ambas tienen como propósito principal el apoyo de los órganos estatales en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, sin embargo, la concesión se limita a aspectos constitucionalmente reservados al Estado. Así, el artículo 27 Constitucional define las materias sobre las cuales la nación es propietaria original, citando las materias en las que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y donde la explotación, el uso ó el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares ó por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, solo podrá realizarse mediante *concesiones*.

Por su parte, la subcontratación tiene un aspecto de ejecución sobre actividades de apoyo ó adjetivas no previstas a nivel constitucional, sino en un orden secundario y operativo interno de las organizaciones públicas.

Aunque personal y jurídicamente concesión y subcontratación presentan los mismos elementos: órgano estatal, contrato y entidad contratada, en la concesión el usuario ó beneficiario final de la concesión aporta a través de una contraprestación (precio o tarifa), la retribución por el bien ó servicio que recibe, mientras que en la subcontratación, la autoridad estatal se hace cargo de este pago, toda vez que queda integrado a los costos de operación de la institución pública.

## 2.4.5. Técnicas

Adicionalmente, se señala que existen herramientas o técnicas contemporáneas, que apoyan en la operación y mejoramiento de la gestión pública en los contextos actuales. Estas herramientas ó técnicas son.

### 2.4.5.1. Planeación estratégica<sup>122</sup>

Esta herramienta constituye un esfuerzo para la adecuación de los medios a los fines; esto es, que una vez fijados los objetivos, se plantea una estrategia, que consiste en las líneas ó vertientes maestras para la toma de decisiones, buscando la consecución de eficacia, eficiencia y competitividad de una institución a mediano plazo.

Los componentes básicos de la planeación estratégica son:

- Determinación de la misión--visión institucionales
- Selección de los objetivos y metas que la institución desea alcanzar
- Formulación de los supuestos --escenarios-- sobre los cambios que se producen en el entorno de la institución.
- Identificación de las oportunidades y amenazas que surjan en el entorno.
- Evaluación de los rasgos sobresalientes --fortalezas--y de las deficiencias debilidades-- internas de la institución.
- Determinación de las alternativas estratégicas viables a desarrollar.
- Desarrollo de un Plan Estratégico Maestro (PEM) de instrumentación para facilitar la consecución de los objetivos
- Diseño y operación de un sistema de información y control --retroalimentación--, para observar de cerca los resultados de la institución.

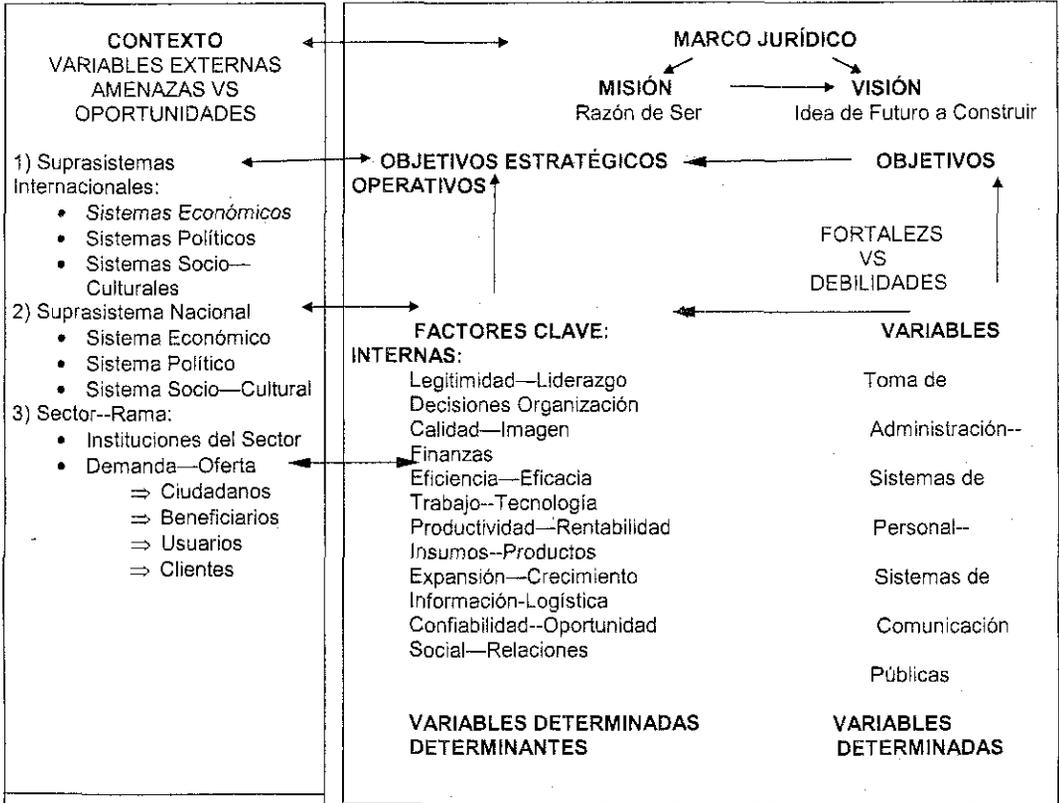
---

<sup>122</sup> Conceptos e ideas tomadas como apuntes en el "Laboratorio de Métodos cuantitativos aplicados a las tecnologías de punta para el desarrollo institucional" impartido por el Dr. Daniel Acosta Esparza, UNAM, México, 2001.

- Instrumentación, seguimiento y evaluación del Plan Maestro

**Cuadro No.11**

**Esquema general de Planeación Estratégica para Instituciones Públicas**



Fuente: Acosta Esparza, Daniel. Curso.

La planeación estratégica constituye un esfuerzo intelectual por racionalizar la acción de las organizaciones en entornos variables; identificando internamente las fortalezas y debilidades de la organización y reconociendo en el medio las amenazas y oportunidades, para un desarrollo óptimo.

### 2.4.5.2. Reingeniería de Procesos<sup>123</sup>

Consiste en el rediseño o reinención institucional, así como su implantación y evaluación continua, de los procesos productivos o administrativos de una institución, su organización y relaciones internas y externas a partir de la introducción de redes informáticas.

La reingeniería de procesos (RP) es un método de innovación radical de las instituciones, basado en el análisis de los procesos, buscando reducir al mínimo las actividades que no agregan valor al producto ó servicio.

Esta herramienta surge en la década de 1980, en el contexto mundial de globalización económica que recrudece la competencia por los mercados, surge la Reingeniería de Procesos como una estrategia para racionalizar las estructuras y operación de las organizaciones.

### 2.4.5.3. Calidad Total<sup>124</sup>

Consiste en el logro de funcionamiento institucional a partir de la operación institucional con cero errores, cero rectificaciones y cero costos de mala calidad, haciendo de la calidad un estilo de ser y hacer del personal, los insumos, los productos, y los servicios. Esto es posible a partir de la planeación estratégica y el uso de las redes informáticas.

La calidad se integra a cada actividad, en lugar de ser inspeccionada después de realizada, se integra como una actitud mental de mejora continua a efecto de reducir costos de errores o de mala calidad, haciendo notar que en el servicio público, la idea de rentabilidad política en las acciones públicas ha inhibido la

---

<sup>123</sup> Idem

<sup>124</sup> Idem

determinación de estándares y ha impedido esfuerzos de introducción de sistemas de calidad.

En el sector público, la calidad es resultado de una relación entre las Instituciones Públicas y los Ciudadanos, Beneficiarios, Usuarios y Clientes, dependiendo de la misión de cada Institución. En este sentido, **la calidad en el Servicio Público** es el resultado de la vocación de servicio de los servidores públicos orientada al desarrollo de sus actividades con:

- a) Cero desviaciones del Marco Jurídico
- b) Cero quejas del producto –bien o servicio—recibido
- c) Cero errores en el desarrollo de las actividades

Con la calidad en el ejercicio de gobierno se incrementan los niveles de gobernabilidad, manifestados a través de la legitimidad y la eficacia.

Los sistemas de calidad no se contraponen a los esquemas burocráticos, de hecho revolucionan los factores que permiten mejorar su eficiencia.

#### **2.4.5.4. Benchmarking ( Análisis de posicionamiento)<sup>125</sup>**

El término benchmarking es utilizado en la medición de terrenos, al seleccionar algún objeto, como punto de referencia para establecer una posición o altitud en el levantamiento topográfico. Posteriormente, el contexto del término se amplió para llevarse al proceso de medición comparativa de una Institución con otras instituciones, adoptándose el mismo término, como la tecnología abocada a este fin.

De esta forma, el benchmarking es un proceso de fijación de metas competitivas que se concentra en cuatro finalidades:

---

<sup>125</sup> Idem

- 1) Encontrar y comprender las prácticas que les ayudarán a alcanzar nuevos estándares de desempeño,
- 2) Facultar a los trabajadores para que avancen hacia el cambio en las prácticas de trabajo existentes,
- 3) Basar sus metas en una orientación externa; y
- 4) Concentrar a toda la organización en las metas de negocios cruciales

El benchmarking conocido en español como "análisis de posicionamiento", consiste en un proceso automatizado de evaluación de la institución con su contexto, o con el concepto de excelencia, mismo que se mide a partir de la clase más alta de cualquier variable o factor a ser medido en una institución.

Esta tecnología surge como resultado de la globalización, de la información y de la economía que trae como consecuencia el incremento en la competitividad.

El benchmarking, se origina a partir de que las instituciones tienen la capacidad de elegir, a escala no solo nacional sino internacional, entre toda una gama de opciones competitivas.

El análisis de posicionamiento consiste en la comparación de la Institución con parámetros referentes al contexto o a la excelencia mundial dentro del proceso de globalización.

El benchmarking es un medio que proporciona a la Institución un método para identificar aquellos procesos que le darán una ventaja sobre sus competidores; por esta razón se ha convertido en una estrategia clave de la administración de la calidad total.

Esta medición de la Institución se da con relación a las instituciones del contexto:

- En el mercado, en relación con la competencia y otras empresas de excelencia mundial.
- En las instituciones públicas en relación con las dependencias y entidades del sector y de la administración pública del país o de otros países.

En este sentido, el benchmarking es más que una evaluación de la competencia, ya que se orienta, sobre todo, en identificar y aplicar las prácticas más exitosas, dentro o fuera del sector, pues, como se apuntó con anterioridad, el objeto de estudio no sólo es el producto—servicio, sino también el proceso.

*Hacia un modelo de burocracia sustantiva:  
La subcontratación como instrumento de gestión pública  
para el redimensionamiento de estructuras de la A.P.M.*

---

### **CAPITULO III**

## **LA SUBCONTRATACION COMO INSTRUMENTO DE GESTION PUBLICA**

### 3. La subcontratación como instrumento de gestión pública

En el ambiente actual, tanto intelectual como pragmático de revisión de la visión y misión del Estado, en virtud de su transformación histórica de un Estado de Bienestar ó Benefactor hacia un Estado Regulador y Promotor, se hace necesario el empleo de un instrumento que ayude o facilite la transformación cuantitativa de las estructuras de personal del Estado; hacia una nueva configuración, este instrumento se conoce como "subcontratación".

Haciendo una revisión histórica del papel desempeñado por la burocracia pública, particularmente en el Estado de Bienestar se entienden las características cuantitativas (dimensión) y cualitativas alcanzadas y heredadas al aparato del Estado.

Sin embargo, las nuevas condiciones cuestionan si la Administración Pública ha de tener una estructura única y de grandes dimensiones, que abarque todas las funciones ó; por el contrario, ha de tener una dimensión reducida y especializarse en las funciones estratégicas: de promoción, regulación, control y evaluación.

El marco descrito anteriormente, el Estado se encuentra diversificando sus formas de actuación, ya no solo se dedica a la ejecución directa, sino que privatiza actividades ó se auxilia de la sociedad, adoptando diversas formas.

Este apartado tiene por objeto presentar la definición, distinción con otros instrumentos y medios administrativos, metodología, proceso, elementos físicos y jurídicos, así como características adicionales básicas, de uno de los instrumentos clave de la modernización de la Administración Pública: *la subcontratación*.

### 3.1. Nociones etimológicas y lingüísticas

La palabra **subcontratación** es un término compuesto, que no aparece definido como tal en el Diccionario.

En su composición etimológica, la subcontratación se compone del prefijo: *sub* que significa *bajo o debajo* y *contratar*, que es una palabra de origen latino "contractare", cuyo significado se expresa en dos vertientes: 1) "Pactar, convenir, comerciar, hacer contratos o contratas y como 2)"Instrumento, escritura o simple obligación firmada con que las partes aseguran los acuerdos que se han hecho".<sup>126</sup>

Se entiende entonces que se hace referencia a la subcontratación en el sentido de que no es una contratación directa sino a través de algún intermediario, como más adelante se describe en el trabajo.

En su distinción con la palabra subrogación se nota que **subrogación** de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española proviene del vocablo latino *subrogatio-onis*, que refiere "la acción y efecto de subrogar o subrogarse"; definición que a su vez nos remite al término *subrogar*, que en el mismo Diccionario señala que tiene un enfoque jurídico, como: "sustituir o poner una persona o cosa en lugar de otra"<sup>127</sup>

La **subrogación** es un término empleado en el moderno Derecho Civil, que refiere "una forma de transmisión de las obligaciones", toda vez que el verbo subrogar evoca; como fue mencionado, la idea de sustituir.

La subrogación es un término frecuentemente referido en el sector salud y de seguridad social, haciendo referencia a "servicio subrogados"; es decir servicios

---

<sup>126</sup> Consulta electrónica en <http://www.rae.es/>

<sup>127</sup> Idem.

idénticos de una unidad principal, prestados con "unidades externas periféricas" de acuerdo con ciertas condiciones previamente pactadas.

En consecuencia, se señala que para este trabajo, el término a emplear será el de subcontratación, en vez de la subrogación, toda vez que el segundo independientemente del sentido de sustitución que infiere, tiene una orientación jurídica diferente "como subsidiaria", que no es precisamente el de "cooperación ó complemento", que sí refiere la subcontratación.

"Para los países de **lengua inglesa** el término *sub-contracting*, tiende a aplicarse a la sustitución de una relación de trabajo por un contrato comercial.

Por su parte al voz *contract labour* correspondería al suministro de mano de obra mediante intermediación laboral.<sup>128</sup>

De igual forma en esa lengua se emplea el término "outsourcing" como un abastecimiento externo.

**En francés**, "se distingue entre la *sous-traitance* para los servicios y la *sous-entreprise* para la mano de obra, a la que también se le puede denominar *marchandage* si asume una forma prohibida por la ley, o *mise a disposition* (de trabajadores) cuando la ley lo permite (por ejemplo cuando se hace con la intermediación de una empresa de trabajo temporal)".

Para los países de **lengua española**, "la palabra *subcontratación* se identifica a veces con el suministro de fuerza de trabajo, pero otras veces (como en España) se emplea dicho término para la subcontratación de obra (en este caso se habla de *contrata*), reservándose el de *intermediación* para la de trabajo".

---

<sup>128</sup> Términos desarrollados por Bronstein, Arturo S. en "*La subcontratación laboral*". Ponencia presentada en el **Seminario Internacional sobre Derecho del Trabajo ante el Nuevo Milenio**. Santo Domingo, República Dominicana, abril de 1999, p.3

En fechas recientes se ha traducido en el campo de la gestión del sector público, el concepto de "outsourcing", que puede entenderse en castellano como un "abastecimiento exterior" o "suministro desde fuera".

Es decir, que el outsourcing, consiste en la fuente externa de determinados servicios o la ejecución de una obra por una empresa, mediante la celebración de un contrato, entre la organización "usuaria o cliente" (contratista) y una "empresa auxiliar" (subcontratista).

La palabra y el fenómeno del outsourcing se encuentran plenamente desarrollado y abundantemente practicado en el ámbito privado de los países anglosajones, en donde la definición propuesta por Ferry de Kraker, Director General de la Internacional Federation of Purchasing and Materials, resulta indicativa, en el sentido de señalar que "Significa realmente encontrar nuevos proveedores y nuevas formas de asegurar la entrega de materias primas, artículos, componentes y servicios. Significa utilizar el conocimiento, la experiencia y la creatividad de nuevos proveedores a los que anteriormente no se recurría... El outsourcing es en realidad la subcontratación de servicios y productos en una alianza tal con los proveedores elegidos, que éstos prácticamente se convierten en una extensión de los negocios de la organización, pero siguen ocupándose de su propia administración".<sup>129</sup>

"El término outsourcing mismo es demasiado limitante para describir lo que realmente está pasando y se sugieren títulos como "administración adelgazada", "subcontratación", "empresas de manufactura conjunta" y "cofabricación"...".<sup>130</sup>

Así, el contexto que se asigna al término **subcontratación**, en el ámbito público es en el sentido de "la operación mediante la que una entidad pública (contratista, demandante o principal), confía a otra de carácter privado (subcontratista o

---

<sup>129</sup> Rothery, Brian y Robertson, Ian, **Outsourcing**. "la subcontratación" Ed. Limusa, México, 2000, contraportada.

<sup>130</sup> Idem, p.4

empresa auxiliar), el procedimiento de ejecutar para ella y según determinadas indicaciones preestablecidas y pactadas contractualmente, una parte ó fase de administración interna, conservando la entidad pública la responsabilidad final.

Analizar el contenido semántico que evoca el concepto resulta importante, toda vez que permite resaltar que constituye un proceso mediante el cual una tarea o actividad que tradicionalmente se desarrollaba dentro de la organización (en nuestro caso las instituciones públicas), pasa a ser externalizada hacia un proveedor, diferente a cualquier entidad de la administración pública.

Proponiendo una definición que abarcara todos los ámbitos de la subcontratación, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala:

“La expresión trabajo en régimen de subcontratación, designa todo el trabajo realizado para una persona física o jurídica (designada como empresa usuaria), por una persona (designada como trabajador en régimen de subcontratación), cuando el trabajo lo realiza el trabajador en régimen de subcontratación personalmente, en condiciones de dependencia o de subordinación efectivas respecto a la empresa usuaria, análogas a las que caracterizan una relación laboral de conformidad con la legislación y la práctica nacionales siempre que el trabajador en régimen de subcontratación no sea empleado de la empresa usuaria”.<sup>131</sup>

En la misma precisión semántica resulta importante distinguir entre la subcontratación y la externalización, que consiste en confiar a agentes externos de la organización parte de la producción ó gestión, es decir que la externalización es un concepto más amplio que incluye cualquier indicio de cooperación externa incluyendo, a la propia subcontratación y cualquier forma de privatización y otras figuras como la concesión.

---

<sup>131</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT) *“Informe de la Convención del Trabajo en subcontratación”* 86ª Reunión, Ginebra, Suiza, junio de 1998, p.2

### 3.2. Antecedentes

La subcontratación, encuentra sus orígenes en el medio privado, se encuentra estrechamente vinculada a los sistemas de organización empresarial anglosajones con el término de "outsourcing".

Así, particularmente durante la primera mitad del siglo XX y una buena parte del periodo de posguerra, las unidades de producción en el sector privado se guiaron por el llamado modelo *fordista*<sup>132</sup>, que se caracterizaba por la concentración en la empresa de todas las funciones.

Durante este período las empresas tienden a adquirir grandes dimensiones en términos de recursos humanos y materiales; la práctica más extendida es la internalización (o integración) de la mayoría de las etapas de los procesos de producción; el entorno en el que se mueven las empresas, tanto desde un punto de vista tecnológico como económico y de oferta / demanda es fundamentalmente estable y, por ende, previsible.

Posteriormente, derivado de las crisis mundiales iniciadas a partir de la década de 1970 y las aceleradas transformaciones tecnológicas particularmente en los ámbitos de comunicaciones e informática, las empresas impulsan modelos alternativos de producción como el *toyotista* que sugiere concentrar en la empresa lo que se identifica con sus actividades *nucleares*, externalizando aquellas que se consideran periféricas y no resultan esenciales, cuya ejecución es encomendada a contratistas externos; en virtud del cual las empresas, realizan un redimensionamiento a la baja (*downsizing*) y externalizan todo aquello que no es esencial

---

<sup>132</sup> Enfoque propuesto por Bronstein, Arturo S., en Op.Cit, pp.10-11.

Al principio, la subcontratación tenía por objeto actividades o servicios claramente separados de lo que constituía el giro principal de la empresa; por ejemplo la subcontratación de servicios como seguridad y mantenimiento. Sin embargo, este fenómeno se ha acentuado últimamente para comprender un número creciente de tareas, relacionadas con cualquier actividad en la que se tiende a reconocer que hay empresas especializadas que pueden ofrecer servicios también especializados, en condiciones más ventajosas que si la empresa usuaria los tomara directamente a su cargo; por ejemplo, se recurre a empresas prestadoras de servicios en administración, informática, entre otros.

La subcontratación no constituye ninguna novedad en el mundo empresarial privado y en el ámbito público tampoco constituye una práctica desconocida, porque en los últimos veinte años se ha convertido en uno de los objetivos propugnados por la Nueva Gestión Pública (NGP) para impulsar la transformación organizativa de la instituciones públicas.

Tradicionalmente, el sector público, ha seguido una estrategia de integración vertical (internalización de todos los procesos productivos y de prestación de servicios); sin embargo actualmente se aprecia ya el empleo racional de la subcontratación como un instrumento.

El Reino Unido ha experimentado en forma probada este instrumento a través del Programa de Prueba de Mercados (Market Testing Programme). Su implementación forma parte de un proceso global para tratar de lograr una organización productiva, más delgada y más sensible al cambio, a efecto de reducir los niveles en la organización (reducción y aplanamiento de la organización).

“La prueba de mercado tuvo sus orígenes en el Informe Oficial del gobierno del Reino Unido *Competing for Quality* publicado en 1991. El objetivo principal del gobierno era obtener un mejor valor por el dinero que gastaba, en particular por

aquellos servicios que estaban disponibles en el mercado. Su preocupación era que este valor del dinero nunca se había evaluado realmente y en consecuencia los departamentos gubernamentales estaban en poder de proveedores monopolistas...La prueba de mercados es el proceso mediante el cual se comparan los costos de proveer un servicio internamente con los costos de proveer el mismo servicio o una mejora a través del sector privado".<sup>133</sup>

A mayor abundamiento se refiere que "El Programa de Prueba de Mercados del gobierno del Reino Unido no es otra cosa que el proyecto de un gobierno reinventándose a sí mismo. El programa requiere que los servidores públicos y aquellos que operan empresas de propiedad pública, compitan contra el sector privado por un trabajo que ellos están haciendo actualmente, mediante un proceso de prueba de mercado para buscar posibilidades de outsourcing y someter ciertos trabajos a un concurso competitivo obligatorio".<sup>134</sup>

Se menciona que "Son varios los elementos que han impulsado el proceso de outsourcing, muchos de los cuales son desarrollados en las técnicas de clase mundial como la reingeniería de procesos de los negocios, reestructuración organizacional, benchmarking, nuevas alianzas que conducen a sociedades más reales y el proceso completo de una administración más delgada, la cual ahora también está siendo fomentada y soportada por normas y reglamentaciones".<sup>135</sup>

Actualmente muchos gobiernos europeos, pero particularmente de la comunidad británica (Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda), tienen avances considerables en la implementación de procesos de "subcontratación" en su gestión pública.

En México, aunque no se encuentran estudios que muestren los avances de esta práctica, en el contexto operativo de muchas instituciones públicas se observa, en

---

<sup>133</sup> Rothery, Op. Cit, p.97

<sup>134</sup> Idem, p.98

<sup>135</sup> Idem.10

forma unas veces incipiente y otras mas desarrollada, la introducción de este instrumento de gestión.

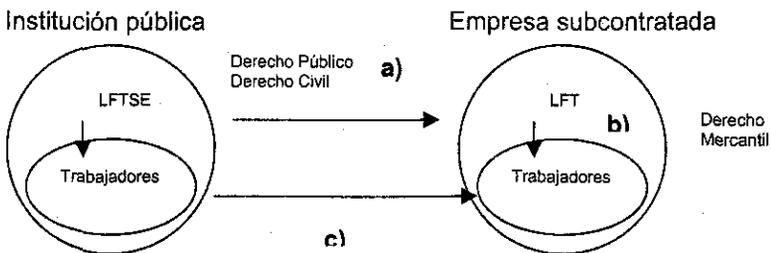
### 3.3. Consideraciones y fundamentación jurídica.

Como se ha señalado, el término "subcontratación" refiere los casos en que la institución pacta, con otra empresa ó persona física, la realización de una parte de su proceso interno de administración.

En México, el régimen jurídico aplicable a estos casos, se encuentra en diversas esferas del Derecho: Público, Civil, Mercantil, del Trabajo. Es por ello importante distinguir los aspectos que en una subcontratación se pueden plantear, haciendo referencia a tres hipótesis:

- a) El régimen jurídico aplicable entre la organización subcontratante (la que demanda el servicio) y la subcontratada (la que oferta y realiza el servicio).
- b) El régimen aplicable a la empresa subcontratada y sus trabajadores; y
- c) Las normas referidas a las posibles relaciones entre los trabajadores de una organización y los trabajadores de la otra.

**Gráfico No.12**  
**Relaciones y nexos jurídico – laborales en un proceso de subcontratación**



Fuente: Elaboración propia

**a) Normatividad que regula las relaciones entre la Institución Pública contratante y la empresa subcontratista.**

La relación entre la organización y la empresa subcontratada se sitúa en el terreno del derecho civil, mercantil o en nuestro caso; el derecho público, asumiendo la forma de un acuerdo de voluntades, formalizándose por medio de un contrato, conteniendo entre otras cosas el objeto, lugar de ejecución, derechos y obligaciones de las partes, montos por el servicio y señalando generalmente que, en caso de diferencias en la interpretación de dicho contrato o de un litigio derivado de su aplicación, la instancia para dirimir las diferencias serán invariablemente los tribunales.

Cabe señalar que una cláusula recurrente en estos contratos es que la empresa subcontratada (persona física o moral) manifiesta que cuenta con todos los recursos humanos y materiales para la realización del servicio pactado y que además, asume todas las responsabilidades y obligaciones de tipo laboral que pudieran derivarse con sus respectivos trabajadores; en algunos casos este tipo de manifestaciones se acompañan de un compromiso con la empresa subcontratada de "dejar a salvo y libre de cualquier reclamo" a la organización subcontratante.

En el fondo, uno de los principios que guían en este caso de la redacción de los contratos sobre los aspectos laborales, es borrar cualquier vestigio de nexo o compromiso laboral entre los trabajadores de la empresa subcontratada y la organización subcontratante a pesar de algunos señalamientos específicos de la ley al respecto.

En el sector público de México, la normatividad que regula los aspectos de adjudicación contractual en la Administración Pública se encuentran señalados en<sup>136</sup>:

---

<sup>136</sup> Citas textuales obtenidas mediante consulta electrónica en <http://www.cddhcu.gob.mx/eyinfo/125/>

## Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

### Artículo 134

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado”.

### Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público<sup>137</sup>

#### Título Cuarto De los Contratos Capítulo Único

**Artículo 44.-** En las adquisiciones, arrendamientos y servicios deberá pactarse preferentemente la condición de precio fijo. No obstante, en casos justificados se podrán pactar en el contrato decrementos o incrementos a los precios, de acuerdo con la

---

<sup>137</sup> Citas textuales obtenidas de México, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero del 2000. Estas disposiciones del D.O.F. entraron en vigor el 4 de marzo del 2000.

fórmula o mecanismo de ajuste que determine la convocante previamente a la presentación de las propuestas.

Cuando con posterioridad a la adjudicación de un contrato se presenten circunstancias económicas de tipo general, como resultado de situaciones supervenientes ajenas a la responsabilidad de las partes, que provoquen directamente un aumento o reducción en los precios de los bienes o servicios aún no entregados o prestados o aún no pagados, y que por tal razón no pudieron haber sido objeto de consideración en la propuesta que sirvió de base para la adjudicación del contrato correspondiente, las dependencias y entidades deberán reconocer incrementos o requerir reducciones, conforme a los lineamientos que expida la Contraloría.

Tratándose de bienes o servicios sujetos a precios oficiales, se reconocerán los incrementos autorizados.

Artículo 45.- Los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios contendrán, como mínimo, lo siguiente:

- I. La autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato;
- II. La indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato;
- III. El precio unitario y el importe total a pagar por los bienes o servicios;
- IV. La fecha, lugar y condiciones de entrega;
- V. Porcentaje, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos que se otorguen;

- VI. Forma y términos para garantizar los anticipos y el cumplimiento del contrato;
- VII. Plazo y condiciones de pago del precio de los bienes o servicios;
- VIII. Precisión de si el precio es fijo o sujeto a ajustes y, en este último caso, la fórmula o condición en que se hará y calculará el ajuste;
- IX. Penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes o servicios, por causas imputables a los proveedores;
- X. La descripción pormenorizada de los bienes o servicios objeto del contrato, incluyendo en su caso la marca y modelo de los bienes, y
- XI. Salvo que exista impedimento, la estipulación de que los derechos de autor u otros derechos exclusivos, que se deriven de los servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones contratados, invariablemente se constituirán a favor de la Federación o de la entidad, según corresponda.

**Artículo 46.-** La adjudicación del contrato obligará a la dependencia o entidad y a la persona en quien hubiere recaído, a formalizar el documento relativo dentro de los veinte días naturales siguientes al de la notificación del fallo.

Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos no podrán cederse en forma parcial ni total en favor de cualquier otra persona, con excepción de los derechos de cobro, en cuyo caso

se deberá contar con el consentimiento de la dependencia o entidad de que se trate.

**Artículo 47.-** Las dependencias y entidades que requieran de un mismo bien o servicio de manera reiterada, podrán celebrar contratos abiertos conforme a lo siguiente:

- I. Se establecerá la cantidad mínima y máxima de bienes por adquirir o arrendar; o bien, el presupuesto mínimo y máximo que podrá ejercerse en la adquisición, el arrendamiento o la prestación del servicio. La cantidad o presupuesto mínimo que se requiera no podrá ser inferior al cuarenta por ciento de la cantidad o presupuesto máximo que se establezca.

En casos de bienes que se fabriquen en forma exclusiva para las dependencias y entidades, la cantidad o presupuesto mínimo que se requiera no podrá ser inferior al ochenta por ciento de la cantidad o presupuesto máximo que se establezca.

No se podrán establecer plazos de entrega en los cuales no sea factible producir los bienes;

- II. Se hará una descripción completa de los bienes o servicios con sus correspondientes precios unitarios;
- III. En la solicitud y entrega de los bienes o servicios se hará referencia al contrato celebrado, y

- IV. Los plazos para el pago de los bienes o servicios no podrán exceder de treinta días naturales.

**Artículo 48.-** Los proveedores que celebren los contratos a que se refiere esta Ley deberán garantizar:

- I. Los anticipos que, en su caso, reciban. Estas garantías deberán constituirse por la totalidad del monto de los anticipos, y
- II. El cumplimiento de los contratos.

Para los efectos de este artículo, los titulares de las dependencias o los órganos de gobierno de las entidades, fijarán las bases, forma y porcentajes a los que deberán sujetarse las garantías que deban constituirse. En los casos señalados en los artículos 41, fracciones IV, XI y XIV, y 42 de esta Ley, el servidor público que deba firmar el contrato, bajo su responsabilidad, podrá exceptuar al proveedor, de presentar la garantía de cumplimiento del contrato respectivo.

La garantía de cumplimiento del contrato deberá presentarse a más tardar dentro de los diez días naturales siguientes a la firma del contrato, salvo que la entrega de los bienes o la prestación de los servicios se realice dentro del citado plazo y, la correspondiente al anticipo se presentará previamente a la entrega de éste, a más tardar en la fecha establecida en el contrato.

**Artículo 50.-** Las dependencias y entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contrato alguno en las materias a que se refiere esta Ley, con las personas siguientes:

- I. Aquéllas en que el servidor público que intervenga en cualquier etapa del

procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

- II. Las que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Contraloría conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así como las inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- III. Aquellos proveedores que, por causas imputables a ellos mismos, la dependencia o entidad convocante les hubiere rescindido administrativamente más de un contrato, dentro de un lapso de dos años calendario contados a partir de la notificación de la primera rescisión. Dicho impedimento prevalecerá ante la propia dependencia o entidad convocante durante dos años calendario contados a partir de la notificación de la rescisión del segundo contrato;

- IV. Las que se encuentren inhabilitadas por resolución de la Contraloría en los términos del Título Sexto de este ordenamiento y Título Séptimo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
- V. Los proveedores que se encuentren en situación de atraso en las entregas de los bienes o en la prestación de los servicios por causas imputables a ellos mismos, respecto de otro u otros contratos celebrados con la propia dependencia o entidad, siempre y cuando éstas hayan resultado gravemente perjudicadas;
- VI. Aquellas que hayan sido declaradas en suspensión de pagos, estado de quiebra o sujetas a concurso de acreedores;
- VII. Aquellas que presenten propuestas en una misma partida de un bien o servicio en un procedimiento de contratación que se encuentren vinculadas entre sí por algún socio o asociado común;
- VIII. Las que pretendan participar en un procedimiento de contratación y previamente hayan realizado o se encuentren realizando, por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, en virtud de otro contrato, trabajos de análisis y control de calidad, preparación de especificaciones, presupuesto o la elaboración de cualquier

documento vinculado con el procedimiento en que se encuentran interesadas en participar;

- IX. Aquellas que por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial pretendan ser contratadas para elaboración de dictámenes, peritajes y avalúos, cuando éstos hayan de ser utilizados para resolver discrepancias derivadas de los contratos en los que dichas personas o empresas sean parte;
- X. Las que celebren contratos sobre las materias reguladas por esta Ley sin estar facultadas para hacer uso de derechos de propiedad intelectual, y
- XI. Las demás que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición de ley.

**Artículo 51.-** La fecha de pago al proveedor que las dependencias y entidades estipulen en los contratos quedará sujeta a las condiciones que establezcan las mismas; sin embargo, no podrá exceder de cuarenta y cinco días naturales posteriores a la presentación de la factura respectiva, previa entrega de los bienes o prestación de los servicios en los términos del contrato.

**Artículo 52.-** Las dependencias y entidades podrán, dentro de su presupuesto aprobado y disponible, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, acordar el incremento en la cantidad de bienes solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, dentro de los doce meses posteriores a su firma, siempre que el monto total de las modificaciones no rebase,

en conjunto, el veinte por ciento del monto o cantidad de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente en los mismos y el precio de los bienes sea igual al pactado originalmente.

Igual porcentaje se aplicará a las modificaciones que por ampliación de la vigencia se hagan de los contratos de arrendamientos o de servicios, cuya prestación se realice de manera continua y reiterada.

**Artículo 53.-** Las dependencias y entidades deberán pactar penas convencionales a cargo del proveedor por atraso en el cumplimiento de las fechas pactadas de entrega o de la prestación del servicio, las que no excederán del monto de la garantía de cumplimiento del contrato, y serán determinadas en función de los bienes o servicios no entregados o prestados oportunamente. En las operaciones en que se pactare ajuste de precios, la penalización se calculará sobre el precio ajustado.

Los proveedores quedarán obligados ante la dependencia o entidad a responder de los defectos y vicios ocultos de los bienes y de la calidad de los servicios, así como de cualquier otra responsabilidad en que hubieren incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en la legislación aplicable.

Los proveedores cubrirán las cuotas compensatorias a que, conforme a la ley de la materia, pudiere estar sujeta la importación de bienes objeto de un contrato, y en estos casos no procederán incrementos a los precios pactados, ni cualquier otra modificación al contrato.

**Artículo 54.-** Las dependencias y entidades podrán rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor...

Asimismo, podrán dar por terminados anticipadamente los contratos cuando concurran razones de interés general, o bien, cuando por causas justificadas se extinga la necesidad de requerir los bienes o servicios originalmente contratados, y se demuestre que de continuar con el cumplimiento de las obligaciones pactadas, se ocasionaría algún daño o perjuicio al Estado. En estos supuestos la dependencia o entidad reembolsará al proveedor los gastos no recuperables en que haya incurrido, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato correspondiente.

**Artículo 55.-** Las dependencias y entidades estarán obligadas a mantener los bienes adquiridos o arrendados en condiciones apropiadas de operación y mantenimiento, así como vigilar que los mismos se destinen al cumplimiento de los programas y acciones previamente determinados.

Para los efectos del párrafo anterior, las dependencias y entidades en los contratos de adquisiciones, arrendamientos o servicios, deberán estipular las condiciones que garanticen su correcta operación y funcionamiento; en su caso, la obtención de una póliza de seguro por parte del proveedor, que garantice la integridad de los bienes hasta el momento de su entrega y, de ser necesario, la capacitación del personal que operará los equipos.

La adquisición de materiales cuyo consumo haga necesaria invariablemente la utilización de equipo propiedad del proveedor podrá realizarse siempre y cuando en las bases de licitación se establezca que a quien se adjudique el contrato deberá proporcionar el citado equipo sin costo alguno para la dependencia o entidad durante el tiempo requerido para el consumo de los materiales.

Con estas disposiciones se estima suficientemente tratada y contemplada la regulación contractual, previniendo la existencia de garantías suficientes para las instituciones públicas en el caso de contraer obligaciones y recibir contraprestaciones por contratos.

**b) Normatividad que regula las relaciones entre la empresa subcontratada y sus trabajadores.**

Para efecto de nuestro objeto de estudio, resulta importante profundizar en el análisis de la vertiente laboral de la subcontratación.

Como pudo apreciarse, la *subcontratación*, implica una externalización laboral, en virtud de que la actividad o servicio cuyo suministro o gestión se aseguran por una empresa contratista con su propio personal. Además, aún cuando las tareas subcontratadas se llevan a cabo dentro del recinto de la usuaria, en la mayor parte de los casos no se dan situaciones de vínculo directo entre la empresa usuaria y la mano de obra de la prestadora del servicio..

Por lo tanto, las relaciones entre la empresa subcontratante (con carácter privado) y sus trabajadores se encuentran definidos en su caso por la relación contractual que entre ellos se pacte, en el marco del apartado a) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria: Ley Federal del Trabajo.

Esta relación que refiere el régimen aplicable a la empresa subcontratada y sus trabajadores, es la relación "típica" de trabajo entre una empresa y sus trabajadores, en donde puede existir o no un contrato de trabajo con las características que para tales fines señala la ley; es decir, que el contrato individual de trabajo deberá incluir entre otras cosas: nombre, nacionalidad, sexo, estado civil, domicilio del trabajador y empleador, el tiempo de duración del contrato, el lugar o lugares donde debe prestarse el trabajo, la duración de la

jornada, la forma y el monto del salario, el día de pago, etc. En estos casos se presentan claramente los elementos de subordinación y trabajo personal, necesarios para que la legislación laboral y la seguridad sean aplicables. El incumplimiento del contrato de trabajo o de la legislación laboral podrían derivar en litigio, donde los tribunales laborales (Juntas de Conciliación y Arbitraje) serían las instancias competentes.

Para entender claramente las implicaciones y orientación jurídica de la subcontratación en México, considero importante referir algunas nociones jurídicas básicas de la relación o contrato de trabajo.

La legislación laboral en México y en particular la Ley Federal del Trabajo (LFT), establece que para que se desencadenen todos los efectos que la misma prevé, en cuanto a derechos de los trabajadores y las obligaciones de los empleadores, tiene que existir por lo menos uno de los conceptos siguientes y que son: la relación de trabajo o el contrato de trabajo.

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo señala que "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dio origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario".<sup>138</sup>

Como puede advertirse, además del salario que puede ser un elemento que generalmente aparece posteriormente a que se inició la relación de trabajo, dos, son los elementos importantes en el contexto: que se trate de un trabajo personal (que lo preste la persona física que directamente participa en la relación laboral) y que este trabajo se realice en condiciones de subordinación (es decir; que exista la facultad de mando del empleador y el deber de obediencia del trabajador, en relación con el trabajo).

---

<sup>138</sup> Citas textuales obtenidas mediante consulta electrónica en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/125/>

La ley señala que la falta de un contrato individual será en todo caso atribuible al empleador y, llegando el caso, se tendrá por cierto todo lo que en un juicio señalare el trabajador en cuanto a sus condiciones de trabajo, salvo prueba en contrario.

Por otra parte, el mismo artículo 20 de la LFT indica que: "Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario"<sup>139</sup>. En adición a los elementos señalados para el caso de la relación de trabajo, en el contrato de trabajo se agrega el compromiso u obligación expresa (acuerdo de voluntades) que una persona hace al empleador para realizar determinada actividad.

Asimismo, el artículo 8 de la LFT define al trabajador como: "...la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".

"Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio"<sup>140</sup>.

Este es el concepto genérico de trabajador, ya que luego aparecen en el mismo ordenamiento jurídico, otras definiciones, de acuerdo con la permanencia o el tipo de funciones realizadas, se habla por ejemplo, de trabajadores de base, trabajadores de confianza, trabajadores por tiempo indeterminado, eventuales, por obra determinada, etc.

De igual forma, por último se refiere que el mismo artículo 10 del mismo ordenamiento jurídico, señala que: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores"<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> Idem

<sup>140</sup> Idem

<sup>141</sup> Idem

De igual forma, los artículos 12 a 16 del mismo compendio normativo hacen referencia a<sup>142</sup>:

#### Artículo 12

Intermediario es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón.

#### Artículo 13

No serán considerados intermediarios, sino patrones, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores, en caso contrario serán solidariamente responsables con los beneficiarios directos de las obras o servicios, por las obligaciones contraídas con los trabajadores.

#### Artículo 14

Las personas que utilicen intermediarios para la contratación de trabajadores serán responsables de las obligaciones que deriven de esta Ley y de los servicios prestados.

Los trabajadores tendrán los derechos siguientes:

- I. Prestarán sus servicios en las mismas condiciones de trabajo y tendrán los mismos derechos que correspondan a los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa o establecimiento; y
- II. Los intermediarios no podrán recibir ninguna retribución o comisión con cargo a los salarios de los trabajadores.

---

<sup>142</sup> Idem

### Artículo 15

En las empresas que ejecuten obras o servicios en forma exclusiva o principal para la otra, y que no dispongan de elementos propios suficientes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13, se observarán las normas siguientes:

- I. La empresa beneficiaria será solidariamente responsable de las obligaciones contraídas con los trabajadores; y
- II. Los trabajadores empleados en la ejecución de las obras o servicios tendrán derecho a disfrutar de condiciones de trabajo proporcionadas a las que disfruten los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa beneficiaria para determinar la proporción se tomarán en consideración las diferencias que existan en los salarios mínimos que rijan en el área geográfica de aplicación en que se encuentren instaladas las empresas y las demás circunstancias que puedan influir en las condiciones de trabajo.

### Artículo 16

Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa, la unidad económica de producción o distribución de bienes ó servicios y por establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa.

- c) Normatividad que regula los posibles nexos entre los trabajadores de la Institución Pública (Contratista) y los trabajadores de la empresa auxiliar "subcontratista".**

La legislación mexicana atribuye algunos efectos legales a partir de la identificación del destino de la producción de la empresa subcontratada, de tal forma que solo habrá consecuencias jurídico laborales cuando la empresa

subcontratada destine cierta cantidad de su producción a otra (independientemente de tratarse de una persona jurídica de derecho público).

La Ley Federal del Trabajo establece ciertas normas referidas a las posibles relaciones entre los trabajadores de la organización subcontratante y los trabajadores de la organización subcontratada. La ley prevé dos hipótesis posibles que son:

1.- En su artículo 13 que no serán considerados intermediarios, sino patrones, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios y suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores. En caso contrario, serán solidariamente responsables con los beneficiarios directos de la obra o servicios, por las obligaciones contraídas con los trabajadores.

2.- La segunda hipótesis que se prevé es el caso de una empresa que ejecute, de acuerdo con la ley, obras o servicios en forma exclusiva o principal para otra y que no disponga de los elementos propios y suficientes para cumplir con las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores.

Se trata en concreto de dos posibilidades; una donde una organización concentra sus actividades, ya de manera principal, ya de manera exclusiva para otra, y en ambos supuestos la ley establece algunos efectos específicos que serían:

- La organización beneficiaria (subcontratante) será solidariamente responsables de las obligaciones contraídas con los trabajadores,
- Los trabajadores empleados en la ejecución de las obras o servicio tendrán derecho a disfrutar de condiciones de trabajo proporcionales a las que disfruten los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la organización beneficiaria. La ley señala que en estos casos para dirimir la proporción a que se hace referencia, se tomarán en cuenta las diferencias que existen

en los salarios mínimos que rijan en el área geográfica de aplicación en que se encuentren instaladas la empresas, así como las demás circunstancias que puedan influir en las relaciones de trabajo.

Conviene precisar que la "solidaridad" que refiere la ley, solo se presentaría en el caso de que la empresa subcontratada no contara con los elementos suficientes para hacer frente a sus compromisos con sus trabajadores.

Por último, resulta conveniente precisar el marco normativo general que particularmente a nivel federal prescribe la facultad de las instituciones públicas para disponer de autonomía en su manejo y administración interna; que finalmente constituye la posibilidad con que la ley permite para la existencia de la subcontratación en el ámbito público.

En este sentido el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala:

" Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivo y los demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal".<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> Idem

### 3.4. Tipos

Se habla de diversas modalidades de subcontratación, agrupadas en formas tradicionales y recientes como<sup>144</sup>:

Formas tradicionales:

- a) Contrato de obras y servicios.
- b) Intermediarios.

Formas recientes:

- a) Empresas de trabajo temporal.
- b) Préstamos entre empresas principales y subordinadas de un mismo grupo..

En términos generales se reconoce la existencia principal de la subcontratación en dos modalidades:

a.- *Subcontratación de la producción de bienes o de la prestación de servicios*, mediante la cual una empresa confía a otra el suministro de bienes o servicios, y esta última se compromete a llevar a acabo el trabajo por su cuenta y riesgo y con sus propios recursos financieros, materiales y humanos; y

b.- *Subcontratación de mano de obra*, cuando el objetivo único o predominante de la relación contractual es el suministro de mano de obra (y no de bienes ni de servicios) por parte del subcontratista a la empresa usuaria, la cual puede pedir a los interesados que trabajen en sus locales junto con sus propios asalariados o que lo hagan en otra parte, si la organización de la producción así lo requiere.

De igual forma se habla de dos tipos de subcontratación, en función de los objetivos que ésta persigue, de forma que se identifica:

---

<sup>144</sup> Clasificación sugerida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en "Documentos de la Cuarta Etapa de la propuesta alternativa de los trabajadores sobre Seguridad Social", Ginebra, Suiza, septiembre de 1999.

- a) "Una subcontratación táctica, coyuntural ó competitiva (destinada a resolver la escasez temporal de recursos o las variaciones de capacidad)
  
- b) Una subcontratación estratégica; de especialidad o cooperativa (cuyo objetivo es aprovechar una determinada especialización del proveedor)".<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> Clasificación sugerida por Sabaté, Jordi Mas "La externalización (outsourcing) en la Administración Pública", Documento del CLAD, V Congreso, República Dominicana, 2000, p.5

### 3.5. Elementos

La subcontratación como instrumento de gestión administrativa se puede apreciar a partir de los siguientes tipos de componentes:

Físicos. Relacionados con los integrantes orgánicos, en donde se ubican:

- a) Institución Pública u Organización contratante: Quien confía parte de su administración interna ó proceso a un agente externo; y
- b) Empresa u Organización contratista o subcontratada: la que opera bajo ciertas condiciones y contraprestaciones pactadas, la parte del proceso confiado por la organización principal. Este elemento incluye todos sus componentes: humanos, materiales, tecnológicos y los demás necesarios para su operación .

Jurídicos. En donde se identifican:

- a) Marco jurídico; que en función de la perspectiva a partir de la cual se ubique al proceso puede ser el Derecho Público, del Trabajo, ó Privado en las esferas Civil ó Mercantil; y
- b) Contrato: Instrumento jurídico que formaliza las relaciones entre la institución pública y la empresa subcontratista.

### **3.6. Consideraciones técnicas y metodología para la implementación de la subcontratación como instrumento.**

La subcontratación, en una perspectiva técnica implica la ejecución de un proceso.

Las etapas que se sugieren para su realización tienen su origen en las experiencias de organizaciones del sector privado; industriales y de servicios, que con obvias restricciones pueden abordarse con óptica similar para el ámbito público.

Estas etapas constituirían la metodología que se sugiere para la implementación de procesos del tipo que se estudian.

De las etapas principales que se identifican, pueden derivarse actividades secundarias, según el grado de especificidad que se proponga en el análisis y se busque en la implementación:

Las etapas principales son:

- 1.- Diagnóstico interno,
- 2.- Selección de actividades a subcontratar,
- 3.- Selección del proveedor,
- 4.- Administración del proceso; y
- 5.- Evaluación y Control.

Respecto a la metodología de la subcontratación se señala que es esencialmente la incorporación de una buena práctica en la toma de decisiones gerenciales”.

“La decisión para subcontratar necesita estar sujeta a un proceso administrativo apropiado y no tomarse simplemente, como es el caso de muchas decisiones más, sobre bases financieras o técnicas”.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Rothery, Op. Cit. pp.209.

El proceso que a continuación se detalla, en su perspectiva integral pretende ofrecer un apoyo en los criterios técnicos que permitan su adecuada implementación y operación<sup>147</sup>:

### **1.- Diagnóstico interno.**

Consisten en hacer una evaluación de la institución; particularmente de su operación interna, para detectar con precisión las áreas que muestren deficiencias y pudieran ser susceptibles de subcontratarse.

### **2.- Selección de actividades a subcontratar.**

Los autores consultados identifican al respecto lo que llaman la cuestión de "fabricar o comprar", en donde se resalta la determinación de las habilidades principales e identificación de cuellos de botella; es decir, identificar cuáles de las actividades que se realizan son centrales ó principales para la organización. En el caso de las instituciones públicas analizar el fundamento jurídico que dio origen ó que es la razón de ser de la organización (encontrar la esfera sustantiva).

Inicialmente resulta conveniente identificar con precisión, que toda organización, realiza dos tipos de procesos:

- *Procesos sustantivos* son los que dan identidad a una Institución y conforman los programas y proyectos orientados a materializar su misión; y
- *Procesos adjetivos* que consisten en el conjunto de actividades comunes a diversas instituciones y se orientan a apoyar el logro de los objetivos institucionales.

La subcontratación debe estar siempre enfocada a los procesos adjetivos o de apoyo, toda vez que el subcontratar procesos sustantivos implicaría riesgos para

---

<sup>147</sup> Metodología sugerida por Rothery y Robertson en Op. Cit.

la institución, pensando en el ámbito público la posibilidad de descuidar el interés general y perder la esencia o el motivo por el cual la organización fue creada.

En el ámbito privado existen ejemplos claros de identificaciones precisas de esta etapa "La empresa Glaxo del Reino Unido considera el desarrollo de nuevos fármacos como su habilidad central. Hewlett Packard dice que no va a subcontratar sus habilidades centrales de desarrollo y manufactura de equipos de cómputo".<sup>148</sup>

"Aun cuando una editorial es el ejemplo por excelencia de outsourcing, existen varias funciones que han sido tradicionalmente subcontratadas durante generaciones. Entre las principales están contabilidad – especialmente auditoría – servicios legales, transporte, impresión y publicidad. A éstas se le han unido en décadas recientes servicios como seguridad, cafetería, relaciones públicas, procesamiento de datos, consultoría administrativa, jardinería, mantenimiento, comunicaciones electrónicas y servicio de correo".<sup>149</sup>

Las funciones que tradicionalmente se han subcontratado pueden resumirse entonces de la siguiente manera:

- suministro de materiales y componentes,
- servicios generales (servicios de comedor, jardinería, seguridad),
- tecnología informática; y
- consultoría y capacitación.

Estas operaciones pueden ser comparadas con las funciones que el gobierno británico en su Programa de Prueba de Mercados, considera que pueden ser subcontratadas más fácilmente, estas son:

---

<sup>148</sup> Rothery, Op. Cit, p.62

<sup>149</sup> Idem.

- "aquellas que hacen un uso intensivo de recursos (gastos corrientes o inversión de capital).
- áreas relativamente independientes.
- servicios especializados y otros servicios de apoyo.
- aquellas con patrones de trabajo fluctuantes en carga y rendimiento.
- aquellas sujetas a un mercado rápidamente cambiante y donde es costoso reclutar, capacitar y retener al personal.
- aquellas con una tecnología rápidamente cambiante, que requiere una gran inversión".<sup>150</sup>

*Actividades que hacen uso intensivo de recursos:*

La subcontratación se presenta como una alternativa económica, en contraposición a invertir en la maquinaria y equipo necesarios para hacerse cargo de cierta actividad. Si se analiza a largo plazo, puede que la inversión sea redituable y pueda convertirse en una fuente de recursos importantes para la institución; sin embargo, establecer el costo de las actividades ha sido uno de los problemas de las organizaciones. Es muy difícil determinar exactamente cuánto cuesta mantener las actividades de cierta área, ya que los recursos no se tienen identificados de una sola fuente, no solo son recursos económicos, sino también humanos. En este sentido, la subcontratación resulta ventajosa, ya que permite identificar clara y exactamente el costo de la actividad subcontratada.

La intensidad en recursos se concreta en su impacto presupuestario (remuneraciones de personal, costos indirectos).

*Actividades que usan servicios especializados, sujetas a un mercado rápidamente cambiante adicionalmente ó que requieren de constantes transformaciones tecnológicas:*

---

<sup>150</sup> Idem

La subcontratación ofrece a las organizaciones gran flexibilidad en sus sistemas, ya que pueden contar con el apoyo de un tercero especializado que pueda adaptarse mejor a los cambios del mercado, adicionalmente que los servicios especializados son responsables de capacitar a su personal y mantener su infraestructura de servicio en los niveles de actualización tecnológica que el mercado les exige.

*Actividades relativamente independientes:*

Una forma de identificar actividades que no formen parte de las habilidades centrales de la organización, es observar aquellas tareas que tienen una relativa independencia con respecto a las demás funciones. Las actividades secundarias de las empresas, como la vigilancia, limpieza, mantenimiento, jardinería, entre otras, no constituyen aspectos sustantivos de la organización y resultan ideales para ser subcontratadas.

*Actividades con patrones de trabajo fluctuantes:*

En el ámbito privado las organizaciones se mueven con relativa flexibilidad en su conformación orgánica, toda vez que frecuentemente el mercado les exige transformaciones; por lo que generalmente contratan personal por tiempo y obra determinada.

Para el ámbito público innovar en la flexibilidad estructural resulta difícil, toda vez que tradicionalmente la conformación orgánica de las instituciones públicas se ha guiado por un modelo de crecimiento sostenido, en función de valores e intereses no necesariamente técnicos, adicionalmente a que la normatividad laboral del ámbito público es protectora del derecho de la estabilidad laboral del personal; condiciones que han favorecido la creación de grandes estructuras.

La subcontratación ofrece la posibilidad de modificar las estructuras en función de las necesidades.

En resumen, la decisión principal para subcontratar debería guiarse como a continuación se indica:

**Cuadro No.13**  
**Criterios para determinar una subcontratación**

Valor/Naturaliza de la actividad	Decisión
Estratégica	Conservar internamente
Rutinaria/de apoyo	Subcontratar

Fuente: Elaboración propia.

En contraparte, se deben establecer los procesos que no se prestan para subcontratación, considerando:

- o "Funciones de decisión política. No son externalizables bajo ningún concepto. La identificación de servicios a prestar, los beneficiarios, las condiciones de la prestación, etc. pertenecen a la esfera política.
- o Funciones de ejercicio discrecional de la autoridad. Se considera *conveniente mantener internamente las funciones que impliquen el ejercicio de un poder coactivo y una apreciación discrecional. En términos jurídicos, serían aquellas funciones que impliquen imperium.*
- o Funciones de carácter estratégico (*core competences*). Aquellas funciones en las que se concentra el valor que proporciona la organización y representa lo que puede hacer mejor".<sup>151</sup>

Es imprescindible definir con claridad el nivel del centro directivo que tomará la decisión de subcontratar, ya que éste será responsable de decidir en última instancia y definir los objetivos que se persigán.

<sup>151</sup> Sabaté. Op. Cit., p7

### **3.- Selección del proveedor:**

Una vez que se toma la decisión de subcontratar y se identifica la actividad, se tiene que seleccionar al proveedor. Este paso es delicado, ya que el proveedor tiene que contar con la experiencia y la capacidad necesarias para hacer frente a los requerimientos de la organización

De tal forma que en función de las expectativas (objetivos y horizonte) que se pretenda con la subcontratación, debe iniciarse un estudio de mercado que permita escoger entre proveedores, para lo cual se requieren especificar inicialmente los requisitos de la prestación (de forma completa, clara y mensurable), eliminar los conceptos vagos, establecer indicadores (de resultado, de actividad, de calidad, de recursos).

*Se sugiere adicionalmente acumular información sobre la prestación actual de los servicios (procedente de la propia unidad prestadora ó sobre la prestación de servicios análogos en otras instituciones).*

Se deben también evaluar los costos y fijar el importe de la contraprestación. Se traducen en términos económicos las obligaciones que se transfieren al proveedor, evaluando sus costos y estableciendo su contraprestación.

Para operar el procedimiento de selección y de adjudicación en México se debe recurrir a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que detalla con precisión los requisitos y formalidades desde la convocatoria para concurso hasta las garantías que deben exigirse mediante el contrato. Esta disposición legal se encuentra lo suficientemente detallada para garantizar una transparente y adecuada adjudicación, aunque una selección acertada dependerá de una oportuna y pertinente selección de candidatos.

Esta fase concluye con la suscripción de un contrato escrito y estricto, que obliga a ambas partes (institución pública y empresa seleccionada como subcontratista) a

cumplir con oportunidad y precisión cada uno de los requerimientos y especificaciones originalmente solicitados.

#### **4.- Administración del proceso.**

Una vez arrancado el proceso de subcontratación, es decir inicialmente implementado como instrumento, se sugiere operar una fase de transición de las operaciones, en donde resulta importante mantener una comunicación constante con el personal, para informar sobre la decisión del outsourcing y sus implicaciones.

En el ámbito público esta fase es importante porque contemplaría la presencia y atención de los posibles conflictos laborales, resistencias y presiones que pudieran generarse, entre la institución y sindicatos.

La puesta en marcha puede tener dos fases: una primera en la que se realiza un ensayo general a pequeña escala (prueba –piloto) y un inicio en sentido estricto, en el que las dotaciones de personal y las infraestructuras ya son casi definitivas. La primera fase constituye una prueba básica de la prestación del servicio y permite introducir las correcciones más inmediatas, así como los mecanismos para llevarlas a cabo.

Para optimizar la introducción del proceso y considerando el principio de inamovilidad en el empleo, que predominantemente subyace en las relaciones laborales del sector público, se sugieren realizar convenios y acuerdos, adecuadamente diseñados y pactados, para reubicar al personal público desplazado, que debe ser capacitado para su readscripción en nuevas áreas.

En esta fase de administración de la relación resulta sustantivo, crear las instancias y canales de comunicación entre los niveles directivos y operativos tanto de la institución pública como de la empresa subcontratista, para atender con oportunidad problemas inmediatos y contingencias, para su eficaz solución.

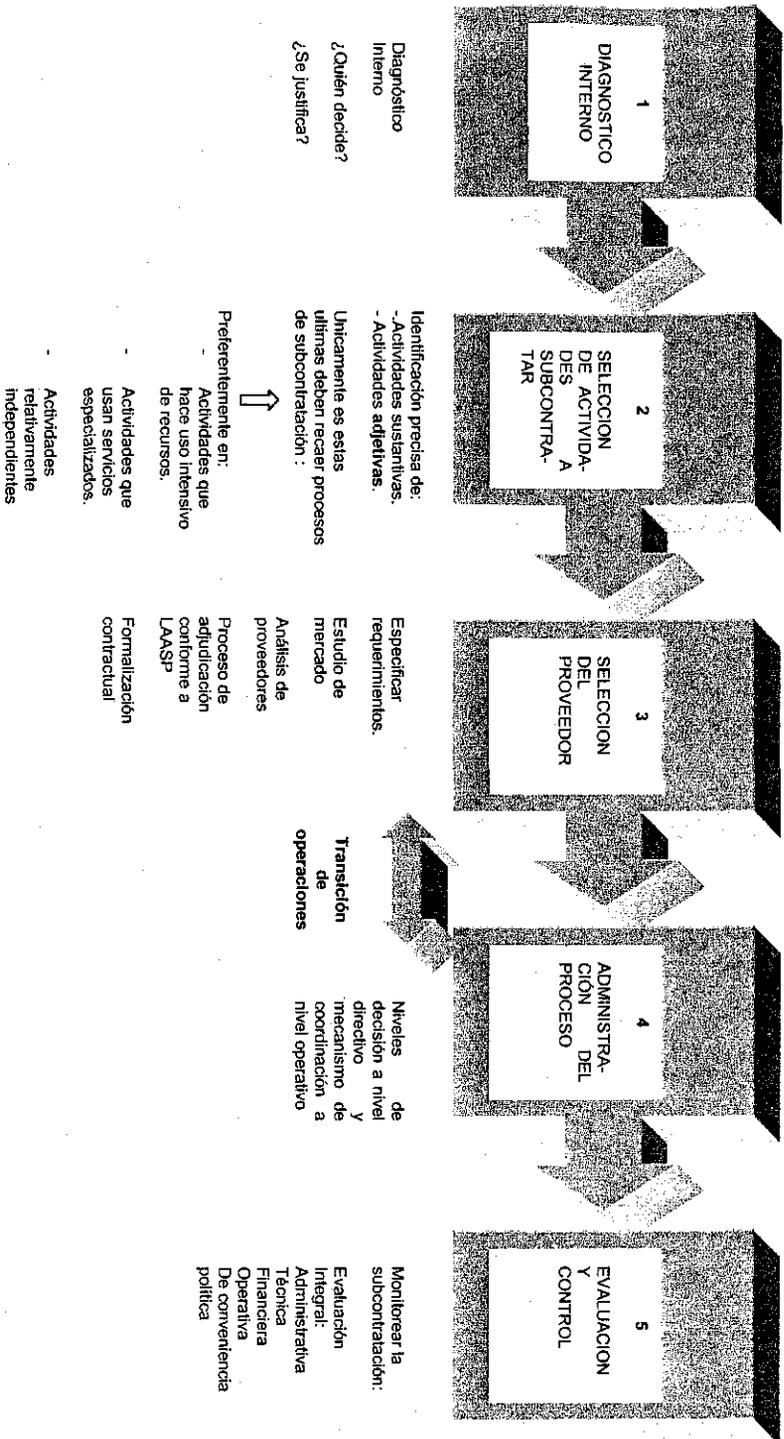
## **5. Evaluación y Control.**

Para monitorear las actividades subcontratadas es imprescindible establecer mecanismos de control y evaluación. Es recomendable crear unidades especializadas en el seguimiento y evaluación de la subcontratación, crear equipos de trabajo especializados y establecer controles puntuales internos y externos que permitan evaluar periódicamente los servicios, tanto directamente como desde el punto de vista del usuario, aún dentro de la propia administración, que pueden ser los propios servidores públicos ó unidades.

Con esta fase se asegura que la operación de la empresa subcontratada se maneje dentro de los márgenes, parámetros y requerimientos originalmente pactados; desde la perspectiva de la institución pública; es decir, que permite determinar si efectivamente se están reportando beneficios ó en que medida se están logrando los beneficios esperados.

Como corolario a los aspectos técnicos del proceso, se señala que la subcontratación laboral como un instrumento y proceso de innovación necesita prever los conflictos organizacionales, luchas por el poder y resistencias culturales que se darán con su implementación, por lo que requiere alto grado de racionalidad y consenso que otorguen certidumbre y posibilidades de éxito a los objetivos del cambio esperado.

Cuadro No. 14  
Esquema general para la implementación de un proceso de subcontratación para instituciones públicas de México



TESIS CON  
FALTA DE ORIGEN

*Hacia un modelo de burocracia sustantiva:  
La subcontratación como instrumento de gestión pública  
para el redimensionamiento de estructuras de la A.P.M.*

---

## **CAPITULO IV**

### **EL MODELO DE BUROCRACIA SUSTANTIVA APOYADO EN LA SUBCONTRATACION COMO INSTRUMENTO DE GESTION**

#### 4.1. El contexto del modelo.

Este capítulo constituye un acercamiento a los cambios estructurales y funcionales que se están llevando a cabo en la Administración Pública Mexicana, a partir de la presencia del fenómeno de la "subcontratación", transformaciones que permiten visualizar el empleo de la subcontratación como instrumento de gestión pública y sustentar un nuevo modelo de composición de las organizaciones públicas, así como de operación del proceso de administración, particularmente, de personal público.

Desde una perspectiva estructural y funcional, actualmente la Administración Pública se encuentra; como ya se ha descrito, en un proceso de transformación de paradigmas y principios con un tránsito del enfoque tradicional burocrático (preeminencia de las normas, líneas de mando, y dirección rígidas, estructuras grandes y verticales), hacia una nueva gestión pública, caracterizada por una actividad pública de gobierno más dinámica que busca proporcionar al Gobierno herramientas y métodos que le permitan atender acertadamente las crecientes y variadas demandas ciudadanas, donde destaca la exploración de soluciones diferentes a la tradicional administración directa.

En este marco, se da una reducción del aparato del Estado a través del inicio de procesos de *externalización*; es decir, de búsqueda de agentes externos (diferentes a entidades públicas) para realizar funciones tradicionalmente en manos estatales. Con este redimensionamiento a la baja (downsizing), se procura *externalizar* todo aquello que no es esencial en las organizaciones.

En México, como ya se ha descrito, el gobierno durante gran parte de su etapa del periodo posrevolucionario del siglo XX se convirtió en el gran empleador, respondiendo no sólo a las exigencias derivadas del desarrollo social y económico del país, sino también como recurso legitimador. "Para comprender el gigantismo del aparato gubernamental mexicano debemos tener en cuenta esa doble

dimensión: por un lado, la absorción desmesurada de población fue una exigencia económica para reducir el desempleo y con ello estimular la demanda social que el modelo de desarrollo exigía".<sup>152</sup>

Sin embargo, la recurrentes crisis presentadas a partir del decenio de 1980 provocaron graves desajustes. Ante ello, "el Estado Mexicano optó por una política de reconversión de la economía nacional, también conocida como política de reordenación económica y cambio estructural. En este proyecto alternativo, el sector público se convirtió en objeto prioritario de *reestructuración*. El diagnóstico evidenció que el Gobierno se había convertido en un ente obeso, burocratizado, ineficaz y por lo mismo dilapidador del gasto público".<sup>153</sup>

En una primera fase de reforma en México se emprendieron acciones tendientes al adelgazamiento del Estado, básicamente a través de la desincorporación de empresas y organismos del sector paraestatal y de la reducción de personal gubernamental; es decir que fue una transformación de carácter exógeno y extrainstitucional.

Este proceso global de transformación; actualmente es impulsado por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), que invita a la "renovación de las instituciones, en un contexto de mayores resultados, mejorar satisfacción de los usuarios y un manejo adecuado de los recursos".<sup>154</sup>

Reforzando lo anterior, Klingner y Nalbandian<sup>155</sup>, hacen notar por ejemplo, como las nuevas características de los sistemas de administración de personal tienden a

<sup>152</sup> Espinosa Valle, Victor A. Op. Cit. p.39

<sup>153</sup> Aguilar Villanueva, Luis F, "*Cambios en la gestión gubernamental y reforma del Estado*" en CFN Cuadernos de Discursos, México, 1991, p.3

<sup>154</sup> Ministerio de al Presidencia, Las reformas en ... , OP. Cit, p.44.

<sup>155</sup> Tesis apoyada por Donald Klingner y John Nalbandian en su obra "*La Administración de Personal Público: contextos y estrategias*", Impreso No,3 s/ed, marzo de 1999.

utilizar organizaciones o mecanismos opcionales para ofrecer servicios y reducir la cantidad de empleados públicos, así como aumentar la libertad en las relaciones de empleo mediante la disminución de la restricción de las relaciones del empleo público.

Bajo supuestos como los que se aprecian, se ha iniciado el auge de **“la subcontratación”**, que se comienza a emplear como un instrumento de gestión, con miras al redimensionamiento (orientado a una reducción), de las estructuras de personal en la esfera pública.

En México este instrumento es escasamente referido y menos estudiado, aunque en la práctica se observa cada vez con mayor intensidad y en una multiplicidad de ámbitos.

#### **4.2. El modelo tradicional de estructuras de la Administración Pública**

Tradicionalmente, la composición y tamaño de las estructuras de la Administración Pública en México, bajo un esquema Presidencial y de Partido de Estado, se guiaron predominantemente desde la perspectiva de lealtad política e intereses políticos más que técnicos de administración; así la ocupación de los cargos, incorporación e integración de las plantillas de personal, por citar casos genéricos.

Con el esquema burocrático tradicional, la Administración Pública adquirió grandes dimensiones estructurales, en virtud de que tanto el ingreso de personal, la adquisición de permanencia en el empleo y la conformación de las estructuras orgánicas conforme a intereses, compromisos o voluntades políticas, hacían una pesada carga hereditaria al paso de las administraciones.

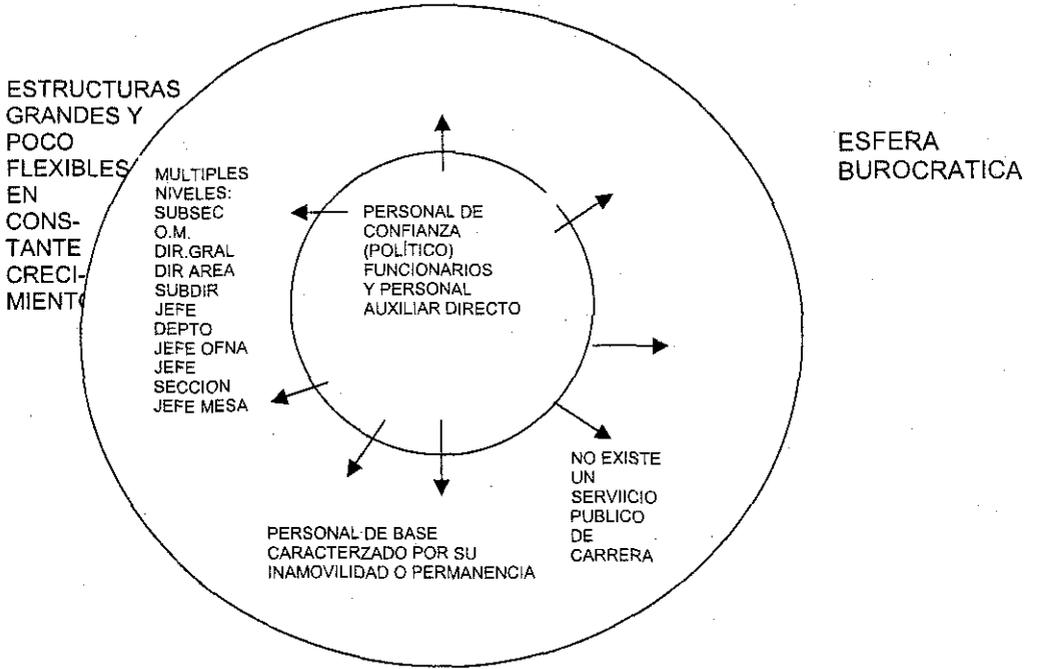
Por ejemplo, era común observar la creación de áreas de alto nivel directivo para la ubicación de personas. Las áreas se hacían a las personas y no a la inversa, se creaban instancias de mando, coordinación o aplicación operativa, que no aportaban valor a la organización, incluso duplicando fases de procedimientos, atendiendo requerimientos no necesariamente de racionalidad administrativa.

**Ver Esquema No.15**

**Modelo de composición estructural en la Administración Pública Tradicional**

Esquema No.15

Modelo de composición estructural en la Administración Pública Tradicional



Fuente: Elaboración propia

#### 4.3. El modelo de *burocracia sustantiva*: el modelo emergente.

Partiendo de la consideración de que la modernización administrativa se refleja fundamentalmente en el mejoramiento institucional reflejado en: niveles más favorables de eficiencia y eficacia, el modelo de "burocracia sustantiva" intenta incidir no directamente en la eficacia en donde se encuentran los procesos decisorios, las estructuras de poder y el juego de intereses, sino más bien en la perspectiva de eficiencia, en el sentido de ofrecer la posibilidad de incidir en nuevos diseños estructurales y cambios al interior del aparato administrativo mediante una nueva constitución orgánica.

En el ámbito público, la subcontratación, como se ha detallado, presenta características peculiares que le distinguen, como:

- a) Se convierte en componente o actor del proceso interno de administración de la institución pública.
- b) Se identifica básicamente en áreas adjetivas ó de apoyo de la organización pública.
- c) Permite convivir a agentes privados con personal público, en espacios físicos de la propia organización pública.
- d) Exige, en la organización pública, consolidar mecanismos de evaluación y control de desempeño sobre la actividad subcontratada.

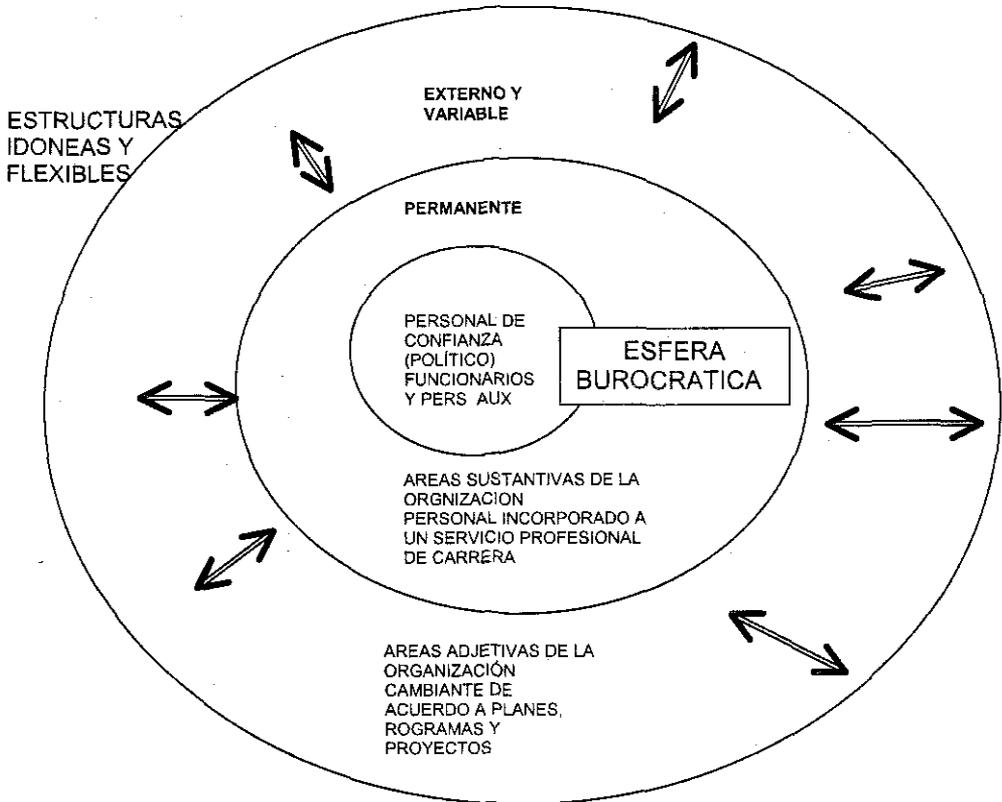
La incorporación de esquemas de subcontratación en la Administración Pública, ha incidido paulatinamente en modificaciones de la composición estructural de la Administración Pública, derivadas de la implementación de este instrumento; es decir, que está generando una nueva realidad orgánica; cuya abstracción en un modelo, cuya tendencia ideal de composición, permite visualizar tres áreas:

- a) Area central, compuesta por personal de confianza (político) ó personal auxiliar directo del mismo, que se encuentra sujeto a los cambios en el entorno político.
  
- b) Area media, compuesta por el personal que en cada organización resulta indispensable para el ejercicio de sus funciones sustantivas. Este personal debería ser permanente y estar integrado a un servicio público de carrera, que permitiera su desarrollo individual con un plan de carrera y posibilitara el desarrollo institucional con actualizaciones permanentes en su capacitación y formación. Estas dos áreas deberían ser las únicas integradas por personal público y constituir el núcleo del modelo de "burocracia sustantiva".
  
- c) Area externa: Area adjetiva en donde se sugiere la aplicación del instrumento de subcontratación. Esta esfera quedaría integrada con personal externo que realizara las funciones adjetivas ó de apoyo a la institución pública. Este personal no debería pertenecer a la burocracia. Su número y composición debe variar en función de los planes o proyectos específicos de la institución.

**Ver esquema No.16**

**Modelo de burocracia sustantiva apoyado en la subcontratación**

**Esquema No.16**  
**Modelo de burocracia sustantiva apoyado en la subcontratación**



Fuente: Elaboración propia

Este modelo permitiría la existencia de *organizaciones idóneas*; es decir, que contarán con el personal adecuado en características (perfiles) y número, para el cumplimiento de los objetivos de la organización.

#### **4.4. Requerimientos para la implementación del modelo.**

El nuevo modelo conforme a la realidad requiere una serie de supuestos que harían posible ó facilitarían su implementación:

##### **Adecuar el marco jurídico – normativo:**

- a) Adecuaciones en la legislación laboral del sector público que hagan flexible la conclusión o modificación de relaciones laborales permanentes con empleados que no cumplen los perfiles y funciones que exige el adecuado desempeño de las organizaciones,
- b) Introducción del principio de contratación individual, no del nombramiento administrativo o contrato de adhesión, que haga posible pactar o negociar términos particulares en las relaciones laborales en función de criterios y estándares de productividad individual,
- c) Integración de sistemas regulados de estímulos y recompensas individuales sobre productividad y eficiencia,
- d) Obligación legal de "outplacement"; es decir de capacitación antes de la transferencia o el despido, posibilitando la incorporación posterior del servidor público al mercado laboral.

##### **Transformar e Internalizar una nueva ética de servicio público:**

- a) Romper inercias y vicios institucionalizados en el personal público respecto al desempeño laboral,
- b) Privilegiar en la nueva ética de servicio público la eficiencia y el beneficio colectivo sobre valores individuales.

##### **Neutralizar resistencias político-sindicales:**

- a) Transformar los esquemas de control sindical corporativo y de afiliación obligatoria cuyo principio es que el número de afiliados califica la importancia y poder del sindicato en el sistema político.

- b) Cambiar en el directivo público la visión de que su poder en la organización depende de la cantidad de recursos que administra; destacando obviamente el número de personal público que controla.
- c) Modificar la visión del Estado empleador y asistencialista.

**Fortalecer la capacidad técnica de la administración:**

- a) Capacitar y especializar a personal público para que pueda desempeñar permanentemente las funciones de control y evaluación de los servicios o funciones subcontratadas.

#### **4.5. El impacto del modelo**

Independientemente del impacto de carácter estructural que se aprecia en las organizaciones públicas, derivado de la introducción de la subcontratación como instrumento de gestión, desde una óptica funcional se aprecian también modificaciones, que se reflejan en la forma de operar del proceso administrativo (planeación, organización, integración, dirección, evaluación y control), pero particularmente en el proceso de administración de personal (reclutamiento, selección, contratación, desarrollo y relaciones laborales).

Con organizaciones públicas más compactas y especializadas en donde convivan y se coordinen empleados públicos con agentes externos, debe privilegiarse la función y el interés público mediante acertados mecanismos de coordinación, dirección y control.

Particularmente, respecto al proceso de administración de personal, se inician diferencias en los objetivos y contenidos de las distintas fases, como a continuación se muestra:

#### **Ver Cuadro No.17**

**Comparativo del proceso de administración de personal público  
en el esquema tradicional y con el nuevo modelo**

**Cuadro No.17**  
**Comparativo del proceso de administración de personal público**  
**en el esquema tradicional y con el nuevo modelo**

FASES	PROCESO DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL	ADMINISTRACION PUBLICA TRADICIONAL	NUEVA ADMINISTRACIÓN PUBLICA CON SUBCONTRATACIÓN (EL PERSONAL PUBLICO NO SUFRE MODIFICACIONES)
PREEMPLO	RECLUTAMIENTO	GENERALMENTE NO RELACIONADO A UN REQUERIMIENTO TÉCNICO SINO A UN COMPROMISO O PAGO DE CARÁCTER POLÍTICO (LEALTAD, FAVOR)	POSIBILIDAD DE CAPTAR LOS MEJORES CANDIDATOS DEL MERCADO O MAS CONVENCIENTES PARA LA ORGANIZACIÓN
	SELECCIÓN	DISCRECIONALMENTE, NO NECESARIAMENTE CON CRITERIOS DE CARÁCTER CIENTÍFICO	CONFORME A NECESIDADES DE LA AGENCIA EXTERNA
	CONTRATACIÓN	GENERALMENTE AUTOMÁTICA SIN VERIFICACIÓN DE PERFILES (REGULARMENTE ESTABLECIENDO UN VINCULO VITALICIO CON LA INSTITUCION)	CONFORME A NECESIDADES DE LA AGENCIA EXTERNA (CON LA TEMPORALIDAD QUE CONVIERNE A LA ORGANIZACION)
EMPLEO	CAPACITACION Y DESARROLLO	ESCALA O NULA. EL PERSONAL ES ITINERANTE. EL MEDIO EXIGE ESCASA O NULA MOVILIDAD EN LOS PUESTOS OPERATIVOS.	CONSTANTE EN VIRTUD DE QUE LA EMPRESA REQUIERE ENCONTRARSE EN LOS NIVELES DE COMPETENCIA DEL MERCADO
	RELACIONES LABORALES	APLICACIÓN DE LA LFTSE.	LOS EMPLEADOS EXTERNOS SE RIGEN POR LA LEGISLACIÓN DEL SECTOR PRIVADO
	EVALUACION	NULA EN EL ASPECTO TÉCNICO O DE EFICIENCIA. CONFORME A LA PERMANENCIA O LEALTAD AL CIRCULO POLÍTICO EN TURNO	ESTRICTA CONFORME A ESTANDARES DE DESEMPEÑO, LAS EMPRESAS SON CONSTANTEMENTE EVALUADAS, POR SUS CLIENTES Y BUSCAN REFERENTES OPTIMOS EN SUS PROCESOS DE CERTIFICACIÓN NACIONAL O INTERNACIONAL.
POSTEMPLO	RETIRO	TRADICIONAL, CONFORME A NORMATIVIDAD DEL SECTOR PUBLICO INCREMENTA PENSIONADOS DEL ESTADO	CONFORME A SISTEMAS DE PENSIONES DEL SECTOR PRIVADO. CONSTITUYE UN AHORRO PARA EL SECTOR PUBLICO

Fuente: Elaboración propia

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

#### 4.5.1. Ventajas.

Rescatando; desde una perspectiva teórica así como de las experiencias de procesos de subcontratación exitosamente implementados, se encuentran como ventajas o beneficios de la aplicación de este instrumento los siguientes:

**1.- Posibilidad de concentrar a la organización en sus actividades sustantivas:** Esto es, facilitar a la organización concentrar sus recursos en su misión o razón de ser, dedicándose preferentemente a las funciones jurídicamente encomendadas, evitando la ejecución directa de actividades adjetivas o periféricas.

“La concentración en las habilidades centrales es el punto crucial de esta estrategia, junto con el plan de deshacerse de enormes ineficiencias. La intención es que el gobierno central se concentrará en la fijación de políticas”.<sup>156</sup>

**2.- Aprovechar la existencia en el mercado de empresas especializadas:**

Lo que puede fomentar la eficiencia operativa dentro del sector público, toda vez que las empresas, por la competencia en que se encuentran, se esfuerzan por contar con personal especializado y permanentemente actualizado en su ramo, por operar con recursos materiales y tecnológicos de punta para el ofrecimiento competitivo de sus servicios; condición que las instituciones públicas; por factores diversos, no impulsan.

**3.- Posibilidad de crear organizaciones flexibles:**

En las que sus estructuras se configuren dinámicamente en función del medio al que requieran responder. En el caso de las instituciones públicas, contar con estructuras administrativas ágiles que se ajusten a las demandas ciudadanas, superando la etapa del Estado Empleador en el que en carácter creciente se absorbían contingentes de población y éstos permanecían vitaliciamente en el

---

<sup>156</sup> Rothery, Op. Cit, p.99

servicio público, acrecentando el volumen de la Administración Pública, sin que necesariamente los niveles crecientes de personal respondieran a niveles crecientes de demanda o calidad de respuesta.

#### **4.- Ahorro de inversión:**

En función de que las empresas privadas operan con recursos propios integrados: humanos, materiales, tecnológicos y de información, se hace posible que la Administración Pública ahorre recursos, al no tener que invertir en ciertos sectores internos para su operación. Por ejemplo, se subcontrata el servicio limpieza de instalaciones y por consiguiente, se evita invertir en equipos, capacitación al personal, insumos de operación, etc, aunque obviamente en el contrato se estipule una contraprestación para la empresa, que finalmente constituya un costo para el gobierno, pero que se estima en condiciones mas benéficas de ahorro.

#### **5.- Racionalidad administrativa:**

Permitir, mediante la fórmula del contrato, saber con mayor precisión qué se está haciendo en las unidades administrativas y con qué costo. Es decir, que se obliga a la Administración Pública a racionalizar su actividad a través de procesos de planeación, evaluación y control.

**6.- Facilita la implementación de servicios profesionales de carrera compactos y con un enfoque especializado** en funciones de gobierno (análisis, evaluación, regulación, control), más que sobre categorías y puestos operativos ó de ramas adjetivas.

En síntesis, puede señalarse que las ventajas que ofrece este instrumento se relacionan con tres tipos de racionalidad:

- Estructural
- Administrativa; y
- Económica

#### **4.5.2. Riesgos e Inconvenientes**

La subcontratación; como instrumento de gestión presenta, desde la perspectiva de las instituciones públicas y en función del ámbito desde el que se pretenda analizar: laboral, técnico-administrativo, jurídico, político, algunos inconvenientes, desventajas ó riesgos.

##### **a) Políticos**

Considerando que el control corporativo de los trabajadores al servicio de Estado, se lleva a cabo a través de sindicatos "oficiales" afiliados obligatoriamente a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, que con el tiempo han consolidado su poder y que la subcontratación constituye una posibilidad de reducir el número de trabajadores estatales, que repercute en volumen de cuotas no sólo monetarias sino de representatividad, se pueden alterar y afectar intereses con el tiempo generados por personas y grupos políticos.

En consecuencia se sugiere, para cualquier proyecto de subcontratación considerar las resistencias y presiones políticas que el mismo deba superar.

##### **b) Técnico – Administrativos.**

Se espera que el tránsito actual que observan las estructuras de personal en las organizaciones, concluya en un modelo como el que se propone; sin embargo, la realidad muestra que la falta de preparación de las organizaciones para la introducción de esquemas de subcontratación, está generando estructuras mas grandes, disgregadas y costosas, toda vez que conjuntamente con el personal permanente, se ha subcontratado personal para la ejecución de diversas funciones, creando:

b.1.- *Subocupación de personal*, puesto que el personal permanente involucrado en las funciones que se subcontratan es removido de sus funciones, pero es

reubicado; sin previa capacitación, en otras áreas que crecen irracionalmente.

b.2.- *Incremento de costos*; en virtud de que la organización conjuntamente a cubrir los sueldos del personal permanente que ya no realiza las funciones que se subcontratan, se cubren los costos de los contratos pactados con las agencias externas.

Adicionalmente, uno de los riesgos más importantes de la subcontratación es que el proveedor seleccionado no tenga las capacidades para cumplir con los objetivos y estándares que se requieren. Puede resultar que el proveedor seleccionado sea menos eficiente que la propia organización para esa actividad.

Puede parecer atractivo para una empresa un proveedor que ofrezca, en cierta actividad, un precio menor que los costos que tiene ésta sobre la misma, sin embargo puede ocurrir que los niveles de calidad no sean los requeridos.

Se debe garantizar que las organizaciones públicas favorezcan y custodien el interés general ejerciendo adecuadamente sus prerrogativas de planeación, control y evaluación.

### **c) Laborales.**

“Hoy en día se ha puesto de moda, la subcontratación como un mecanismo de defensa empresarial, el no tener trabajadores o tener los menos posibles. Se han inventado las empresas de mano de obra; los grupos de empresas en los que la dueña de las acciones del grupo no tiene trabajadores; las empresas de trabajo temporal y, por supuesto, la multitud de contratos individuales que pretenden convertir en relaciones civiles o mercantiles las que son, en rigor, laborales.

El tema bordea situaciones de fraude porque se funda en la intensa intervención de intermediarios de tal manera que el empresario principal ordena y manda pero el patrón aparente lo es la empresa de servicio... En el mundo internacional el

nombre tiene connotaciones especiales: *out sourcing*, que igual podría significar la presencia de un proveedor, en sí mismo empresa constituida con medios propios suficientes para atender sus responsabilidades laborales, los famosos subcontratistas de la construcción por poner un ejemplo, o bien uno de esos instrumentos de intermediación que andan en el campo nebuloso de la irresponsabilidad laboral del principal con la insolvencia más o menos evidente del servidor y prestanombre".<sup>157</sup>

Si bien, la subcontratación ofrece beneficios a la organización usuaria, también presenta desventajas para los trabajadores de la empresa subcontratada.

La principal de ellas y sin duda la más importante es la desigualdad de trato con respecto a los empleados de la organización usuaria, para la cual directa o indirectamente prestan servicios. Casi siempre son reclutados con salarios y condiciones de trabajo inferiores a aquellos de la organización usuaria, tampoco gozan de la misma seguridad del empleo, en la medida en que la empresa subcontratista por lo general está limitada por un contrato de duración determinada con la empresa usuaria; motivo por el cual sus trabajadores no tienen expectativas de empleo más allá de la duración del contrato en cuestión. Otras desventajas se relacionan más directamente con la defensa laboral colectiva. Tampoco tendrá la institución usuaria obligación de afiliarlo a la seguridad social, y por la misma razón se encuentran en riesgo sus derechos y prestaciones en tal sentido.

#### **d) Económicos.**

Así como una de las ventajas principales de la subcontratación es la disminución de costos, esto puede ocasionar también el efecto contrario si no se tiene cuidado en elegir a un proveedor capacitado ó especializado, que obliga a revertir un

---

<sup>157</sup> De Buen Nestor, "El Derecho del Trabajo ante el nuevo milenio", Ponencia presentada ante la American Federation of Labour, Congress of Industrial Organization, Albuquerque, Nuevo México, mayo del 2001

proceso de transferencia de funciones subcontratadas con un consecuente desgaste de recursos.

Como instrumento de redimensionamiento de personal en el ámbito público, la subcontratación permite reducir cuantitativamente y a plazo no inmediato, el número de trabajadores estatales, lo que significa reducir la carga de pensiones directamente a cargo del Estado.

**e) Cultural- Ideológicos.**

Tradicionalmente en el ámbito burocrático, un sinónimo de poder para una área lo constituía el volumen de recursos que manejaba; humanos, materiales, financieros, tecnológicos, tipo y volumen de información, por lo que se estima que la subcontratación, al implicar la externalización de funciones con una consiguiente disminución interna de recursos asignados, puede constituirse en un factor de resistencia por parte de los mismos directivos públicos.

De igual forma, los empleados públicos inmersos en ambientes excesivamente burocratizados y formados tradicionalmente en unidades administrativas autosuficientes (eficientes ó no) pueden oponer resistencia al considerarse competidos, desde otros estándares de operación por el personal que desempeña las funciones ó actividades subcontratadas.

*Hacia un modelo de burocracia sustantiva:  
La subcontratación como instrumento de gestión pública  
para el redimensionamiento de estructuras de la A.P.M.*

---

## **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

Derivado de la transformación de la misión y visión del Estado, de un carácter Benefactor hacia uno Promotor y Regulador, se iniciaron cambios paralelos en los aparatos públicos, soportados en la premisa esencial de retornar a un Estado mínimo: cuantitativa y cualitativamente, que atendiera únicamente las funciones básicas: educación, salud, seguridad y defensa.

Adicionalmente las crisis económicas y los acelerados cambios mundiales en los ámbitos: tecnológico, particularmente en comunicaciones y electrónica, demográfico, económico (globalización) y de apertura democrática, obligan a la Administración Pública, como operadora institucional del Estado, a reformarse estructural y funcionalmente, para responder adecuadamente a un entorno cambiante.

Es en este marco que se justifica la presencia de corrientes alternativas a la Administración Pública en su sentido clásico: Gestión Pública, Gerencia Pública, Management Público, Reinención de Gobierno, apoyadas en un paradigma "posburocrático" que intenta revolucionar los aparatos de gobierno, con principios de racionalidad económica y eficiencia empresarial, impulsados actualmente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En este ambiente de cambio, se han impulsado, particularmente a partir de la década de 1980, procesos de reforma y modernización administrativa. México, no ha sido excepción en este sentido y ha impulsado, con adelantos y estancamientos, procesos modernizadores en su Administración Pública.

Actualmente, el mejoramiento administrativo se observa mediante el empleo y búsqueda racional de nuevos instrumentos de gestión: servicio público de carrera, desregulación, subcontratación, descentralización, así como de técnicas: calidad total, planeación estratégica y análisis de posicionamiento, como principales.

Dentro de los nuevos instrumentos de gestión pública se destaca "*la subcontratación*", que se presenta como una categoría de análisis propia.

Entendida como la operación mediante la que una entidad pública (contratista, demandante o principal), confía a otra de carácter privado (subcontratista o empresa auxiliar), el procedimiento de ejecutar para ella y según determinadas indicaciones preestablecidas y pactadas contractualmente, una parte ó fase de administración interna, permite redimensionar las estructuras administrativas de gobierno, toda vez que ofrece la posibilidad de desincorporar actividades tradicionalmente ejecutadas por personal público, con personal de agencias externas.

La subcontratación permite entonces, a través de la externalización de actividades ó funciones, conformar cuerpos burocráticos sustantivos, en el sentido de que se integran únicamente con el personal que realiza las actividades sustantivas de la organización, toda vez que la esfera adjetiva, es susceptible de ser subcontratada.

Este diseño de estructura, facilita al mismo tiempo tanto la introducción de esquemas de servicio público profesional de carrera, compactos y especializados con una orientación pública de gobierno en funciones como la regulación, dirección, evaluación y el control, como la conformación de estructuras más ágiles y flexibles que posibiliten adaptaciones inteligentes (rápidas y acertadas) a las demandas del entorno no sólo administrativo sino fundamentalmente social y político.

El tipo de esquema que se propone para las organizaciones públicas no es adverso a la racionalidad burocrática, toda vez que la misma ha garantizado y se estima garantiza aún en contextos más dinámicos como para los que fue originalmente planeada, un adecuado resguardo del interés público, a través de su estricto apego normativo, instancias de control y rígidas líneas jerárquicas. Lo que

se propone es dimensionar adecuadamente, en términos cuantitativos, las estructuras de la Administración Pública.

Para operar la subcontratación como un instrumento de gestión, resulta indispensable seguir una metodología que contemple aspectos técnicos que permitan su adecuada implementación. Las etapas o fases que se sugieren se encuentran resumidas en:

- 1) Diagnóstico Interno,
- 2) Selección de actividades a subcontratar,
- 3) Selección del proveedor,
- 4) Administración del proceso; y
- 5) Evaluación y Control.

En el proceso de aplicación resultan necesarias e importantes todas las etapas; sin embargo guardan un carácter crítico, la selección de actividades a subcontratar y la evaluación y control.

En la selección de actividades a subcontratar, es importante tener como premisa que este instrumento opera exclusivamente sobre actividades adjetivas de las organizaciones públicas, que no se relacionen con funciones de decisión política, de ejercicio de autoridad ó de carácter estratégico para el sector público.

De igual forma, la evaluación y control, permiten vigilar y tomar las medidas correctivas necesarias para asegurar que se opere en los términos previamente especificados y pactados, con lo que se garantiza una utilidad pública, como pudiera ser obtener un mejoramiento de calidad en la operación integral ó conseguir un ahorro de recursos, a corto ó largo plazo.

Se debe garantizar que las organizaciones públicas favorezcan y custodien el interés general ejerciendo adecuadamente sus prerrogativas de planeación, control y evaluación.

Por otra parte, como fue señalado existen una serie de requerimientos para la implementación exitosa del modelo, como son:

- 1) Necesidades de adecuación jurídico – normativa, en donde se destaca la exigencia de modificaciones en la legislación laboral del sector público que hagan flexible la conclusión o modificación de relaciones laborales permanentes, introducción del principio de contratación individual, no de *nombramiento administrativo o contrato de adhesión*, que haga posible pactar o negociar términos particulares en las relaciones laborales en función de criterios y estándares de productividad individual, integración de sistemas regulados de estímulos y recompensas individuales sobre productividad y eficiencia, obligación legal de “outplacement”; es decir de capacitación antes de la transferencia o el despido
- 2) Vencer resistencias culturales, en donde juegan un papel importante romper las inercias y vicios institucionalizados en el personal público respecto al desempeño laboral, internalizar una nueva ética de servicio público que premie la eficiencia y el beneficio colectivo sobre valores individuales.
- 3) Neutralizar resistencias político-sindicales, transformando los esquemas de control sindical corporativo y de afiliación obligatoria, cambiar en el directivo público la visión de que su poder en la organización depende de la cantidad de recursos que administra; y
- 4) Fortalecer la capacidad técnica de la administración, mediante la capacitación y especialización de personal público en las funciones de control y evaluación sobre los servicios o funciones subcontratadas.

De igual forma se hace notar que el modelo que se propone, actualmente visualizado como una tendencia ó esquema emergente en México, presenta

impacto, tanto favorable como desfavorable en las estructuras de la Administración Pública, desde diversas ópticas.

Se encuentran como aspectos favorables, la posibilidad de concentrar a la organización en sus actividades sustantivas, de aprovechar la existencia en el mercado de empresas especializadas, la posibilidad de crear organizaciones flexibles, facilitar el ahorro de inversión, procurar una racionalidad administrativa y facilitar la implementación de servicios públicos de carrera compactos y con enfoques especializados.

Asimismo, como instrumento de redimensionamiento de personal en el ámbito público, la subcontratación permite reducir cuantitativamente y a plazo no inmediato, el número de trabajadores estatales, lo que significa reducir la carga de pensiones directamente a cargo del Estado.

Es decir, que las ventajas que ofrece este instrumento se relacionan con racionalidad de tipo estructural, administrativa y económica.

Como riesgos de la subcontratación se identifican, en la esfera política, las resistencias y presiones políticas, que alterarían el tradicional esquema corporativo de control sindical.

En el ámbito técnico - administrativo, el riesgo de generar estructuras mas grandes, disgregadas y costosas.

Adicionalmente, uno de los riesgos más importantes de la subcontratación es que el proveedor seleccionado no tenga la capacidad para cumplir con los objetivos y estándares que se requieren y resulte que el proveedor sea menos eficiente que la propia organización para esa actividad.

Asimismo, desde la perspectiva laboral la posible subocupación de personal y el incremento de gasto en servicios personales y fundamentalmente la precarización

del mercado laboral considerando que las condiciones de contratación del personal subcontratado por intermediarios, son menos favorables que si la institución pública contrata directamente al personal.

En la misma perspectiva, el riesgo de que la empresa subcontratista no pudiera hacer frente a las obligaciones contractuales con sus trabajadores, implica la responsabilidad solidaria de la entidad pública, conforme lo dispone la ley en la materia; condición eventual que originaría costos.

Desde un ángulo financiero, la búsqueda de una disminución de costos, puede ocasionar también el efecto contrario si no se tiene cuidado al elegir a un proveedor capacitado o especializado, que obliga a revertir un proceso de transferencia de funciones subcontratadas con un consecuente desgaste de recursos.

Por otra parte, en el espectro ideológico, los empleados públicos inmersos en ambientes excesivamente burocratizados y formados tradicionalmente en unidades administrativas autosuficientes (eficientes ó no) pueden oponer resistencia al considerarse competidos, desde otros estándares de operación por el personal que desempeña las funciones ó actividades subcontratadas, lo que requiere formar una nueva ética en el servidor público.

Finalmente, se señala que asociar a la subcontratación con opciones políticas neoliberales para anticipar un desmantelamiento del sector público no es el objetivo de este estudio, sino definir a este instrumento como una estrategia orientada a la eficiencia del sector público, cuya adecuada implementación y operación favorece los niveles de gobernabilidad del propio Estado, entendiendo una percepción positiva de operación de las instituciones públicas desde la perspectiva ciudadana.

*Hacia un modelo de burocracia sustantiva:  
La subcontratación como instrumento de gestión pública  
para el redimensionamiento de estructuras de la A.P.M.*

---

**REFERENCIAS BIBLIOHEMEROGRAFICAS  
Y DE CONSULTA ELECTRONICA**

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:

- Aguilar Villanueva, Luis F. *"Gestión gubernamental y Reforma del Estado"* en Merino Huerta Mauricio (Coord.), **Cambio político y gobernabilidad**, Ed CNCPyAP, México, 1992.
- Arbós, Xavier y Giner, Salvador. **La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**. Ed Siglo XXI, México, 1998.
- Arellano, et.al. **Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental**. Ed. CIDE-Miguel Angel Porrúa, México, 2000.
- Barzelay Michael, **Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública**, Ed. CNCPyAP-FCE, México, 1998.
- Bielsa Rafael, **Derecho Administrativo T.1 6a.** Ed. La Ley, Buenos Aires, 1964..
- Blaquez Fraile. **Diccionario Latino Español**. Ed. IUS ,Madrid, 1974.
- Bobbio, Norberto, **Estado, Gobierno y Sociedad**. Ed. FCE, México, 1993.
- Cedillo Hernández, Miguel Angel. **La Modernización de la Administración Pública en México**, (Tesis), UNAM. México, 1996.
- Chanes Nieto, José *"La Reforma del Estado y la dimensión deseable de la Administración Pública en México"*, en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), **Reflexiones al futuro**, México, Ed. CNCPyAP, México, 1994.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro. **Reforma del Estado y Empleo Público**. Ed. INAP, México, 1993.
- Guerrero Orozco, Omar. **Introducción a la Administración Pública**, Ed, Harla, México, 1985.
- Guerrero Orozco, Omar, **La Administración Pública en el Estado Capitalista**, Ed. Fontamara, México, 1986.
- Guerrero Orozco, Omar, **La Secretaría de justicia y el Estado de Derecho en México**, Ed. IIJ-UNAM, México, 1997.
- Heller, Herman. **Teoría del Estado**. Ed. FCE, México, 1985.
- Jellinek, George. **Teoría General del Estado**. 2ª. Ed. Albatros, Buenos Aires, 1978.

- Klingner, Donald y Nalbandian, John, **La Administración de Personal Público: contextos y estrategias**, Impreso No,3 s/ed, marzo de 1999.
- Martínez Morales, Rafael I, **Derecho Administrativo**, Primer Curso, Ed. Harla, México, 1998.
- México, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Ed. Porrúa, México, 2000.
- México, Secretaría de la Presidencia, **Glosario de Términos Administrativos**, México, 1976.
- México, **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. Ed. Porrúa, México, 2001.
- México, I.S.S.S.T.E., **Padrón 2001**.
- México, Presidencia de la República, **Primer Informe de Gobierno 2001**, T.II.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), **Las reformas en los países de la OCDE**, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1997.
- Osborne, David y Gaebler, Ted, **Reinventando al Gobierno: Como transformar el espíritu empresarial del sector público**, Ed.FCE, México, 1997.
- Pardo López , María del Carmen, **La modernización administrativa en México**, Ed, INAP-COLMEX, México, 1993..
- Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública en México**, Ed. INAP, México, 1978.
- Rothery, Brian y Robertson, Ian, **Outsourcing. "la subcontratación"** Ed. Limusa, México, 2000..
- Sánchez González, José J. en **Administración Pública y Reforma del Estado en México**. Ed. INAP, México, 1998.
- Sánchez González, José Juan, **La Administración Pública como Ciencia. Su Objeto y su Estudio**. Ed. Iapem – PyV , México, 2001.
- Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo T.II**, Ed. Porrúa, México, 1985.
- Uvalle Berrones, Ricardo, **El gobierno en acción**. Ed. FCE, México, 1984.

- Weber, Marx, "Burocracia", en Waldo Dwight (Comp), **Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos**, Ed. Trillas, México, 1985.

#### REFERENCIAS HEMEROGRAFICAS:

- Acosta Esparza, Daniel. Apuntes del "*Laboratorio de Métodos cuantitativos aplicados a las tecnologías de punta para el desarrollo institucional*", UNAM, México, 2001.
- Aguilar, Javier. Entrevista con el Diario "El Sol de México" para un artículo titulado "*Fox quiere reducir la burocracia estatal*", publicado el 23 de abril del 2002.
- Aguilar Villanueva, Luis F., "*Cambios en la Gestión Gubernamental y Reforma del Estado*" en Cuadernos de Discursos, México, 1991.
- Aguilar Villanueva, Luis F., "*Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública*", en Revista de Administración Pública No.54, abril-junio de 1983, México, INAP.
- Banco Mundial en "*Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un mundo de transformación*", New York, Oxford University Press, 1997.
- Bronstein, Arturo S. "*La subcontratación laboral*". Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Derecho del Trabajo ante el Nuevo Milenio. Santo Domingo, República Dominicana, abril de 1999.
- Castañeda Castañeda, Angilberto. "*Comentarios respecto del concepto y naturaleza jurídica de la concesión*", Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, No.81, marzo - abril, 1993.
- Cedillo Hernández, Miguel Angel, Apuntes del Curso "*Desarrollo de Instrumentos para la Modernización Administrativa*" UNAM, México, 2002.
- Cedillo Hernández, Miguel Angel "*Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (Antecedentes, importancia y desempeño)*" en Cooperación Franco - Mexicana para la Profesionalización de Funcionarios Públicos Locales: experiencia y Perspectivas. Ed. FMCU, Embajada de Francia en México, México, 2001.
- García Pelayo; Manuel, "*El Estado Social y sus implicaciones*" en Las Transformaciones del Estado Contemporáneo, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

- González Mateos, Alfonso. Apuntes del curso *"Dirección Gubernamental y Profesionalización del Servicio Público"*, UNAM, México, 2000.
- Guerrero Orozco, Omar. *"El management de la interdependencia global. Un modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización"*. en Revista Digital Universitaria, México.
- Hintze, Otto. *"Esencia y transformación del Estado Moderno. Historia de las formas políticas"* en Revista de Occidente, Madrid, 1968p.298
- Jiménez González, Ricardo en *"Bases metodológicas para el diseño e implementación del servicio público de carrera en los estados y municipios"* en Cooperación Franco – Mexicana para la Profesionalización de Funcionarios Públicos Locales: experiencia y Perspectivas. Ed. FMCU, Embajada de Francia en México, México, 2001.
- Lawrence, Jones y Thompson, Fred *"Lecciones de Reforma de los Sectores Público y Privado"*, Memorias del Congreso CLAD, Venezuela, 1999.
- Martín Moreno, Francisco, artículo "México Encantado" publicado en el Diario Excelsior el 30 de octubre de 1996.
- México, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero del 2000.
- México, Presidencia de la República *"Modelo estratégico para la Innovación Gubernamental"*, México, 2000
- México, Presidencia de la República, "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", Consulta electrónica en <http://www.presidencia.gob.mx>
- México, SHCP, Lic. Francisco Gil Díaz en la XXXI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, México, 28 de noviembre del 2001.
- Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), *"Modelos de Función Pública Comparada"*, España, 1997.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) en *"Documentos de la Cuarta Etapa de la propuesta alternativa de los trabajadores sobre Seguridad Social"*, Ginebra, Suiza, septiembre de 1999.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *"El desarrollo de los recursos humanos de la función pública en el contexto de ajuste estructural y del proceso de transición"*, 1999, Consulta electrónica en <http://www.ilo.org/public/spanish/>

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) "*Informe de la Convención del Trabajo en subcontratación*" 86ª Reunión, Ginebra, Suiza, junio de 1998.
- Oszlak, Oscar y Leal, Juan Felipe, "*Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*" en Revista Mexicana de Sociología, México, Ed. IIS-UNAM, julio-septiembre de 1978..
- Oszlak, Oscar "*Quemar las naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)*" en Memorias del CLAD, IV Congreso, México, 1999.
- Pérez López Lidia María "*Modernización y reforma del Estado en el gobierno de Menem*", en Memorias del CLAD, V Congreso, República Dominicana, 2000.
- Prats Catalá, Joan "*Reinventar la Burocracia y Construir la Nueva Gerencia Pública*", en Documentación Administrativa, núm 241-242, Madrid, enero-agosto de 1995.
- Sabaté, Jordi Mas "*La externalización (outsourcing) en la Administración Pública*", Documento del CLAD, V Congreso, República Dominicana, 2000.
- Shand, David, "*La Nueva Gestión Pública. Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional*", en Revista de Administración Pública No.91, Ed. INAP, México, 1996.
- Steward, J. y Walsh, K.: "*Change in the management of public services*", en Public Administration (Oxford Brandewell), vol. 70, invierno de 1992.
- Thedieck, Franz, "*Una reforma necesaria: modernización administrativa y cooperación*", Texto publicado en D+C Desarrollo y Cooperación No.3, mayo-junio de 1996.
- Uvalle Berrones, Ricardo, "*El carácter multifacético de la Gestión Pública Contemporánea*" en Revista iapem No.37, México, enero-marzo, 1988.

### REFERENCIAS ELECTRONICAS

- España, *Manual del Estado Español*. Consulta electrónica en <http://www.map.es/>.
- Banco Mundial en <http://www.bancomundial.org/>
- México, Presidencia de la República, en <http://www.presidencia.gob.mx/>
- Real Academia de la Lengua Española en <http://www.rae.es/>
- México Legal. Legislación federal actualizada en:  
<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/125/>

