

00422
39



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

REFLEXIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA
AL SISTEMA LABORAL Y ORGANIZACIONAL
EN LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA MEXICANA
(PROBLEMATICA, RETOS Y PERSPECTIVAS)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PUBLICA
(ADMINISTRACIÓN PUBLICA)**

PRESENTA

VICTOR ALEJANDRO HERNÁNDEZ MORALES

ASESOR: MTRO. GABRIEL CAMPUZANO PANIAGUA

MÉXICO, D.F. 2003



A

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

Autorizo a la Dirección General de Asesoría Jurídica de la UNAM a depositar en formato electrónico el contenido de mi testamento. I

NOMBRE: Victor Alejandro Hernández Morales

FECHA: 25/1/03

FIRMA: [Firma manuscrita]

A mis Padres:
LIC. ALBERTO HERNÁNDEZ PLIEGO
SRA. MARTHA EUGENIA MORALES DE HERNÁNDEZ
En agradecimiento eterno por su cariño y apoyo
Incondicional

A mis Hermanos:
LIC. MANUEL ALBERTO HERNÁNDEZ MORALES
Por su estímulo y solidaridad inquebrantable
GUSTAVO ADOLFO HERNÁNDEZ MORALES†
A su memoria con respeto y cariño

A mis Abuelos:
SR. GUILLERMO HERNÁNDEZ PORTILLA†
SRA. MARINA PLIEGO DE HERNÁNDEZ†
SR. MANUEL MORALES ALFARO †
SRA. DOLORES NUÑEZ DE MORALES†

A KARLA CORDOVA PUÓN
Por su amor, confianza y compañía

A NUESTRA MAXIMA CASA DE ESTUDIOS
En lo particular a la Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales

A MIS MAESTROS, AMIGOS Y COMPAÑEROS
Con afecto

INDICE

I. PRÓLOGO.....		IV
II. INTRODUCCIÓN.....		VII
1. La Administración Pública Mexicana		3
1.1. Globalización y Administración Pública.....		4
1.2. Reforma del Estado y Gobernabilidad.....		12
1.3. Antecedentes de la Reforma Administrativa en México.....		19
1.4. Formas de Organización Administrativa.....		22
1.4.1. Administración Pública Centralizada.....		22
1.4.2. Administración Pública Descentralizada.....		31
1.4.3. Administración Pública Desconcentrada.....		32
1.4.4. Empresas de Participación Estatal.....		36
1.4.5. Fideicomisos Públicos.....		38
1.5. La Burocracia.....		41
1.5.1. Clasificación General de los Trabajadores al Servicio del Estado.....		54
1.6. Marco Jurídico Actual del Servicio Público en México.....		58
1.6.1. Legislación Fundamental.....		58
1.6.2. Legislación Laboral.....		60
1.6.3. Legislación de Control y Sanción Administrativa.....		63
1.7. Los Sindicatos dentro de la Administración Pública.....		67
2. Marco Conceptual y Generalidades		76
2.1. Teoría de las Organizaciones.....		77
2.2. Herramientas de Gestión Administrativa.....		88
2.2.1. La Reingeniería de Procesos.....		93
2.2.2. Calidad Total.....		95
2.2.3. El Servicio Profesional de Carrera.....		97
2.2.4. El Desarrollo Organizacional.....		100
2.2.5. Motivación Laboral.....		103
2.2.6. Capacitación y Desarrollo.....		108
2.3. Modernización y Profesionalización Administrativa.....		112
2.4. La Gerencia Pública.....		122
2.5. El Buen Gobierno.....		126

2.6. Políticas Públicas.....	131
3. Experiencias Internacionales de Modernización Administrativa.....	140
3.1. La Administración Pública Norteamericana.....	141
3.2. El Proceso de Transición al Modelo Inglés.....	145
3.3. Modernización de la Gestión Pública: La Experiencia Chilena.....	153
3.4. Reforma del Estado y de la Administración en Argentina.....	162
3.5. Nueva Zelanda.....	169
3.6. Análisis de Contenido.....	174
4. Propuestas de Reforma en la Administración Pública Mexicana.....	187
4.1. El Aspecto Político en la Transformación de las Organizaciones del Estado.....	187
4.1.1. Conciencia Ciudadana.....	192
4.1.2. Instituciones y Organizaciones Públicas.....	194
4.1.3. El Instituto de Mejora e Innovación Gubernamental.....	196
4.2. Uso y Aprovechamiento de Herramientas de Gestión Pública en la Administración.....	199
4.2.1. La Capacitación y Adiestramiento al Personal Público.....	199
4.2.2. La Calidad Total en el Servicio Público.....	201
4.2.3. Las Estrategias de Motivación Laboral.....	204
4.2.4. La Delegación de Funciones Públicas.....	206
4.2.5. El Servicio Profesional de Carrera.....	209
4.2.6. El Desarrollo Organizacional.....	212
4.2.7. La Evaluación y Control de Gestión.....	215
4.2.8. La Reingeniería de Procesos.....	218
4.2.9. Tecnología aplicada a la Función Pública.....	221
4.2.10. Evaluación, Transparencia e Impacto de las Políticas de Gobierno.....	224
4.3. El Papel de los Sindicatos en la Modernización Administrativa.....	225
III. CONCLUSIONES.....	233
IV. RECOMENDACIONES.....	252
V. BIBLIOGRAFÍA.....	257
VI. ANEXOS.....	263

I. PRÓLOGO

El desarrollo del presente trabajo de tesis, surge de la inquietud por analizar el entorno y la estructura funcional de las organizaciones públicas en México, en relación con el fenómeno de modernización en la administración pública, orientada específicamente, a la resolución de problemas vinculados con el grado de eficiencia de las distintas entidades que conforman el sector público en nuestro país.

El Poder Ejecutivo, encabezado por el Presidente de la República en el ámbito Federal, los Gobernadores en los Estados y los Presidentes Municipales y Regidores en los municipios, son los encargados, por mandato constitucional, de emprender las acciones de gestión pública encaminadas a dirigir la política de desarrollo nacional en sus múltiples ámbitos de influencia. Para tal efecto, se ha establecido que las tareas de gobierno se lleven a cabo por medio de diversas dependencias, entidades y organismos encargados de la ejecución de políticas en el campo social, económico, jurídico, etc.

En ocasiones, por desgracia, las organizaciones y los servidores públicos carecen de los medios y del conocimiento teórico-práctico para realizar las tareas mencionadas con efectividad. Así mismo, dichos esfuerzos no se encuentran correctamente canalizados, por carecer de sistemas de gestión adecuados, que no se ajustan a las necesidades actuales de respuesta.

Por otra parte, los vicios y costumbres retrógradas e ilegales motivan que la cultura de calidad en el trabajo sea dejada a un lado y se subordine a intereses o aspiraciones de otra índole que no coinciden con las exigencias institucionales y sobre todo dan la espalda a la obligación moral y profesional de dar el mejor esfuerzo en las labores a realizar, desde los niveles base, hasta los mandos medios y superiores.

Bajo este panorama, nuestra administración requiere de modelos innovadores y de sistemas de alto nivel profesional que reformen y renueven el accionar de las entidades públicas convirtiéndolas en organismos capaces de realizar las tareas asignadas con capacidad,

honradez, efectividad y prontitud. Para ello, este trabajo de tesis hace un análisis reflexivo del marco teórico-político actual, el estudio de diversas experiencias y propuestas de mejora e innovación administrativa, así como de un conjunto de herramientas de gestión pública que pueden ser consideradas y revaluadas por las diversas instituciones y organismos que integran la administración pública en sus distintos niveles de gobierno, a fin de ser implementadas y obtener como resultado un sistema optimizado y moderno.

Al hablar del Sistema laboral y organizacional, como se sugiere en el título de esta tesis, se puede pensar que el tratamiento de estos temas se circunscribe al análisis del aspecto puramente jurídico, en relación con las condiciones de trabajo de los servidores públicos, así como de la observancia de sus derechos y obligaciones al amparo de las leyes específicas. Sin embargo, aunque reconocemos que el marco legal es un aspecto relevante, nuestra pretensión va más allá y consideramos al aspecto laboral como el conjunto de sistemas y procesos de una organización pública, bajo los cuales se realizan los actos y operaciones que traducen a la realidad las políticas y normas de gobierno, en el ejercicio de sus funciones. En ese sentido, las organizaciones tienen un papel trascendental en la cristalización de las políticas públicas, ya que representan a "la administración en movimiento". Por lo anterior, la problemática analizada en este trabajo tiene un interés preferente por el comportamiento de las organizaciones y de los individuos en acción, y es por ello que lo destacamos de un inicio.

Bajo esa premisa, debemos de entender a la organización como un ente complejo, sistémico e interrelacionado, responsable de la ejecución asociada, armónica y coordinada de las políticas de gobierno, así como ser salvaguarda de los valores institucionales del Estado.

Es ahí donde se encuentra la esencia de la problemática administrativa. Es en los individuos, en los procesos y en las organizaciones donde debemos fijar nuestra atención, ya que son ellos a final de cuentas quienes ejercen y procuran los valores de las instituciones, siendo los campos que requieren mejoras e innovación continua.

Mi formación y experiencia en la administración pública, así como en el ámbito jurídico, me han permitido observar y reflexionar, acerca del papel tan importante de nuestras organizaciones y de los servidores públicos, ya que tienen una gran responsabilidad en el tratamiento de los distintos asuntos nacionales, y que ante la redefinición de una política mundial que se acerca cada vez más a la globalización, es muy importante evolucionar bajo estas nuevas reglas y valores, a fin de mantenernos constantes y lograr que nuestra administración sea mantenga a la vanguardia. De ahí el interés por revelar nuestra condición actual, y proponer el estudio de estos temas, a fin de encontrar elementos que nos permitan pensar en un mejor futuro para nuestras organizaciones y por ende, de nuestros servidores públicos.

II. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis, postula que el cambio en la gestión pública no se limita a realizar modificaciones aisladas, por el contrario, plantea la hipótesis de que una verdadera transformación en la cultura de trabajo y de las organizaciones tiene que ver con múltiples campos interrelacionados y que es en ellos donde deben de existir cambios sustanciales fomentando, además, la idea de mantener un compromiso sólido con la productividad para satisfacer las necesidades del "cliente final": la sociedad civil.

Nuestro trabajo se compone de cuatro capítulos principales, en los cuales, se plasman diversos temas relacionados con el análisis del sistema laboral y organizacional en la Administración Pública Mexicana bajo las siguientes premisas:

En el primer apartado, entramos al análisis de nuestra administración pública, esto con el fin de comprender su estructura actual, así como el desenvolvimiento operativo de las organizaciones y de los individuos, haciendo un diagnóstico de dichas actividades, abarcando temas como el de la Globalización y la Reforma del Estado. Asimismo, realizamos un estudio sobre diversos aspectos relacionados con las condiciones de trabajo del servidor público como lo es: el marco jurídico regulatorio al cual se apegan y el papel que el derecho público debe de jugar dentro de la modernización administrativa; continuando con el análisis del concepto burocracia en el ámbito del sector público. Por último, hablaremos de los sindicatos en la administración pública, ya que consideramos que representan una gran influencia como organización laboral dentro del desenvolvimiento de la actividad cotidiana del servidor público.

En el segundo capítulo, establecemos conceptos y generalidades acerca de las herramientas de gestión propuestas, así como algunos otros temas relacionados como la Gerencia Pública, el Buen Gobierno y las Políticas Públicas. Lo anterior, a fin de conocer a fondo cada uno de estos sistemas para identificar claramente los elementos que los componen, así como establecer el criterio inicial con el cual se puede conformar una estrategia de modernización administrativa en el ámbito de recursos humanos públicos y de sus organizaciones.

En el tercer capítulo, hablamos de las experiencias internacionales que en materia administrativa, han tenido diversos países con motivo de la modernización de sus organizaciones. Esto con el fin de tener un parámetro de referencia acerca de cuales son los obstáculos a los que se enfrenta la implementación de políticas y técnicas de innovación administrativas, así como las soluciones, beneficios o consecuencias negativas que han sido registrados con motivo de dicho proceso de transición hacia la optimización de sus respectivos esquemas administrativos.

El estudio comparado es necesario para poder conocer cuales han sido los fenómenos derivados de la modernización y con ello poder identificar soluciones inmediatas y ahorrar recursos temporales, monetarios y de trabajo.

En el cuarto apartado, destacamos las bondades del uso y aprovechamiento de las herramientas de mejora administrativa en el corto plazo, en concreto sobre la reforma al sistema laboral y organizacional, en el proceso de una eventual modernización Administrativa en nuestro país, así como un estudio de todos los aspectos relacionados con dichas modificaciones, la relación costo-beneficio, así como los posibles resultados que pudieran registrarse por el mejoramiento de los sistemas laborales y organizacionales en nuestra administración pública.

Por último, establecemos consideraciones finales acerca de este trabajo de tesis manifestando nuestras impresiones particulares, así como las reflexiones y recomendaciones a las que llegamos con motivo de la exposición de esta investigación.

CAPÍTULO PRIMERO

1. La Administración Pública Mexicana.

- 1.1. Globalización y Administración Pública
- 1.2. Reforma del Estado y Gobernabilidad
- 1.3. Antecedentes de la Reforma Administrativa en México.
- 1.4. Formas de Organización Administrativa.
 - 1.4.1. Administración Pública Centralizada.
 - 1.4.2. Administración Pública Descentralizada.
 - 1.4.3. Administración Pública Desconcentrada.
 - 1.4.4. Empresas de Participación Estatal.
 - 1.4.5. Fideicomisos Públicos.
- 1.5. La Burocracia.
 - 1.5.1. Clasificación General de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 1.6. Marco Jurídico Actual del Servicio Público en México.
 - 1.6.1. Legislación Fundamental.
 - 1.6.2. Legislación Laboral.
 - 1.6.3. Legislación de Control y Sanción Administrativa.
- 1.7. Los Sindicatos dentro de la Administración Pública.

CAPITULO I

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

Con este capítulo, entraremos al estudio de la estructura, antecedentes y marco jurídico de nuestra Administración Pública.

El objetivo es conocer, y dominar los conceptos generales y disposiciones legales contempladas en este apartado, las cuales manejaremos a lo largo de la presente investigación.

Comenzamos el análisis, echando un vistazo al fenómeno de la globalización, y su impacto en la reforma del Estado y de la Administración Pública, de cara al enfrentamiento inminente con los aspectos intrínsecos de la globalidad.

Puede ser pretencioso el tratar de recopilar e interpretar la historia y composición actual del Ejecutivo a nivel Federal, Estatal y Municipal, sin embargo, tratamos de reflejar las ideas centrales que permiten conocer el ambiente en donde se deben de generar los cambios en el sector.

La Administración Pública es el Conjunto de funciones desempeñadas por órganos de la Federación, de los Estados y Municipios cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población, ejecutando las políticas y programas de gobierno.

A lo largo de esta investigación, reiteraremos la importancia de que las funciones públicas se realicen con el máximo nivel posible de eficiencia y calidad. Es por ello que exponemos dentro de este apartado los aspectos estructurales y de organización de la Administración Pública, los cuales deben explorarse y conocerse a efecto de establecer compromisos y metas reales que puedan ser cumplidas en el corto y largo plazo permitiendo que las distintas organizaciones del sector público se familiaricen y adopten una nueva cultura de trabajo, implementando programas de modernización organizacional y de trabajo.

Además, haremos comentarios sobre la problemática que enfrentan las organizaciones públicas con su configuración actual, así como del desempeño de los Trabajadores al Servicio del Estado y su marco jurídico regulatorio.

1.1. GLOBALIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En los últimos tiempos, el fenómeno de la globalización se ha manifestado en diversos campos, motivando cambios en la conducta y acciones que realizan los individuos, viéndose reflejadas en múltiples áreas y disciplinas sociales, no siendo la excepción, la Administración Pública.

Tradicionalmente, la conceptualización del fenómeno de la globalización, se traduce en un aspecto económico. Es la referencia inmediata con la que pretendemos dar forma al fenómeno, y de manera instantánea aparecen en nuestra mente imágenes conceptuales de mercados libres, bloques económicos estratégicos, inversiones privadas, capitales foráneos, grandes empresas transnacionales, gobiernos democráticos, entre muchos otros elementos asociados. Los cambios causados por el fenómeno global en el mundo, en ocasiones, sin darnos cuenta, nos posicionan en el discurso de la nueva interacción cultural, social, política y desde luego, administrativa.

"En efecto, independientemente de o que pueda apuntar, en cuanto al contenido de la nueva retórica de la globalización (de la economía, de los mercados, de la competencia por un presupuesto de trabajo, de la producción, de la prestación de servicios y la distintas corrientes en el ámbito de las finanzas, de la información y de la vida en general), saltan a la vista de manera puntual las principales consecuencias políticas de la escenificación del riesgo de globalización".¹

¿Pero que debemos comprender por globalización? Consideramos que es un efecto superlativo del capitalismo imperante, que trata de redefinir la conceptualización de los mercados, por medio de la transformación de los Estados y de los individuos hacia un horizonte de metaindividualismo, por medio de la asimilación a la cultura local de los usos y costumbres de la sociedad mundial.

¹ Beck, Ulrich. ¿Qué es la Globalización?, España, Ediciones Paidós Ibérica, Estado y Sociedad, 2002, Pág. 15.

En ese sentido, Beck establece la definición del fenómeno en tres conceptos diferentes.

"Por globalismo, entiendo la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo..."

La Globalidad significa lo siguiente: hace ya bastante tiempo que vivimos en una sociedad mundial, de manera que la tesis de los espacios cerrados es ficticia. No hay ningún país ni grupo que pueda vivir al margen de la sociedad. Es decir, que las distintas formas económicas, culturales y políticas no dejan de entremezclarse que las evidencias del modelo occidental se deben justificar de nuevo...

Por su parte, la globalización significa los procesos en virtud de los cuales los Estados Nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios."²

Resulta entonces de mucha utilidad, además de identificar y analizar los principales factores internos que motivan una reforma administrativa, revisar las causas exógenas, (motivadas por la globalización) por medio del estudio de los distintos aspectos que se consideran generadores de transformaciones, actualizaciones o reconstrucciones de los sistemas, procedimientos y normatividad en la administración pública.

"La globalización se puede definir como el proceso mediante el cual los mercados y la producción de diferentes países están volviéndose cada vez más interdependientes debido a la dinámica del intercambio de bienes y servicios y a los flujos de capital y tecnología. No se trata de un fenómeno nuevo, sino la continuación de desarrollos que hablan estado funcionando durante un tiempo considerable."³

Observamos en la cita anterior, la inclinación preferente por entender el concepto de globalización solamente desde el punto de vista económico. Sin embargo, puede ser ilustrativo su uso, a fin de dejar en claro el impacto que ha tenido la nueva "dinámica mundial", en las políticas públicas y en la propia forma en que la administración ha tenido que identificar a estos agentes como factores reales que motivan cambios y reconocer, por lo tanto, las deficiencias e incompatibilidades de sus sistemas con los tiempos actuales. Comenzaremos tratando de establecer cual es la vinculación existente hoy en día entre el fenómeno global y la gestión pública.

² Ibid. Págs. 26-29.

³ Comisión Europea, 1997. "Introducción: Situar a la Globalización", Thompson, Grahame, Pág. 4

Una de las características más importantes de la globalización, es que genera una interacción acelerada entre los individuos, gracias a que la apertura de los países es cada vez más grande, y que el flujo de información es constante y puede llegar a transformarse en cuestión de algunos años, la ideología de un país, su forma de actuar y el pensamiento de la colectividad; romper con viejos paradigmas o convencionalismos, mostrar conceptos e ideas novedosas, y a mi juicio la más importante: otorga a los individuos la posibilidad de participar de este proceso gracias a la accesibilidad de la información que ha proveído la revolución tecnológica que se vive en la actualidad. Bajo esta perspectiva, los distintos gobiernos en el mundo, han mostrado una "preocupación" por tratar de sumarse a este fenómeno por medio de la gestión de cambios en sus organizaciones. Pero en realidad, ¿De donde surge el interés estratégico por la globalización?, y lo más importante, ¿cual es su impacto a nivel gubernamental? Es una realidad por todos conocida, la tradición proteccionista que en el pasado marcó la trayectoria política de la mayoría de los países en el mundo. La Guerra Fría, las dictaduras totalitarias en Sudamérica, la dolorosa etapa de reconstrucción económica y social en la Europa de la post-guerra, los conflictos raciales en medio oriente y el distanciamiento cultural y comercial del continente asiático, entre otros muchos sucesos, establecían un panorama poco imaginativo para pensar en la posibilidad de globalizar y mucho menos de transformar la administración y el sentido de las políticas públicas internas y externas de un país.

"Con la demolición pacífica del muro de Berlín y el colapso del imperio soviético fueron muchos los que creyeron que había sonado el final de la política y nacía una época situada más allá del socialismo y el capitalismo, de la utopía y la emancipación. Pero, en los últimos años, estos defenestradores de lo político han bajado bastante la voz."

Gracias a la tecnología en gran medida, el mundo fue acercándose cada vez más; en principio por la radio, la televisión y diversos medios masivos de comunicación, posteriormente con el uso de computadoras, comunicaciones vía satélite, transmisión de voz y datos y más recientemente el Internet. Ante tal situación, el viejo adagio "Un mundo nos observa" se ha convertido en una realidad incuestionable, ya que el acceso e intercambio de

⁴ Beck, Ulrich. ¿Qué es la Globalización?, Op. Cit. Pág. 15.

información se realiza casi en tiempo real, generando una verdadera transformación en la mentalidad de los grupos sociales que reflexionan o transitan hacia una nueva cultura ideológica y conceptual acerca de su condición como ciudadanos, de la cual hablaremos en páginas posteriores.

Por otro lado, la disyuntiva acerca de que la globalización efectivamente "globalice" de igual forma y bajo las mismas condiciones "favorables" a todos los países del mundo, se antoja poco creíble. En la actualidad, tenemos ejemplos muy claros de que los países industrializados son los que alcanzan los mayores beneficios económicos de los grandes capitales y poco arriesgan en realidad su estabilidad económica y política.

"Hoy como en el pasado las sociedades modernas, cohesionadas por el poder del mercado y el poder administrativo, se delimitan una respecto a otras como naciones. Pero con esto no se dice nada acerca de la auto comprensión nacional. Sigue siendo una cuestión empírica la de cuando y en qué medida poblaciones modernas se entienden como una nación de miembros de un pueblo o más bien de ciudadanos. Esta doble codificación toca la dimensión de la exclusión y la inclusión. La conciencia nacional se mueve de modo peculiar entre la inclusión ampliada y la renovada exclusión".⁵

Se ha discutido acerca de si la inserción a la globalización es una decisión autónoma de los países o es un fenómeno supranacional de dimensiones extraterritoriales que rebasa el contexto de soberanía y de autodeterminación. Al parecer, el sistema está diseñado para evitar cualquier otra posibilidad o preferencia acerca de la política económica o plan de gobierno a seguir por los países en la comunidad internacional, limitando las opciones de selección, entre sumarse al proceso globalizador o simplemente desaparecer del mapa económico.

"Un periodo de globalización consiste sugerir que las fronteras ya no son el rasgo clave del actual sistema internacional. Que lo global es lo local es una manera de expresar la llamada glocalización."⁶

Al parecer, las condiciones imperantes del nuevo orden, serán las que de manera conjunta la globalización y el libre mercado determinen, razones que serán indefectiblemente

⁵ Habermas, Jürgen. La Inclusión del Otro, España, Ediciones Paidós, 1999, Pág. 109.

⁶ Comisión Europea, 1997. Op. Cit. Pág. 6.

influencias reales en la definición de planes y estrategias del gobierno federal o de los municipios para hacer frente, de la mejor manera, a estas nuevas exigencias internacionales.

En general, el panorama es muy amplio, lleno de posibilidades que aún no han sido registradas o proyectadas en su totalidad. Sin embargo, esta nueva cultura ha generado el cambio del paradigma burocrático en diversos sectores gubernamentales en el mundo, que nos debería hacer más conscientes de la necesidad de participar activamente en la globalización y de participar de forma activa en dicho proceso.

*"El Gobierno como un agente de cambio también se ha resistido a completar su reforma, lo que se explica por la carencia de incentivo de los políticos y los burócratas por cambiar sus prácticas y estilos de gobernar."*⁷

Con lo expuesto anteriormente, considero que existen dos factores principales que motivan la transformación o el replanteamiento de las nuevas funciones del gobierno. Uno es el Internacional y otro es el de la colectividad al interior de un país.

A) Aspecto Internacional: Actividades como el comercio internacional, la hacienda pública, la normatividad administrativa, las políticas, planes y programas para la industria y el desarrollo de infraestructura, entre otras áreas, han enviado un claro mensaje acerca de la necesidad de contar con entidades y organismos gubernamentales con altos índices de eficiencia y eficacia para atender y dar respuestas certeras, con un profundo contenido de calidad, a los requerimientos de aquellas instituciones, organismos, empresas, representaciones, agrupaciones, etc. que cada vez cuentan con mayor presencia y posicionamiento estratégico en el país, hasta el grado de convertirse en partes importantes del mismo, como antes que participaran activamente dentro de nuestra realidad económica y social. Ante esta nueva redefinición de la geopolítica multinacional, que no solamente exige efectividad y calidad a sus gobiernos locales o de origen, sino que ahora lo hacen también a los gobiernos extranjeros como una condición "*sine qua non*" para una posible integración exitosa.

⁷ Ayala Espino, José. Fundamentos Institucionales del Mercado, México, UNAM, DGAPA y Facultad de Economía, 2002, Pág. 79.

Un ejemplo cotidiano de esta necesidad de reforma nuestras organizaciones es el siguiente:

En materia de comercio internacional, sabemos que México ha celebrado distintos Tratados y acuerdos internacionales de libre comercio, que tienen como objetivo principal el fomentar la competencia de las empresas y la atracción de capitales extranjeros al país, así como permitir la apertura de los mercados internacionales a los productos mexicanos. Sin embargo, existen algunas deficiencias y letargos que han causado un gran número de demandas de arbitraje en contra del gobierno federal, ya que las instituciones públicas involucradas no cuentan con la capacidad de resolución de peticiones, trámites o promociones de forma expedita, debido a que carecen de los recursos técnicos necesarios, además de que no cuentan con un adecuado sistema de trabajo en sus organizaciones, lo que se traduce en serios conflictos, ya que en la mayoría de los casos, dichas demandas se pierden por causas que en sus momento pudieron ser prevenidas y/o corregidas. Tal es el caso de las compañías extranjeras que realizan negocios en México al amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Al no permitirles la introducción de sus productos en los tiempos y formas convenidas, las empresas demandan en paneles de controversia los daños y perjuicios causados por el tiempo transcurrido sin la posibilidad de iniciar operaciones en México, a causa de la lentitud en la tramitación de permisos, autorizaciones, licencias, entre otros. Este sin duda es un factor que deja en evidencia la necesidad de corregir y renovar nuestros sistemas de trabajo, de tal forma que permitan cubrir al máximo la demanda de servicio oportuno y con calidad.

Otro ejemplo revelador es el de las aduanas mexicanas. El acceso de las mercancías provenientes de todo el mundo, se hace por medio de las aduanas, las cuales llevan a cabo la valoración y registro de los productos ingresados al país, así como la cuantificación de los derechos, impuestos, aprovechamientos y compensaciones que deberán pagar por la entrada de dichas mercancías. La corrupción y el tráfico de influencias, son actos comunes en este tipo de dependencias, ya que si bien es cierto que la infraestructura y los medios para su operación en ocasiones son insuficientes, también lo es que los

servidores públicos que operan las aduanas, en la mayoría de los casos, carecen de la capacitación suficiente y compromiso de servicio, lo que desemboca en crear un complejo y poco eficiente sistema aduanal, que ha traído como consecuencia la ausencia de calidad, profesionalismo, honradez y prontitud en sus labores, manteniendo un índice de productividad pobre y un alto nivel de corrupción.

Ante este tipo de situaciones de poca productividad, los gobiernos Federal, Estatal y Municipal deben tomar dichos acontecimientos como razones suficientes para emprender acciones inmediatas en busca de optimizar lo más posible los sistemas de trabajo de las dependencias relacionadas de forma directa con actividades o situaciones derivadas de fenómenos globales y complementarlos con los requerimientos actuales de la población interna, para construir un proceso de renovación y actualización administrativa procurando tener una actitud más visionaria y así garantizar las mejores condiciones y oportunidades para el país.

B) Aspecto Social: El gran efecto que la globalización genera en algunos sectores de la sociedad, consiste en favorecer la creación de una conciencia real acerca de la calidad del servicio público, fomentando el cambio en la visión actual de los gobiernos, por una actitud de mayor confiabilidad, legalidad, accesibilidad, eficiencia y eficacia, que permita la consolidación del Estado democrático y sus instituciones a fin de conducirse sólidamente dentro del fenómeno de globalización. En nuestro país por fortuna, la exigencia por parte de la población civil para con las organizaciones del Estado, parece ir en aumento a causa del gran flujo de información actual y el mayor conocimiento del ciudadano acerca del papel que juegan sus instituciones en el desarrollo nacional, y en la posibilidad real de contar con dependencias y entidades modernas que atiendan las necesidades sociales y así se eleven los niveles de la calidad de vida de los individuos.

*"En su ensayo la Paz perpetua, Kant desarrolla la Tesis de que las democracias nunca son posibles aisladamente en forma de sociedades únicas no estatales, sino sólo en la sociedad civil mundial. No sólo vincula el autogobierno de los muchos a un autopensamiento y autoquehacer, sino que, además, condiciona esto a los ámbitos de la a) autoexperiencia de la sociedad civil global, y las b) situaciones jurídicas universalmente válidas."*⁸

⁸ Beck, Ulrich, ¿Qué es la Globalización?, Op. Cit. Pág. 129.

Como se ha podido observar, la motivación intrínseca que la globalización trae aparejada, específicamente en el caso que nos ocupa, es un factor especialmente importante a considerar, ya que estamos frente a un cambio total en las reglas y funcionamiento del Estado, el cual, a juicio personal, debe mantenerse sólido y conservar su fortaleza, gracias a una capacidad de adaptación y respuesta ágil que haga frente a los nuevos compromisos de desarrollo interno y externo; valores que los países en la actualidad, comienzan a reconocer y compartir.

Los efectos y consecuencias de la globalidad que hemos analizado, muestran su peso específico y gran influencia dentro de la cultura social. Sin embargo: ¿Cómo podemos entender al fenómeno global, desde el punto de vista político y social? La aparición de diversas corrientes de pensamiento sobre globalización, nos remiten al análisis profundo acerca de la conceptualización del Estado Nación, circunstancias que constituyen nuevos retos que ponen a prueba su Institucionalidad y por ende de la estructura y papel de las organizaciones públicas.

Ante esta nueva reconfiguración del ordenamiento geográfico mundial, el Estado nación se encuentra bajo la lupa de aquellos que consideran que es necesario replantear su estructura y adecuarlo más a un aspecto funcionalista que rector en el desarrollo de la actividad económico social, política, etc. de los individuos.

"Según la comprensión moderna, Estado es un concepto definido jurídicamente que en el orden material hacer referencia a un poder estatal soberano tanto interna como externamente; en términos especiales, se refiere aun territorio claramente delimitado; y, socialmente a la totalidad de los miembros, es decir al pueblo propio de un Estado".⁹

Sin embargo, la conceptualización de este pensamiento tradicional, ha sido seriamente criticado, por aquellos que desean llevar a cabo una campaña para quitar del dominio estatal la actividad económica, bajo el criterio de que el Estado debe ser un salvaguarda, pero siempre alejado de cualquier intervención, ya que por naturaleza es un mal administrador, y debe dejar a los particulares las acción exclusiva de explotación de la economía.

⁹ Habermas, Jürgen. La Inclusión del Otro, Op. Cit. Pág 83.

"El discurso sobre la superación del Estado Nacional resulta ambiguo: Según unos, cuya versión podríamos llamar postmoderna, con el fin del Estado Nacional también cortamos simultáneamente con el proyecto de la autoría ciudadana que, por así decirlo, ha rebasado su crédito sin que tenga ninguna posibilidad de recuperarlo. Según otros, que representarían la variante no derrotista, este proyecto de una sociedad que aprende y que actúa sobre sí misma con voluntad y conciencia política tienen una oportunidad también más allá de Estados Nacionales".¹⁰

Este concepto, ha sido uno de los factores que hoy en día han influido en la redefinición de las funciones del Estado, y por tanto de la Administración. Es por ello que la globalización trasciende más allá de un concepto económico, y que en el diseño de una reforma administrativa, este término trae aparejado mucho de la concepción política que en la actualidad podría definir o preestablecer criterios acerca de cual es el papel de la administración y sus retos en el futuro.

"La velocidad, profundidad y extensión del cambio económico es un fenómeno notable, por lo tanto se requiere de un esfuerzo renovado de adaptación. Los países con mayor capacidad de innovación institucional serán también los más capaces de mejorar las políticas públicas para elevar la eficiencia y el bienestar. La innovación no solo es un proceso espontáneo, por el contrario, requiere de la participación del Estado, pero también de la sociedad.

Mejorar las instituciones existentes y crear las que sean necesarias es una de las más importantes preocupaciones y un tema obligado en la agenda del nuevo desarrollo. Buenas instituciones y políticas en educación, salud, medio ambiente, mejoramiento del gobierno, infraestructura física y de apoyos financieros no será un lujo sino una necesidad."¹¹

1.2. REFORMA DEL ESTADO Y GOBERNABILIDAD¹²

Hemos destacado la importancia del fenómeno global, como un agente que ha hecho reflexionar a los individuos acerca de su condición, valores y perspectivas de hoy en día.

Sin embargo, existe actualmente un debate, en el sentido de determinar si solamente los cambios deben ser funcionales o también tienen que realizarse al interior de la estructura política actual del Estado. Esto es, debemos de modificar solamente en el aspecto

¹⁰ Ibid. Pág 102.

¹¹ Ayala Espino, José. Fundamentos Institucionales del Mercado. Op. Cit. Pág. 79

¹² Basado en el artículo de Frederick C Turner y Alejandro L. Corbacho "Las Nuevas Funciones de Estado", Revista Internacional de Ciencias Sociales.

administrativo-operativo, o debemos de transformar conjuntamente la conformación actual del Estado y sus Instituciones.

"A finales del siglo XX, era creencia común que el Estado nación estaba siendo despojado gradualmente de sus funciones y responsabilidades".¹³

La figura del Estado Nación, fue uno de los grandes pilares que dieron sustento al desarrollo de varios países en el mundo. En México, esta figura se consolidó en el período post-revolucionario siendo más perceptible en el cardenismo, viéndose fortalecida al paso del tiempo, gracias al fenómeno corporativista que influyó en la conformación de las políticas del Estado de aquel tiempo, brindando a la propia clase política una visión y actitud paternalista en el tratamiento de los diversos asuntos de la agenda de gobierno; jugando el papel de proveedor de satisfactores y responsable único a la vez de la procuración del bienestar social.

Esta tradición se mantuvo constante, hasta la llegada al poder en 1982 de un grupo político conocido como "los neoliberales". Desde ese momento, comenzó un proceso de reestructuración en la Administración Pública enfocado, principalmente, a la reducción de las dimensiones de éste por medio de la desincorporación de entidades públicas (privatizaciones), y el retiro paulatino de la política satisfactora de necesidades, sustituyéndola por un modelo económico abierto, de inversión de capitales y promotor de la participación de los particulares en aspectos prioritarios para la estabilidad y el desarrollo sustentable del país.

Ante este panorama, la redefinición del papel del Estado en el que hacer público parece inminente. Sin embargo: ¿esta redefinición de funciones será tan profunda que llegará a modificar las tareas tradicionales del Estado como son la procuración de justicia, la creación de leyes, la seguridad pública, la defensa nacional o la salud?

El Estado debe enfocarse a tratar de realizar sus funciones de manera eficaz, ya que son aspectos que nunca dejaran de ser inherentes a él, por lo que el cambio estructural debe

¹³ Ibid. Pág. 1.

darse en el sentido de fortalecer a las instituciones para que hagan frente a esta nueva forma de entender el manejo económico, político y social, y puedan responder adecuadamente ante estas condiciones, reafirmando su importancia como defensor de los intereses sociales y de la estabilidad de los gobernados.

"En los próximos decenios, el Estado desempeñará distintas funciones tradicionales, y podrá hacerlo con mayor o menor eficiencia según las políticas que sus dirigentes políticos y los administradores públicos decidan aplicar".¹⁴

Al hablar de globalización, mencionamos algunos aspectos positivos del fenómeno, como el acercamiento e intercambio cultural, económico e ideológico de los pueblos. Sin embargo, al hablar del aspecto "inclusión" dentro de la globalización, concluimos por desgracia, que la integración no es uniforme, ya que los sectores menos afortunados de la sociedad, parecen no participar del proceso. En este sentido, las reformas del Estado, se ha llevado a cabo en la actualidad sin considerar un aspecto muy importante: la opinión de la gente.

"Las personas pobres, aquellas que viven debajo del umbral internacional de pobreza de dos dólares por día, trabajan principalmente en el sector agrario y en el de las manufacturas producidas con gran concentración de mano de obra. Estos sectores son los que soportan las mayores barreras al comercio, las ventas de sus productos en los mercados globalizados tienden a superar, por término medio, obstáculos dos veces más elevados, que el trabajador común en los países desarrollados. En general en los países de ingreso alto, los aranceles aduaneros a las importaciones de los países en desarrollo, aunque bajos, son cuatro veces mayores que los aplicados a los productos de los países desarrollados (0.8% frente a 3.4%). Las subvenciones y otros mecanismos de apoyo a la agricultura en los países de ingreso alto son especialmente nocivos y su monto es de aproximadamente mil millones de dólares diarios, es decir, una cifra más de seis veces superior al total de la asistencia para el desarrollo. Las distorsiones de los códigos arancelarios tasas excepcionalmente altas para los productos de los países en desarrollo (crestas arancelarias y tasa mucho mayores una vez alcanzados unos determinados toques máximos de importación (contingentes arancelarios) y prácticas comerciales como la frecuente utilización de medidas antidumping suelen ser obstáculos más importantes que impiden a los pobres aprovechar las oportunidades comerciales."¹⁵

La transición del Estado de bienestar al del libre mercado, ha implementado políticas sin considerar el impacto de éstas en los individuos. La clase trabajadora y la clase media del país, sin duda, fueron las más beneficiadas con las políticas de bienestar. Al realizar cambios en éstas, hemos podido observar el descontento manifiesto por estos sectores, convirtiéndose

¹⁴ Ibid. Pág. 2

¹⁵ Banco Mundial. Perspectivas Económicas Mundiales y Países en Desarrollo 2002, Octubre de 2001, en Ayala Espino, José. Fundamentos Institucionales del Mercado. Op. Cit. Pág. 41.

en la actualidad en un reflejo de la impopularidad del cambio. Al paso del tiempo, este tipo de manifestaciones se han agudizado, de tal forma que tenemos hoy en día ejemplos claros del desencanto causado; como la terrible crisis argentina del 2002, la cual se generó por la imprevisión de sus gobernantes acerca del daño tan severo que significó el dejar a los grandes capitales crecer y fortalecerse de tal manera que rebasaran las capacidades del Estado para su regulación lo que desencadenó una inestabilidad política seria, reflejada en los incuantificables daños sufridos en su economía.

El caso Argentino, deja en evidencia las consecuencias de la redefinición de funciones estatales, cuando se practica una política voraz de acoplamiento total al libre mercado.

Por lo tanto, no podemos hablar de reforma estatal sin considerar previamente el nivel del impacto que tendrán en la sociedad.

*"Las autoridades estatales deberán mostrarse cada vez más abiertas a colaborar con un amplio abanico de grupos organizados, de dentro y fuera de sus fronteras."*¹⁶

Debemos de contar con un sistema claro de metas y objetivos, el cual sea consensado con la propia sociedad o las distintas organizaciones que la representan, y con ello poder comenzar a hablar de una reforma, que mas allá de ser una respuesta a la redefinición de las reglas de mercado económico, sea la reafirmación de la autoridad del Estado y de sus instituciones públicas.

Las políticas públicas, deben enfocarse a tratar de alternar la dinámica internacional de libre mercado con los requerimientos más urgentes de la sociedad y mantener un equilibrio entre globalización y bienestar social, por medio de la generación de empleos y oportunidades de desarrollo, redistribución de la riqueza más equitativa, garantía de seguridad y justicia a los ciudadanos, y la motivación del crecimiento económico interno. Por lo que hace al aspecto del exterior, el Estado debe procurar la estabilidad macroeconómica y garantizar su inversión en el desarrollo de capital humano calificado, ofreciendo oportunidades al interior y creando infraestructura de desarrollo que generen las condiciones más adecuadas para el

¹⁶ Ibid. Pág.4

crecimiento económico. En si mismo, debe combatir sin tregua a la corrupción, bajar los niveles de endeudamiento, permitir la libre expresión de sus funcionarios, por medio del "empowerment", modernizar y actualizar sus sistemas de trabajo, realizando transformaciones de fondo en sus organizaciones.

"Por motivos que atañen a la mayor competitividad mundial, hoy día los Estados se encuentran ante la necesidad, antes nunca experimentada, de maximizar la libertad personal, reducir los niveles de endeudamiento interno e internacional y limitar la corrupción para acceder a la legitimidad política."¹⁷

Nos enfrentamos a la mundialización, con la exigencia irrestricta de aumentar nuestra competitividad en todos los aspectos. El sector público no es la excepción. Esta transformación deberá de llevarnos a un estatus de equilibrio y seguridad que den como consecuencia el trazo de un camino que nos conduzca al crecimiento sustentable, y sobre todo estable. La redención del Estado debe ser planificado, con objetivos de mediano y largo plazo. Debemos de hacer consiente a la gente que los cambios no suceden de la noche a la mañana, que los cambios trascendentales requieren de tiempo y esfuerzo, por lo que la transición debe ser además de la voluntad política manifiesta, el reconocimiento y legitimación de estas políticas por parte de los individuos.

"Las reformas de las instituciones políticas y los procedimientos administrativos ofrecen grandes oportunidades de mejorar la eficiencia de la actuación del Estado, y a sus dirigentes corresponde apreciar cuáles convienen y llegar a un consenso político para aplicarlas y respaldarlas."¹⁸

Aun cuando algunas de las funciones tradicionales del Estado han pasado al terreno de los particulares, podemos observar que la política de globalización exige de manera subconsciente la fortificación del Estado mismo y de sus instituciones, con lo cual, surgen nuevos requerimientos que deberán ser satisfechos por este, generando así la redefinición de su papel en el entorno global.

¹⁷ Ibid. Pág.9

¹⁸ Ibid. Pág. 11

Los nuevos objetivos deben de construirse a base de esfuerzo y consenso político de todos los actores, consolidando una forma de Estado que procure fomentar la competitividad, pero a la vez satisfaga las necesidades de los menos favorecidos con políticas de bienestar.

*"Los rasgos de inteligencia, creatividad y flexibilidad han sido desde hace mucho distintivos de los mejores dirigentes del Estado nación y lo serán en el futuro, conforme sigan evolucionando las funciones del Estado Nación."*¹⁹

La gobernabilidad, es uno de los grandes temas relacionados con la globalización y el libre mercado. Como ya hemos podido comprobar, las tendencias economicistas de los últimos 20 años, han tenido un alto impacto en la conformación de las políticas de los gobiernos, siendo los países del tercer mundo los más influenciados, debido a su poca posibilidad de posicionarse frente a las instituciones y organismos internacionales que imponen intrínsecamente las reglas del juego, tanto en el ámbito económico, como en el contexto político y social.

*"Gobernabilidad significa crear consenso, u obtener el consentimiento o aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde estarán en juego diversos intereses."*²⁰

El surgimiento de este concepto, como característica prioritaria para la viabilidad del desarrollo económico en un régimen de libre mercado, obedece a una necesidad de replanteamiento por parte de los organismos internacionales de conformar una política que permita implementar en los países "clientes" sus planes en materia económica, con la expectativa de no generar inquietud acerca de un intervencionismo abierto, pero a la vez, tener la facultad de dictar las normas y lineamientos en el rumbo de la economía de los países menos afortunados.

*"Al hablar de gobernabilidad, (en lugar de reforma del Estado o de cambios sociales y políticos), se permitió que los bancos y los organismos multilaterales para el desarrollo abandonaran temas sensibles reunidos bajo una denominación relativamente inofensiva, generalmente revestido de un lenguaje muy técnico, excluyendo así cualquier sospecha de que estas instituciones estaban excediendo los límites de su autoridad estatutaria al intervenir en los asuntos de política al interior de los Estados soberanos."*²¹

¹⁹ Ibid. Pág. 20

²⁰ Cynthia Hewitt de Alcántara. "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad", Revista internacional de Ciencias Sociales. Pág. 1

²¹ Ibid. Pág. 4

Esta nueva conceptualización del "buen gobierno", ha influenciado de forma muy acentuada en el rumbo actual que siguen los países latinoamericanos hacia el anhelado desarrollo económico, generando la necesidad de realizar cambios estructurales en las áreas que intervienen de forma directa en el crecimiento de la sociedad, no siendo la excepción el sector público.

El tecnicismo que acompaña a esta gama de reformas, al parecer intenta modificar los programas burocráticos dando mayor importancia al aspecto técnico que al político, confirmando que el cambio en la administración pública, con base en estas tendencias, debe realizarse no por un aspecto eminentemente social, sino que los ajustes deben de obedecer más a un proceso de acoplamiento al modelo económico vigente.

Estos organismos internacionales, han establecido programas de apoyo muy específicos para lograr la mencionada transición a la gobernabilidad, por medio del apoyo técnico-económico a la reforma administrativa, ajustada claro, a los nuevos lineamientos diseñados para lograr la reducción de las dimensiones del Estado, así como la privatización y descentralización de entidades públicas, desligando cada vez más al Estado de diversas actividades que en el pasado le correspondía realizar casi de forma exclusiva.

"Se trata de programas diseñados no sólo para reducir el tamaño del Estado y hacerlo más eficaz, sino también para desplazar el equilibrio de poder en la sociedad desde los gobiernos y el sector público a los individuos y grupos privados".²²

Bajo este panorama, la gobernabilidad, parece ser mas allá de lo que se pudiera pensar, un conjunto de reglas, estrategias, políticas y condiciones estructurales para crear un ambiente favorable para la implementación del modelo de libre mercado.

Los que están a favor del concepto, argumentan que el fortalecimiento del sector privado daría a los individuos mayor fortaleza para realizar cambios en su administración pública, ya que existiría una conciencia más aguda acerca de lo que realmente se espera del gobierno; contando con los elementos suficientes para conformar toda una estrategia de agilización y

²² Ibid. Pág. 5

transparencia. Esto sin duda, pareciera ser los más idóneo, sin embargo la realidad dista mucho de ser así, ya que la política como tal estrangula al Estado y a sus instituciones más allá de preocuparse por mejorarlas, por ello, comparto la opinión de que es precisamente fortaleciendo al Estado, donde radica la garantía de estabilidad y el orden ante los excesos de los particulares, donde debe existir un contrapeso que mantenga un control sobre la operación financiera, la justicia social y la legalidad.

*"En la mayoría de los países de América Latina, la demanda creciente de reestructuración política y administrativa (manifestada tanto por fuerzas internas como externas) se ha manifestado en un momento en que han bajado espectacularmente los niveles de vida de la mayoría de la población."*²³

1.3. ANTECEDENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Del proceso de reforma administrativa puesto en marcha desde 1965, surgieron experiencias muy reveladoras como la realización de análisis globales y diagnósticos del estado de la Administración Pública. Tomando las aportaciones de los organismos especializados en estudios del sector público de las Naciones Unidas, y de la Comisión de Administración Pública (CAP) de ese año, iniciaron los trabajos de evaluación y la identificación de posibilidades del Sector Público en México. Dicho proceso fue el primer paso para la reforma administrativa.

Además, hemos observado que uno de los grandes problemas detectados en ese periodo, consistió en la falta de orientación programática y congruente de las acciones emprendidas por el Ejecutivo Federal.

Vale hacer mención que una de las grandes fallas que hemos venido arrastrando hasta la actualidad es la falta de planeación. La prospectiva y el estudio a futuro sobre las consecuencias o beneficios de las políticas y acciones de gestión pública es una actividad que casi no se realiza en la administración del país. Dicha falta de análisis e investigación contribuye a que la atención de la problemática nacional sea "contingente" y no previsor, lo que afecta profundamente el nivel de desempeño del servidor público, ya que bajo la cultura

²³ Ibid. Pág. 11

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del "todo urge", nada es encauzado bajo un estudio, planeación estratégica y estructura de trabajo previos.

Los estudios realizados por la CAP se concentraron en los siguientes temas:

- a) Planeación.
- b) Programación.
- c) Presupuestación.
- d) Contabilidad Gubernamental.
- e) Ejercicio y control del Presupuesto y;
- f) La administración de Personal Público.

*"Con los principales resultados de estos diagnósticos más detallados se elaboró en 1970 un documento de recomendaciones que se entregó al recién electo Titular del Ejecutivo, quien, en los primeros meses de iniciado el nuevo gobierno, en 1971, ordenó por acuerdo presidencial la institucionalización de algunas medidas y mecanismos participativos para el análisis de las reformas que se requiriesen en el ámbito institucional. Las Comisiones Internas de Administración (CIDA), las cuales habrían de contar con el apoyo de unidades técnicas y de asesoría en programación (UP) y de organización y métodos (UOM)."*²⁴

El diagnóstico realizado arrojó como resultado la necesidad de llevar a cabo cambios a gran escala para que el proceso de reforma tomara rumbo definido a nivel macro y lograra generar un cambio radical en las dependencias y entidades gubernamentales. Sin embargo, no existían en ese momento las condiciones políticas necesarias para emprender tales cambios y los esfuerzos se concentraron en realizar individualmente (cada entidad por separado) cambios internos que mejoraran el nivel de desempeño de las organizaciones. A esta acción se le conoció como "microreformas" que establecían lineamientos para la realización de actividades de diversos tipos con un enfoque sistémico. A la par de estas medidas se continuó con los trabajos de análisis de la administración pública centralizada y paraestatal en los 3 niveles de gobierno.

"No fue sino hasta el inicio del nuevo Gobierno (1976-1982) al resultar electo el titular del ejecutivo, quien había presentado directamente como presidente de la Comisión de Administración Pública desde 1965 con la configuración el programa inicial de reforma que se envió al poder

²⁴Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa Primer Coloquio, Ed. S.E.I., S.A., México, 1979. Pág. 204.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*legislativo un proyecto de Ley Orgánica para la Administración Pública Federal, en la que se planteó a fondo la reestructuración de más del 90% de las dependencias directas del ejecutivo y se establecieron las bases para la coordinación sectorial de las entidades paraestatales (mas de 900 que existían hasta entonces en al Administración Pública mexicana.*²⁵

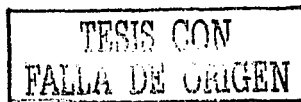
Fue en ese mismo período que se envió al Congreso la iniciativa de la Ley de Planeación, así como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que concretó los resultados y propuestas del diagnóstico y análisis realizado a la administración pública.

Se creó un organismo dependiente directamente de la Presidencia de la República, el cual fomentaría y evaluaría las reformas conjuntas delegando a cada uno de los Secretarios de Estado o titulares de organismos públicos la formulación y ejecución de políticas en concreto.

Alejandro Carrillo Castro, dentro de la obra citada, señala las principales políticas que condujeron la Reforma Administrativa:

1. *"La Reforma administrativa no se produce en el vacío; forma parte de un procesos social de reforma social que incluye la reforma política; la reforma económica; abarcando la reforma fiscal, y la reforma administrativa.*
2. *La Reforma Administrativa no es eficientista, sino que se orienta a los propósitos del desarrollo económico y social del país.*
3. *La Reforma Administrativa está estrechamente vinculada a la programación económica y social, ya que pretende hacer de la Administración Pública un mejor instrumento para formular, ejecutar y evaluar los planes gubernamentales.*
4. *La Reforma Administrativa constituye en si misma un proceso programado y evaluado. Cuenta con un Marco Global y programas presupuestales anuales, a partir de 1979.*
5. *La Reforma Administrativa es un proceso institucional, constante y renovado de modernización y mejoramiento. Para ello, cuenta con los órganos y mecanismos necesarios.*
6. *La Reforma Administrativa es participativa y recurre a la consulta y opinión no solo de quienes pueden resultar afectados, sino de quienes han hecho el estudio de la administración su vocación fundamental, y a la consulta sistemática y regular de la opinión pública en general.*
7. *La Reforma administrativa se basa en una metodología general que se integra con un modelo de administración, de manera que evita los cambios meramente formales y aislados.*
8. *Mediante el apoyo político sostenido, el consenso ciudadano, las técnicas, los recursos y el tiempo, la estrategia de la Reforma Administrativa no solo busca reducir las resistencias*

²⁵ Ibid. Pág. 205.



sino cambiar radicalmente la cultura administrativa para que sea más humanista y democrática."²⁶

El espíritu que condujo la reforma administrativa fue generar el cambio hacia un mejor modelo de gestión pública, considerándola con los demás procesos de reforma (económica, política, social, etc.) como asunto de Estado.

La apreciación personal sobre este proceso, es que si bien fue pionero en la transformación de la Administración Pública Nacional, sentando las primeras bases y experiencias administrativas de Reforma e innovación, careció de un proceso interno de institucionalización lo que le restó fuerza e impidió que el programa se consolidara y fuera dando continuidad a la modernización y el desarrollo del aparato administrativo.

Con esta mención, queremos mostrar que es posible llevar a cabo procesos de reforma administrativa en México, estableciendo márgenes definidos sobre los cuales se planteen las necesidades de transformación institucional y organizacional, para conducir en nuestro tiempo un proceso reformista más ambicioso y consolidado.

1.4. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

*"La Administración Pública realiza sus actividades estructurales y funcionales en dos niveles: el nivel central y el nivel local. El nivel central se estructura en torno al Poder Ejecutivo Federal y el nivel Local o territorial se refiere a los gobiernos de los estados y municipios."*²⁷

1.4.1. Administración Centralizada.

La Administración Pública Federal Centralizada, está compuesta por las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Fideicomisos, Sociedades Nacionales de Crédito, Organismos Desconcertados y la Procuraduría General de la República.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

²⁶ Ibid. Pág. 208-209.

²⁷ Quiroga Leos Gustavo, "Organización y Métodos en la Administración Pública", 5ª Edición, México, Trillas, 1998, Pág. 20.

Encontramos el origen y fundamento constitucional de estas figuras en el artículo noventa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala:

"La Administración Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirán las bases generales de creación de las entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."²⁸

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LAOP), reglamentaria del artículo constitucional mencionado, en su artículo primero, párrafos segundo y tercero establece claramente los organismos de que estará conformada la Administración Pública Federal centralizada.

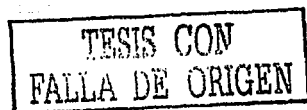
"La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública centralizada.

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."²⁹

En ese sentido, el artículo veintiséis de la LAOP, señala cuales son las Secretarías de Estado que integran a la Administración Pública Federal centralizada.

"Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el poder ejecutivo de la unión contará con las siguientes dependencias:

- ✓ *Secretaría de Gobernación.*
- ✓ *Secretaría de Relaciones Exteriores.*
- ✓ *Secretaría de la Defensa Nacional.*
- ✓ *Secretaría de Marina.*
- ✓ *Secretaría de Seguridad Pública.*
- ✓ *Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
- ✓ *Secretaría de Desarrollo Social.*
- ✓ *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.*
- ✓ *Secretaría de Energía.*



²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 90, Porrúa, 2001.

²⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 1, Delma, 2001.

- *Secretaría de Economía.*
- *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.*
- *Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*
- *Secretaría de la Función Pública.*
- *Secretaría de Educación Pública.*
- *Secretaría de Salud.*
- *Secretaría del Trabajo y Previsión Social.*
- *Secretaría de la Reforma Agraria.*
- *Secretaría de Turismo.*
- *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.*³⁰

Cabe el señalar que hasta 1997, el Departamento del Distrito Federal (DDF) era el único Departamento Administrativo existente.

Resumiendo: Podemos entender a la centralización administrativa como: *"La relación de subordinación que existe entre los órganos superiores y los inferiores, respecto al principio de la jerarquía de los mismos."*³¹

Las características que les son particulares a la Administración Pública Centralizada y que les dota de los elementos necesarios para la realización de actos administrativos, así como la ejecución y cumplimiento de la legislación, y las políticas de gobierno, son las siguientes:

- a) **Facultad o poder de nombramiento.**- *Es la facultad atribuida al titular del órgano superior para designar discrecionalmente a sus colaboradores*
- b) **Facultad o poder de mando.**- *Se entiende por poder de mando la facultad de superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas.*
- c) **Facultad o Poder de decisión.**- *El superior puede optar entre varias alternativas de resolución y adoptar la que a su juicio sea más convenientes, la que habrá de ser acatadas por el inferior porque el poder de decisión es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución.*
- d) **Facultad o poder de vigilancia.**- *El superior tiene la posibilidad de conocer a detalle los actos realizados por los inferiores, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen sus obligaciones, así como determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales en que incurran por su incumplimiento.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁰ Ibid. Art. 26.

³¹ Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo, Tomo I, 2ª. Edición, México, Porrúa, 1997, Pág. 141.

- e) **Facultad o poder disciplinario.**- Es la facultad conferida al titular del órgano superior de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebidamente o irregularmente, en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos.
- f) **Poder de Revisión.**- Es la facultad, atribuida al titular del órgano superior para revisar la actuación del inferior y, de considerarlo pertinente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior sino sólo revisar el acto o resolución de este último, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación y, en este último caso, compeler al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.
- g) **Facultad o poder para resolver conflictos en caso de competencia.**- Es la atribución otorgada al titular del órgano superior para precisar cual de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden ser competentes.³²

En nuestro país, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos es el Jefe de Estado Mexicano y del Ejecutivo Federal. En algunos países Europeos como el caso de Italia, existen dos figuras separadas que dirigen a la Administración Pública (Jefe de Gobierno) y la política nacional (Jefe de Estado).

Secretarías de Estado.

La Secretaría de Estado es un órgano administrativo delegado del titular del Ejecutivo Federal, que tiene como finalidad auxiliar en la labor del Presidente de la República en la atención y ejecución de políticas públicas relacionadas con su específica y particular encomienda así como el oportuno despacho de los asuntos que tengan que ver con la materia o dentro de su esfera de competencia exclusiva.

La Constitución Política de los EUM, en su artículo noventa y uno establece los requisitos para ocupar el cargo de Secretario de Estado:

"Para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos."³³

³² Ibid. Pág. 141-146.

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 91.

Así mismo, es facultad exclusiva del Presidente de la República el nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado como lo señala el Art. 89 fracción II que a la letra dice:

"Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

*II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la constitución o en las leyes.*³⁴

En la Mayoría de los casos, las Secretarías de Estado cuentan con la siguiente estructura orgánica:

- *Secretario de Estado*
- *Subsecretarios*
- *Oficial Mayor*
- *Contralor Interno*
- *Coordinadores Generales*
- *Directores Generales*
- *Subdirectores*
- *Directores de Área*
- *Subdirectores*
- *Jefes de departamento*
- *Subjefes de oficina*
- *Jefes de sección y;*
- *Jefe de mesa.*³⁵

Administración Centralizada del Distrito Federal.

De acuerdo al análisis estructural de la Administración centralizada en el ámbito local, el Distrito Federal cuenta con las siguientes dependencias para el auxilio y colaboración estrecha con el Jefe de Gobierno.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), en su artículo segundo se encuentran relacionadas dichas dependencias:

- *Jefatura del Distrito Federal.*

³⁴ Ibid. Art. 89.

³⁵ Galindo Camacho, Miguel. Op. Cit. Pág. 149.

- *Secretaría de Gobierno.*
- *Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.*
- *Secretaría de Desarrollo Económico.*
- *Secretaría del Medio Ambiente.*
- *Secretaría de Obras y Servicios.*
- *Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social.*
- *Secretaría de Finanzas.*
- *Secretaría de Transportes y Vialidad.*
- *Secretaría de Seguridad Pública.*
- *Oficialía Mayor.*
- *Contraloría General.*
- *Delegaciones.*
- *Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.³⁶*

Al igual que en la Administración Pública Federal, las Secretarías contarán con un titular responsable y la estructura orgánica necesaria para realizar las labores asignadas por Ley. Dicha estructura debe estar relacionada en el reglamento Interno de cada entidad, así como de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Al respecto, el artículo quince de la LOAPDF señala:

"El Jefe de Gobierno se auxiliara en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno;*
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;*
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;*
- IV. Secretaría del Medio Ambiente;*
- V. Secretaría de Obras y Servicios;*
- VI. Secretaría de Desarrollo Social;*
- VII. Secretaría de Salud;*
- VIII. Secretaría de Finanzas;*
- IX. Secretaría de Transportes y Vialidad;*
- X. Secretaría de Seguridad Pública;*
- XI. Secretaría de Turismo;*
- XII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;*
- XIII. Oficialía Mayor;*
- XIV. Contraloría General del Distrito Federal, y*
- XV. Consejería Jurídica y de Servicios Legales."³⁷*



³⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Porrúa, 2000. Art. 2°.

³⁷ Ibid. Art. 15.

La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubican en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y se regirán por las leyes específicas existentes.

Administración Centralizada de los Estados.

En el Interior de la República, los Gobernadores de los Estados son los titulares de la Administración Pública Estatal y de igual manera, se integra de diversas Secretarías de despacho, organismos desconcentrados así como de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

"Por lo que se refiere a la Administración Pública de las Entidades Federales siguen los lineamientos del artículo 90 constitucional, es decir, tienen una organización administrativa centralizada y una organización paraestatal, y en medio de ambas, una organización administrativa que perteneciendo a la primera representa un beneficio para los gobernados y administrados por el mejoramiento de las actividades de la administración y que es llamada desconcentrada."³⁸

El Estado de Veracruz-Llave en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, establece la organización de las entidades y dependencias que integran su administración centralizada: El artículo once señala:

"Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la Administración Pública Estatal, el titular del Poder Ejecutivo se auxiliara de las siguientes dependencias:

- I.- Secretaría General de Gobierno.*
- II.- Secretaría de Finanzas y Planeación.*
- III.- Secretaría de Educación y Cultura.*
- IV.- Secretaría de Desarrollo Económico.*
- V.- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.*
- VI.- Secretaría de Desarrollo Regional.*
- VII.- Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.*
- VIII.- Secretaría de Salud y Asistencia.*
- IX.- Procuraduría General de Justicia.*
- X.- Contratoría General.*
- XI.- Coordinación General de Comunicación Social."³⁹*

³⁸ Galindo Camacho, Miguel. Op. Cit. Pág. 63.

³⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Veracruz-Llave: SISTA, 2000, Art. 11.

Administración Centralizada de los Municipios.

El titular de la Administración Municipal Centralizada es el Presidente Municipal que será auxiliado en el desempeño de sus funciones por el Síndico, Regidores, la Tesorería, Oficialía Mayor, Direcciones, Departamentos y Unidades Administrativas que las Leyes o Códigos Municipales establezcan.

El Origen Constitucional de la figura del Municipio, así como de su organización Administrativa la encontramos en el artículo ciento quince fracciones I y II de la Constitución Política de los EUM que establecen respectivamente lo siguiente:

"Los Estados adoptaran, 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 este y el Gobierno del Estado.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

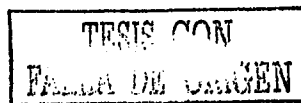
Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la Administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.⁴⁰

Para el oportuno despacho de los asuntos relacionados a la vida del Municipio, existen diversos organismos y comisiones creadas para la atención de los mismos. A manera de

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 115.



ejemplo, la Ley del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave en su artículo treinta y uno señala cuales son las comisiones en que se integrará el Municipio:

"Los Ayuntamientos nombrarán, para la atención de los servicios públicos que les corresponda las comisiones siguientes:

- I.- Hacienda y Patrimonio Municipal;*
- II.- Educación, Recreación, Cultura, Actos Cívicos y Fomento Deportivo;*
- III.- Policía y Prevención Social;*
- IV.- Tránsito y Vialidad;*
- V.- Salud y Asistencia Pública;*
- VI.- Comunicaciones y Obras Públicas*
- VII.- Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regularización de la Tenencia de la Tierra;*
- VIII.- Participación Ciudadana y Juntas de Mejoramiento;*
- IX.- Reservas Ecológicas y Limpieza Pública;*
- X.- Fomento Agropecuario;*
- XI.- Comercio, Centrales de Abasto, Mercados y Rastreros;*
- XII.- Agua Potable y Alcantarillado;*
- XIII.- Ornato, Parques, Jardines y Alumbrado;*
- XIV.- Registro Civil, Panteones y Reclutamiento; y*
- XV.- Gobernación, Reglamentos Circulares."*⁴¹

Se ha expuesto en diversos foros acerca de la importancia del municipio como la célula y base del federalismo en nuestro país. Por desgracia, esta "fortaleza institucional" en la mayoría de los municipios, se ve limitada a causa de los grandes atrasos sociales y culturales, así como la disparidad en los ingresos y asignaciones de recursos por parte de la Federación e inclusive de los Estados, debido a una errónea política de concentración por parte del Gobierno Federal que desconoce las necesidades esenciales del Municipio, así como por una inequitativa distribución de los recursos que se lleva a cabo con fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal que regula sobre la materia de asignación de recursos presupuestales a los Estados y Municipios del país.

*"Estadísticamente está probado que mientras la Federación participa aproximadamente un 79 por ciento del ingreso Nacional y los Estados de la Unión de un 17 por ciento, los ingresos de los municipios en toda la República tienen un ingreso equivalente al 4 por ciento del ingreso nacional, lo que es un absurdo, puesto que claramente se advierte que los municipios carecen de recursos para dar satisfacción cabal a las necesidades de la comunidad, por lo cual su administración pública carece de los recursos adecuados para solventar sus necesidades, siendo ineludible e inaplazable una más justa distribución del ingreso nacional, incrementando el de los municipios."*⁴²

⁴¹ Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz Llave. Art. 31.

⁴² Galindo Camacho, Miguel, Op. Cit. Pág. 75.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.4.2. Administración Descentralizada.

Es otra de las figuras de organización administrativa propuestas como una de las alternativas a seguir por los organismos centralizados, ya que en ocasiones, la excesiva concentración de funciones, así como el crecimiento desmedido de las entidades públicas trae como consecuencia la desorganización y la falta de coordinación siendo aspectos que, sin lugar a dudas, limitan las posibilidades de trabajar con estándares óptimos de calidad y efectividad en el cumplimiento de las labores públicas.

La relación de concentración masiva de facultades tiene que ver con un esquema tradicionalista de poder político, ya que al mantener el total de las funciones, facultades o atribuciones aglutinadas en una sola entidad permite que la toma de decisiones y el manejo total de las instituciones sea unipolar y el mando central se mantenga bajo la figura presidencial o de organismos de poder político público.

"La descentralización alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, a favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación jerárquica, respecto del centro."⁴³

Existen diversas modalidades de descentralización administrativa:

- a) **Descentralización por región:** Gabino Fraga interpreta esta forma de descentralización como *"la instauración de una estructura administrativa que se encarga de atender los intereses comunitarios de una población asentada en una circunscripción territorial específica."⁴⁴*
- b) **"La Descentralización Administrativa por Servicio:** *Consiste en la delegación de ciertas facultades de las personas morales territoriales, estado, provincia, municipio a favor del propio servicio que personaliza, con recursos propios y con poder de decisión, sin que por ello rompan sus vínculos con aquellas, porque se establecen obligadas relaciones jurídicas que fijan el régimen de derecho al que someten tales servicios personificados.*

Las características más importantes de la descentralización Administrativa por servicio las siguientes:

⁴³ Fernández Ruiz, Jorge. Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Administrativo. 1ª. Ed., México, McGraw-Hill, 1997. Pág. 35.

⁴⁴ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, 29ª. Ed., México, Porrúa, 1990. p. 198.

- *Su establecimiento mediante Ley o Decreto.*
- *Personalidad jurídica Propia.*
- *Patrimonio Propio.*
- *Estatuto y regulación propios.*
- *Realización de una actividad técnica.*
- *Tutela y vigilancia por parte de la administración central.*

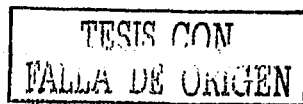
c) **Descentralización por Colaboración:** *Consiste en un reconocimiento implícito de insuficiencia de recursos o de incapacidad financiera, técnica u organizacional por parte de la administración pública para la realización de alguna de las actividades que tienen atribuidas, como son algunos servicios públicos. Por esa razón, transfere su prestación a los particulares mediante diferentes mecanismos, como:*

- **La concesión.-** *Es una operación por la cual un particular se encarga, a sus gastos, riesgos y peligros, del funcionamiento de un servicio público y, en su caso, de la ejecución de obras públicas, gracias a la transición temporal de derechos del poder público, de manera reglamentaria, y merced a una remuneración prevista contractualmente, derivada de tasas que esta autorizado a percibir de los usuarios de servicios.*
- **La Locación o Arrendamiento de servicios.-** *Llamada también arrendamiento o arriendo de los servicios, la locación de servicio, conocida en el derecho romano como locatio conductio operarum, es actualmente otra modalidad de la descentralización por colaboración, mediante la cual la administración pública locataria encarga a un particular locador, por tiempo determinado y mediante la remuneración convenida de antemano, la prestación de un servicio público gratuito u oneroso.*
- **El Concierto o Subrogación.-** *Consiste en que el órgano de la administración pública a quien está atribuido dicho servicio, contrata su prestación a los usuarios respectivos con un particular poseedor de instalaciones o de infraestructura necesaria para tal efecto.*
- **La Gestión Interesada.-** *Implica la celebración de un contrato societario mediante el cual la administración pública se asocia con un particular para la prestación de un servicio público sin crear por ello una nueva persona Jurídica, lo cual puede efectuarse conforme a dos alternativas o modalidades opuestas. Una primera modalidad es aquella en la cual el asociante es la administración pública, que obra en nombre propio y fija las tarifas del servicio cuya operación queda a cargo del particular asociado, quien no tiene relación jurídica con los usuarios. La otra modalidad de gestión interesada del servicio público, el gestor del mismo es particular, a cuyo cargo queda el riesgo de las pérdidas que pudieran resultar de la prestación del servicio, y es él quien interesa a la administración pública mediante una remuneración o por medio de una participación en las posibles utilidades.⁴⁵*

1.4.3. Administración Desconcentrada.

Siendo otra forma de organización administrativa, consiste en la delegación de facultades para que a nombre y representación de la entidad centralizada realice ciertas tareas

⁴⁵ Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. Pág. 35.



específicas, pero siempre bajo la tutela y mando del órgano central originario, ya que carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios. Por lo tanto, no pueden tomar decisiones autónomas sobre los asuntos de su competencia. Así mismo, carecen de un manejo totalmente independiente de su presupuesto y bienes materiales, ya que dependen para la asignación de los recursos financieros que permitan su operación, del organismo centralizado regulador.

La desconcentración administrativa entonces: *"Consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio sin dejar de existir el nexo de jerarquía."*⁴⁶

El marco jurídico que regula a la figura de la desconcentración administrativa se encuentra en el artículo noventa de la Constitución Política de los EUM y de la LOAPF en su artículo diecisiete que disponen respectivamente:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

*Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre estas y las secretarías de estado y departamentos administrativos."*⁴⁷

*"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."*⁴⁸

Además de la legislación citada, existen leyes y reglamentos que regulan las actividades de los organismos desconcentrados. En el ámbito Federal, existen diversos organismos tales como:

a) Instituto Nacional de Migración (Secretaría de Gobernación)

⁴⁶ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, México, UNAM. 1972. Pág. 87.

⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 90.

⁴⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 17.

- b) Instituto "Matías Romero" (Secretaría de Relaciones Exteriores)
- c) Comisión Nacional del Agua (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)
- d) Comisión de Avalúos y Bienes Nacionales (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo).
- e) Comisión Reguladora de Energía (Secretaría de Energía).

En los Estados, las Constituciones locales y las LOAPE regulan sobre la figura de desconcentración Administrativa.

*"En la desconcentración administrativa, la normatividad, la planeación y el control permanecen centralizados; no así la transmisión y la facultad decisoria que se transfiere en el órgano desconcentrado."*⁴⁹

Existen dos modalidades de desconcentración Administrativa:

1. La desconcentración Vertical.- Es la cesión de facultades y atribuciones, así como de competencia de un nivel jerárquico mayor a otro menor en línea recta, debiendo ambos pertenecer a la misma estructura de la entidad cedente.

2. La desconcentración Horizontal. Consiste en la cesión que se realiza a diversas entidades periféricas con circunscripción territorial determinada del poder de mando. Esta figura es recurrida al momento de que el órgano central requiera la creación de un organismo desconcentrado con el objeto de atender a su nombre y representación los asuntos y tareas que surjan en cierta jurisdicción territorial.

En el Distrito Federal la figura de la desconcentración aparece en el Estatuto de Gobierno en su artículo ochenta y siete, así como en la LOAPDF en su artículo treinta y seis señalando respectivamente:

"La Administración Pública del Distrito Federal será Centralizada, Desconcentrada y Parastatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la Ley Orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal."

⁴⁹ Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. Pág. 58.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la Ley, integran la Administración Pública Centralizada.

Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contara con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente estatuto y en las leyes.⁵⁰

"Para un eficiente, ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos competencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, se podrán crear órganos desconcentrados en los términos del artículo 20 de esta ley, mismos que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno o a la dependencia que este determine y que tendrán las facultades específicas que establezcan los instrumentos jurídicos de su creación.

En el establecimiento y la organización de los órganos desconcentrados, se deberán atender los principios de simplificación, transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación.⁵¹

Sobre los elementos particulares de la desconcentración Administrativa El Dr. Seira Rojas apunta:

"Los caracteres de la desconcentración administrativa se pueden reducir a los siguientes:

- a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.*
- b) La relación jerárquica se acentúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión, de vigilancia y de competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.*
- c) No goza de autonomía económica, aun cuando se señalan los casos de excepción.*
- d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.*
- e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del gobierno Federal y se origina entre órganos superiores a la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.*
- f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un decreto, un Acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras entidades.*
- g) El ejercicio de facultades exclusivas no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el Poder Central sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.*

⁵⁰ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, SISTA, 2001, Art. 87.

⁵¹ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Art.36.

- h) *Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el Poder Central está facultado para fijar la política, el desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y el desarrollo de la acción de la administración pública.*"⁵²

1.4.4. Empresas de Participación Estatal.

Son aquellos entes de producción o sociedades con particulares en las que el Estado participa con aportaciones de capital líquido o en especie. Los organismos centralizados, descentralizados o paraestatales pueden formar empresas de Participación Estatal para el mejor desempeño de sus funciones. Existen 2 niveles de participación gubernamental.

- a) **Empresas de Participación Estatal Mayoritaria:** Se forman cuando el capital aportado por el Estado o cualquiera de sus entidades rebasa el 50% del capital total de la empresa.
- b) **Empresas de participación Estatal Minoritaria:** Es aquella en la cual la participación del Estado es menor al 50% del capital social y por lo tanto existe preponderancia en la inversión de los particulares.

La Base jurídica de las Empresas de Participación Estatal la encontramos en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece:

"Son Empresas de Participación Estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las Sociedades Nacionales de Crédito constituidas en los términos de su Legislación específica;

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito; así como las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- A) Que el Gobierno Federal o una o más Entidades Paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de mas del 50% del capital social.*
- B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o*

⁵² Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 9ª. Edición. México, Porrúa, 1979, Pág. 39.

- C) *Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano de Gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Órgano de Gobierno.*

*Se asimilan a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.*⁵³

En la actualidad, la privatización de las empresas gubernamentales en nuestro país, es una tendencia económica que ha liquidado un gran número de éstas en los últimos 15 años.

Existen argumentos a favor y en contra de la privatización de empresas públicas. Sus defensores han externado su preocupación planteando el riesgo que se corre al dejar en manos de particulares sectores estratégicos de la economía, cediendo el control a un sólo grupo sobre los recursos y servicios esenciales para el desarrollo del país, además, el cambio de visión de las actividades de estas empresas al pasar de organismos públicos, a entes lucrativos que en un momento dado podrían afectar el poder adquisitivo de los ciudadanos, ya que el encarecimiento de los productos, bienes y servicios producidos por los nuevos empresarios podría ser un factor íntimamente relacionado con el espíritu de ganancia o rentabilidad de los negocios.

Por otra parte, se discute sobre la intervención del Estado en la economía como un aspecto negativo, ya que al monopolizar ciertos sectores de producción se impide que el capital privado realice inversiones importantes en estos sectores, lo que en algunos países se ha calificado como prácticas desleales del Estado en el ramo de negocios e inversión, y ha generado una gran discusión acerca del papel del Estado en el manejo y conducción de las políticas económicas nacionales.

Sin embargo, el concepto de empresa pública tradicional se entendía de la siguiente forma:

*"La empresa pública debe ser un medio del cual se valga el Estado para impulsar el desarrollo general de la nación."*⁵⁴

⁵³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 46.

⁵⁴ Jeannette Dávila, Elena. "Planificación y Descentralización Administrativa." en: Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal: Autores Mexicanos. Colección: Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana.

Como puede observarse, la política de Estado sobre inversiones en empresas públicas se concentraba en la promoción e impulso del desarrollo nacional gracias a la creación de empresas productivas, debido a la falta de capital de inversión de los países subdesarrollados y por ello, el Estado asumía el control de los medios de producción para garantizar la estabilidad y crecimiento de la economía.

Hoy en día, el criterio que se tiene acerca de la participación del gobierno en la economía, se basa en el discurso de la Reforma Estructural del Estado:

"Los países de América Latina están viviendo desde hace algunos años un proceso de transformación estructural que busca, entre otras cosas, una asignación más eficiente de los recursos, una nueva inserción en los mercados internacionales y la reestructuración del Estado con el fin de reducirlo para que tenga una menor participación en las actividades económicas."⁵⁵

Los esfuerzos de modernización y profesionalización de las organizaciones públicas de esta clase, se podría dar gracias a la utilización de las herramientas de gestión sugeridas en este trabajo, debiendo ser un proceso continuo e incluyente, y mientras existan entidades de esta naturaleza en la Administración Pública Federal, de los Estados ó Municipios, deben de implementarse y evitar su abandono, bajo el argumento de la privatización, ya que en tanto presten un servicio público deben funcionar con estándares óptimos de calidad y eficiencia.

"En general podemos definir a la Empresa de Participación Estatal como aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa."⁵⁶

Í.4.5. Fideicomisos Públicos.

Tomada del derecho privado, la figura del fideicomiso se utiliza en la Administración Pública con el fin de trasladar bienes de diversa índole a un fiduciario que tendrá como responsabilidad la administración de esos bienes, con el fin de otorgar a los fideicomisarios

Serie b) Bibliográfica Núm.5, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1977. Pág. 153.

⁵⁵ Villasuso, Juan Manuel. "La Privatización en el contexto de la Reforma del Estado" Pág. 35

⁵⁶ Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 706.

los beneficios y/o utilidades que reporte dicho fideicomiso y que por instrucciones del fideicomitente se establezca.

"El fideicomiso puede considerarse como un dispositivo jurídico mediante el cual una persona física o moral, a quien se denomina fideicomitente, dedica determinados bienes a un fin lícito específico cuyo logro encarga a una institución fiduciaria."⁵⁷

Los organismos Federales, Estatales y Municipales están facultados a constituir fideicomisos.

Elementos del Fideicomiso Público

Los elementos característicos de un Fideicomiso Público son los siguientes:

1. El Fideicomitente.- La autoridad administrativa facultada para otorgar bienes en fideicomiso.

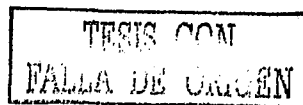
2. El Fiduciario.- La institución crediticia autorizada para la administración del Fideicomiso.

3. El Patrimonio Fiduciario.- Son todos aquellos bienes que conforman la masa del fideicomiso. Estos se clasifican en:

- a) Bienes Inmuebles.
- b) Bienes Muebles.
- c) Dinero en efectivo.
- d) Subsidios.
- e) Derechos.

4. Los Fideicomisarios.- Son todos aquellos individuos beneficiados directamente por el Fideicomiso.

⁵⁷ Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. Pág. 64.



El Fideicomiso público pretender otorgar a un sector específico de la población algún beneficio, por lo regular de interés social (parques, áreas de recreación comunitaria, bibliotecas, espacios culturales, etc.) y en el cual la misma sociedad se involucre en la celebración del acto jurídico de creación y se logre una mejor distribución y administración de los beneficios según las necesidades específicas de la comunidad.

Por Ley, la duración del fideicomiso es de 30 años, sin embargo, puede pactarse entre las partes el término de duración del mismo, obedeciendo a su finalidad específica y puede ser en un periodo más corto del señalado o indefinidamente.

La terminación del Fideicomiso puede ser por las causas siguientes:

- a) Terminación de la vigencia del Fideicomiso;
- b) Cumplimiento de los objetivos centrales del Fideicomiso y;
- c) Por la liquidación que realicen de las partes por incumplimiento o por la aplicación indebida de sus fondos.

El fundamento jurídico del fideicomiso lo encontramos en los artículos cuarenta al cuarenta y cinco de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que disponen respectivamente:

“Los Fideicomisos Públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren Entidades Paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedaran sujetos a las disposiciones de esta Ley.”⁵⁸

Como podemos observar, es muy extenso el cúmulo de disposiciones conceptos y figuras que en torno a la administración pública, definen su estructura organizacional. Para considerar modificaciones en las entidades de gobierno, es necesario dominar estos conceptos, a fin de conocer el entorno legal y operativo de nuestras entidades, ya que si

⁵⁸ Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Delma, 2001, Art. 40.

pretendemos establecer cambios, estos deben apegarse, tanto a las propias estructuras administrativas, como al marco jurídico que las rige. Hablamos de análisis previo del entorno, como una de las primeras consideraciones para instrumentar modificaciones, es por ello que incorporamos todo lo anterior, como un primer acercamiento para aquel que no conoce del todo la integración de la administración pública desde el punto de vista jurídico, estableciendo un panorama general sobre el mismo. A lo largo de este trabajo, haremos mención reiterativa de estas figuras, por lo que su definición y conocimiento previo es necesaria para la adecuada comprensión de la problemática que se analiza.

1.5. LA BUROCRACIA

Antecedentes Históricos.

La burocracia es la otra parte que conforma al sector público, pero desde el enfoque de la organización funcional y de recursos humanos públicos. La idea de burocracia se concentra en un organismo compuesto por el conjunto de servidores públicos que tienen como meta principal el correcto despacho y atención de los asuntos de gobierno.

Con el nacimiento del Estado como forma de organización política, fue necesario crear instituciones que aterrizaran los ideales de gobernabilidad y orden público. Por ello, fue que el concepto de burocracia, se identificó como el grupo de personas responsables de atender los asuntos de Estado y población de manera conjunta.

Para abarcar todas las variables que ocurren en el análisis de la burocracia, no podemos descartar las aportaciones de los teóricos de la materia que mantienen vigentes muchas de sus premisas acerca de la conceptualización del modelo burocrático.

Teoría Weberiana de la Burocracia

La burocracia, para Max Weber, es la organización eficiente por excelencia, la organización llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad. La organización

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

burocrática esta diseñada científicamente para funcionar con exactitud, precisamente para lograr los fines para los cuales fue creada.

Para conseguir esta eficiencia planeada, el modelo burocrático necesita detallar y precisar por anticipado cómo deben hacerse las cosas.

Los malentendidos sobre el concepto de burocracia afectan, quizá aún con mayor fuerza, a la comprensión de las ideas de Max Weber. Y lo paradójico es que al intentar Weber exponer sus ideas con la mayor claridad empleando distinciones tan detalladas para evitar esos malentendidos, quizá los haya provocado en quien no penetre en todo su sistema. Sobre todo, sus "tipos ideales" han sido sujetos a interpretaciones realmente erróneas.

Fundamentos del pensamiento weberiano

La figura y obra de Max Weber ha marcado, como quizá las de ningún otro autor, el modo de plantear los problemas en las Ciencias Sociales y, sobre todo, en las teorías sobre la organización.

a) Características del Modelo Burocrático Weberiano.

El modelo básico de Weber es aquél que se ajusta a 10 caracterizaciones principales. Asumir todas o algunas de tales configuraciones implica que el diseño organizacional es o tiende a la burocratización. Recordemos que todas y cada una de las alineaciones sugeridas por Weber buscan la eficiencia y la racionalidad.

Por lo tanto, Weber sugiere que el modelo de la burocracia debe estructurarse sobre la base de las siguientes características:

El carácter legal de las normas y reglamentos

La organización burocrática esta cohesionada por normas y reglamentos consignados por escrito y que constituyen su propia legislación. La reglamentación organizacional lo prevé todo, como a la manera de los códigos; es exhaustiva, toca todas las áreas de la organización y procura minimizar las "lagunas". Además, las normas son racionales: están adecuados a los fines de la organización. También son legales porque confieren a las personas investidas de autoridad el poder de coacción sobre los subordinados. El objetivo de la reglamentación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

es la «estandarización» de las funciones de la organización, precisamente para que haya economía y racionalidad.

La formalización de las comunicaciones

Además de normas y reglamentos, las comunicaciones escritas son el otro "cemento" que une a la estructura organizacional. Las decisiones, las reglas y las acciones administrativas se formulan y registran por escrito para poder comprobar, documentar y asegurar la correcta y unívoca interpretación de los actos legales. Las formas reiteradas de comunicación suelen establecerse por medio de "formatos" para rutinizar su cumplimiento.

La racionalidad de la división del trabajo

El proceso de burocratizar una estructura implica una sistemática división del trabajo en orden de la racionalidad, esto es, en atención a la adecuación con los objetivos buscados. Se divide el trabajo, el derecho y el poder, estableciendo las atribuciones de cada participante, los medios de obligatoriedad y las condiciones necesarias. Los "puestos" o "cargos" deberán estar perfectamente definidos, cada uno con su nombre, categoría, funciones generales y específicas, autoridad y responsabilidad y todos ellos adheridos a un manual de organización o de procedimientos, con las rutinas claramente especificadas. El resultado será un organigrama capaz de representar la perfecta disposición de niveles, jerarquías, líneas de autoridad-responsabilidad, hacia arriba, hacia abajo y a los lados.

La impersonalidad en las relaciones

La división del trabajo, o sea, la distribución de funciones, actividades y tareas, es absolutamente impersonal, se habla de "puestos" y de "funciones", no de personas. Las personas son ocupantes de cargos y no individuos dotados de anhelos, emociones, etc. Asimismo, el poder de cada "persona" también es impersonal, puesto que se deriva del cargo que desempeña. En consecuencia, también es impersonal la obediencia prestada al superior. Se obedece al "superior", no en atención a la "persona", sino al puesto que ésta ocupa. De esta manera, burocrática es la expresión: "Las personas van y vienen, las instituciones permanecen". Es decir, la organización burocrática privilegia la impersonalidad en adecuación a garantizar dos cuestiones: 1) su permanencia en el tiempo y 2) la

estandarización del trabajo en dos áreas: la estandarización de rutinas y de desempeño. De rutinas porque todo el trabajo, en el puesto y nivel que corresponda, "debe" realizarse de igual manera; y estandarización de desempeño porque no importando quien lo realice, de todos modos debe hacerse.

Jerarquía de autoridad

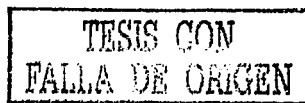
El principio de la jerarquía agrupa a los cargos y funciones y establece las áreas o tramos de control (las jurisdicciones). Con base en la jerarquía se construyen los escalones y la pirámide burocrática. La jerarquía es en orden y en subordinación y se define con reglas limitadas y específicas. La autoridad y el poder resultante son inherentes al cargo y al "nivel" y no a la persona y su distribución en la estructura reduce al mínimo los "roces", protegiendo al subordinado de la potencial acción arbitraria de su superior, dado que la acción de ambos se procesan dentro de un conjunto mutuamente reconocido de reglas.

Estandarización de rutinas y procedimientos

El desempeño de cada cargo esta burocráticamente determinado por reglas y normas técnicas. Todo esta establecido, ningún ocupante de algún cargo puede hacer lo que quiera, sino lo que la burocracia le impone hacer de acuerdo con rutinas y procedimientos previamente establecidos. Los estándares de desempeño son así fácilmente evaluables, puesto que hay patrones predefinidos para cada puesto y en todos los niveles del aparato. Los manuales de organización, procedimientos y políticas son la viva expresión de esta característica del modelo burocrático.

Competencia técnica y meritocracia

La selección de las personas, en un modelo burocrático, se basa en el mérito y en la competencia técnica y jamás en preferencias personales. Los procesos de admisión, promoción y transferencia del personal son iguales para toda la organización y se basan en criterios generales y racionales, siempre tomando en cuenta el mérito y la capacidad del funcionario. Los exámenes, los concursos, las pruebas y las medidas de desempeño, son vitales en el modelo burocrático.



Especialización de la administración

La administración está separada de la "propiedad" en una organización burocrática. Los miembros del cuerpo administrativo no son los mismos que los miembros de la junta de accionistas, que son los propietarios de la empresa. Es decir, en el modelo weberiano los administradores de la burocracia no son los dueños del negocio; esto permite el surgimiento del administrador como "profesional especializado" en dirigir la organización y de ahí el retiro gradual del dueño o capitalista de la gestión de la empresa. Los medios de producción, los recursos financieros y la tecnología, no son propiedad de los burócratas, pero sin embargo éstos están arriba de ellos. Ni los administradores pueden vender, comprar o heredar su posición o cargo dentro de la estructura, ni los capitalistas pueden administrar la empresa.

Profesionalización de los funcionarios administradores

Ninguna burocracia "puede funcionar", según Weber si no cuenta con administradores profesionales. Un administrador es profesional por las siguientes razones:

- Es un especialista en el desempeño de las actividades a su cargo; en los altos mandos tiende a ser generalista, mientras que en los mandos bajos se va transformando en un especialista.
- Es asalariado y el trabajo en la organización burocrática suele ser su principal fuente de ingresos.
- Es ocupante de un cargo y la actividad que realiza en la estructura suele ser la principal.
- Es designado por un superior en base a sus méritos y desempeños. Su trabajo habla por él.
- Su cargo es por tiempo indeterminado no porque el cargo sea vitalicio, sino porque la única norma de permanencia es su desempeño.
- La organización es el ámbito de su carrera y dentro de ella la realiza escalando las diversas posiciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- No es el dueño de los activos ni de los medios de producción de la empresa.
- Es fiel al puesto y se identifica con los objetivos de la empresa.

El administrador profesional controla cada vez más a las burocracias, debido a que la carrera administrativa otorga posiciones de mando y de control sin poseer la propiedad, lo que hace que un administrador pueda llegar a tener más poder y control.

Completa previsibilidad del funcionamiento

En general, lo que busca el modelo burocrático, en la idea de Weber, aparte de la eficiencia vía la racionalidad, es la más completa y absoluta previsibilidad del comportamiento de sus miembros. La premisa weberiana básica es esta: "El comportamiento humano laboral es perfectamente previsible" de donde se deducen todas las consecuencias posibles que el modelo burocrático exige.

La "burocracia" es también una clase social contratada por el Estado para servirle, asume dos estratos claramente diferenciados:

1. La alta burocracia, constituida por los dirigentes políticos del Estado, incluidos los técnicos, los asesores y los especialistas. Ya sea que los dirigentes asuman el poder político del Estado por la vía del voto o ya por otros medios, la clase burocrática la constituyen los presidentes o primeros ministros, según el sistema político (republicano, parlamentario o mixto); los secretarios del despacho o ministros de los diferentes ramos de la administración pública; los titulares de las entidades paraestatales, entre otros. Sucede que no solamente los empleados por el Estado son la burocracia, pues también lo son los dirigentes de los partidos políticos y de los organismos que les constituyen: sindicatos y otras agrupaciones. Esta alta burocracia, es decir, la élite del aparato estatal, o sea: el régimen acotado (el Estado menos el ejército, los dueños del capital y el clero) constituye propiamente la clase dominante.
2. La baja burocracia, contratada no por el voto popular, sino por la designación del superior, a veces no sobre la base de los méritos del desempeño, sino en razón de las relaciones de compadrazgo, amistad, afinidad o intereses de grupo. Existe también la base burocrática adherida al aparato estatal por la vía laboral sindical. Se trata de los trabajadores y empleados propiamente dichos y al servicio de los poderes del Estado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para Weber, todo parece indicar que es la autoridad la que proporciona el poder, de donde se deduce que tener autoridad es tener poder. A "contrario sensu" el razonamiento no es siempre verdadero, ya que tener poder no significa necesariamente tener autoridad. Tanto la autoridad como el poder que de ella emana dependen de la legitimidad, es decir, de la capacidad de justificar su ejercicio.

Los tipos de autoridad para Weber son:

- A) La autoridad tradicional.
- B) La autoridad carismática y
- C) La autoridad racional, legal o burocrática.

Concepto de la Burocracia

Desde la concepción primero sociológica y luego administrativa, la burocracia es todo lo contrario de lo que el sentido vulgarlo pregona en su contra. El lego pasó a dar el nombre de "burocracia" justamente a los defectos (las disfunciones) del sistema y no al sistema en sí mismo.

La Administración, como la burocracia, encuentran sus orígenes desde la antigüedad. La cultura griega, siendo en la actualidad base y origen de muchas Instituciones, ideales y perfiles culturales, conformaba su gobierno con entidades públicas y sociales que de manera conjunta realizaban actividades de administración.

Los romanos con su inagotable fuente de Derecho consuetudinario y bajo el amparo de su "legis", desarrollaron instituciones en donde la figura de los cargos públicos aparecía dentro de los propios cuerpos normativos, siendo responsables de cumplir con las encomiendas de los emperadores, gobernadores o curadores en las poblaciones del vasto imperio.

Con la caída del imperio romano, nació la Edad Media y con ella el ejercicio del control total por parte de la iglesia sobre múltiples aspectos de la vida de los feudos e inclusive de los reinos, no siendo la excepción la administración gubernamental. Bajo el discurso "la verdad divina e incuestionable" y aunado al surgimiento de las monarquías como forma de

gobierno predominante en Europa, la burocracia no tuvo crecimiento alguno siendo por el contrario, disminuida a su mínima expresión.

Ya en el renacimiento y en el siglo XIX, las revoluciones sociales dieron paso a etapas de reforma y surgimiento de nuevas instituciones que permitieron el resurgimiento de la Administración Pública bajo una ideología nacionalista y científica en donde el liberalismo ideológico era la corriente de pensamiento que influyó directamente en las instituciones públicas.

En 1745 fue utilizado por primera vez el término "bureucratic" por Vincent de Gournay, un reconocido economista de la escuela de los fisiócratas.⁵⁹

Etimológicamente, se refiere al vocablo (buró) oficina y (cratos) poder. La mayoría de los autores sobre la materia, tratan de definir a la burocracia en "contrario sensu" de su significado, sin embargo, es inevitable tal relación con deshonestidad, ignorancia, corrupción, demora, etc.

Debemos entender en realidad el término burocracia como la estructura político-administrativa, conformada por todos aquellos individuos con carácter de servidores públicos que tienen como objetivo y responsabilidad única el correcto y eficiente despacho de los asuntos de orden público.

Para tal efecto, existen jerarquías administrativas burocráticas que de menor a mayor grado, están facultadas para el desempeño de las labores. Esta jerarquía administrativa queda representada en el cuadro siguiente:

Clasificación de las Jerarquías Burocráticas⁶⁰

Cuadro 1

⁵⁹ Gournay se refería en términos despectivos a la autoridad de la naturaleza, base de la doctrina fisiócrata.

⁶⁰ José Luis Tonix Rodríguez "La Burocracia": en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal. Autores Mexicanos, México, Secretaría de la Presidencia, 1975 p. 472-473.

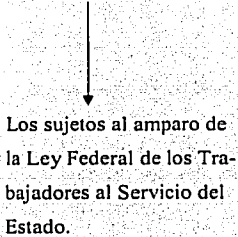
Estructura político administrativas

1) **Autoridades políticas (todos los cargos de elección popular.)**

2) **Autoridades administrativas de confianza (designación)**

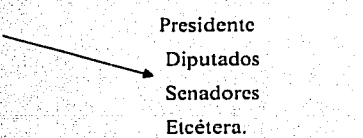


3) **Funcionarios y empleados de base**



NIVELES ADMINISTRATIVOS

1) **Puestos de elección popular**



2) **PUESTOS DE DESIGNACIÓN**

a) **Secretarios, Subsecretarios**

- b) Oficiales Mayores, Directores
- c) Generales, etcétera

3) Puestos de base: Desde el nivel de jefe de oficina
hasta personal de intendencia
y / u obras.

La Administración Pública como Factor Determinante del Desarrollo.

Bajo la aplicación estricta del modelo burocrático, debemos concentrar el fin de la Administración Pública como el medio para mejorar y aprovechar de mejor forma los recursos del país, con la meta única de incrementar la eficiencia de las organizaciones públicas, en beneficio de la población, otorgándoles seguridad social y estabilidad económica y política.

Al respecto, José Luis Tonix Rodríguez Señala:

"La actual tendencia de los países en vías de desarrollo es la de alcanzar un aumento en la productividad y un aprovechamiento óptimo de sus recursos planificados, de una manera racional, que permita disfrutar la población de un mejor nivel de vida. Esto está íntimamente ligado con el papel desempeñado por la burocracia en sus diferentes niveles, que permiten la adecuación, tanto de los órganos como de los funcionarios y empleados, a un papel global que pretende la búsqueda de: objetivos generales, sectoriales, regionales, estatales, municipales, etcétera, por medio de los cuales se logren las metas predeterminadas de desarrollo, dentro del complejo social específico en el que se va a desenvolver".⁶¹

La Burocracia como Institución Social.

Podemos decir que la burocracia por la complejidad y dimensión de sus organizaciones es una Institución social, e inclusive un factor real de poder.

"La burocracia es básicamente una institución social, puesto que en si misma consta de una serie de relaciones, procesos e instrumentos estructurados en torno a un interés social de importancia. Implica tanto un concepto de tipo social y humano plasmado en tradiciones, costumbres, leyes

⁶¹ Ibid. Pág. 473.

*personas, etcétera, tanto como un concepto de tipo material: edificios, máquinas, sistemas de comunicación, etcétera.*⁶²

Desde la era post-revolucionaria, la necesidad de “corporativizar” las organizaciones y “alinearas” a un régimen único de concentración de poder político controlado por un partido con presencia única, definió por muchos años la “filosofía” de la Administración Pública.

Debemos recordar que, anteriormente, el ingresar al servicio público significaba la afiliación al Partido de Estado, además de los descuentos correspondientes en nómina, participación en eventos políticos de propaganda, etc. Estas características dieron pie a una administración demasiado politizada y preocupada exclusivamente por la permanencia del régimen en el poder y olvidar su objetivo principal que es el orden y el bien común.

De ahí que la crítica al modelo burocrático sea de ineficiencia y obsolescencia ya que este gremio no se ha ocupado en realidad por resolver los asuntos públicos como tal, sino la satisfacción de intereses personales y de grupo.

De los criterios actuales sobre burocracia, debemos de resaltar las siguientes características:

Residuos Culturales Persistentes.⁶³

1) LAS COSTUMBRES

- Nombramiento de personal
- Tipo de autoridad
- Excesivo formalismo
- Falta de orden y disciplina
- Desperdicio

- Paternalismo
- 1. Nepotismo
- 2. Compadrazgo
- 3. Recomendados

2) ADMINISTRATIVAS

⁶² Ibid. Pág. 474.

⁶³ Ibid. Pág. 475.

- Ausentismo
- Aviadores
- Tertulias
- Abuso
- Tortugismo

- Endeudamiento persistente
- Efecto demostración
- Consumo conspicuo

3) POLÍTICAS

- Vicios electorales
- Manipulación de masas
- Mística de la toma de decisiones
- Botín político
- Política interna (politiquería)
- Liderazgo

5) DEFORMACIÓN DE VALORES

- Peculado
- Falta de conciencia de servicio
- Despotismo, servilismo, etc.
- Arbitrariedad
- Negligencia
- Falta de creatividad
- Mordida, cohecho, etc.
- Resistencia al cambio
- Anquilosamiento

4) ECONÓMICAS

La Elite Burocrática.

*"Dentro de las etapas históricas por las que ha pasado una sociedad nacional se han caracterizado dentro de su desarrollo gubernamental, por la creación de elites burocráticas, que generalmente se han formado a través de los grupos económico-sociales con potencia política. Estos grupos se forman usualmente dentro de los tradicionales que son: latifundistas militares, religiosos. Estas elites buscan acomodo dentro del gobierno para resguardar sus intereses particulares."*⁶⁴

La formación de elites obedece a la concentración de poder político, económico o ideológico en un grupo reducido de personas que lo utilizan para la satisfacción de sus "necesidades" ó la preservación de un "Status quo".

La Burocracia como Institución, no está exenta de la influencia de grupos de elite que gracias a las relaciones personales y el tráfico de influencias permanecen inmutables, ejerciendo un control absoluto sobre las formas de llevar a cabo la gestión pública.

⁶⁴ Ibid. Pág. 475.

Este es un factor que bloquea casi en su totalidad la posibilidad de mejora e innovación pública, ya que impide modificar el entorno laboral y organizacional de las entidades, por el temor a que el cambio les reste poder de mando y como consecuencia perder el control, el nivel jerárquico y los "beneficios" de mantenerse en posiciones estratégicas.

Existen dos grandes definiciones con las que podemos entender el concepto de burocracia de una manera amplia. La primera nos dice que es el sistema por medio del cual las entidades administrativas se organizan jerárquicamente y es por este método que podemos estructurar a la administración pública de un modo nivelado en orden de importancia y en rango de responsabilidades.

La planificación de personal, así como otras etapas en el manejo de recursos humanos, influyen también en la delimitación de la burocracia, en el sentido de señalar qué o quienes son los capacitados para ocupar uno u otro puesto. Bajo ese entendido, vemos que la burocracia, administrativamente hablando, es un complejo medio de trabajo, en el cual las actividades de mayor o menor responsabilidad son jerarquizadas y estratificadas para poder obtener mejores resultados cuando se está realizando una tarea eminentemente pública y de influencia en la unidad administrativa si se realiza al interior o de servicio a la población si el impacto de sus resultados se orientan al exterior.

En segundo lugar tenemos la definición más común de burocracia o burócrata. "Dice de aquel individuo que en el desarrollo de sus actividades muestra, negligencia, incapacidad, falta de estímulo, incompetencia, lentitud, falta de interés, etc." La ciudadanía en vista de la mala atención que recibe por parte de los funcionarios públicos, son los que han puesto este adjetivo a la palabra burócrata. Es cierto que muchos sistemas de atención y básicamente de servicios no responden como se quiere a las exigencias de una creciente población que requiere de rapidez, eficiencia y solución oportuna de los problemas que tiene para con el Estado y en particular la administración. La importancia de analizar este concepto radica en conocer en qué se está fallando y determinar el nivel real de responsabilidad que tiene el personal que no está lo suficientemente capacitado y sobre todo no tiene la deontología de lo

que significa un funcionario público, ya que en lugar de generar una cultura de "ponerse la camiseta", existe la costumbre de que es un acto de molestia el que los individuos acudan a solicitar servicios.

El modelo burocrático, como pudimos comprobar ha resultado ser la plataforma tradicional de organización de las entidades públicas, e incluso asimilado por la mayoría de los organismos privados. De cumplir cabalmente con todas las características de la propuesta de Weber, el sector público tendría un rostro distinto, por lo que el centro de la polémica se encuentra entre aplicar realmente el modelo weberiano, o reconfigurar la estructura vital de las organizaciones. La evidencia de la información de este apartado será útil al momento de reflexionar sobre su vigencia en el capítulo cuarto.

1.5.1. Clasificación General de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Hemos analizado a la burocracia desde el punto de vista sociológico y organizacional. Sin embargo, ¿Cómo se integra la burocracia desde el punto de vista jerárquico y conceptual?

Debemos de hacer la distinción en el manejo de la terminología acerca de las atribuciones y características únicas que distinguen a las diversas clasificaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el fin de identificar claramente las responsabilidades, limitaciones y atribuciones de cada una de ellas.

El Dr. Mario de la Cueva apunta:

"Los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del Estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, son los trabajadores al través de los cuales se realizaban las funciones de los órganos titulares del poder público".⁶⁵

La definición legal de Trabajador al Servicio del Estado la podemos encontrar en el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que consigna:

⁶⁵ Cueva, Mario de la. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. México, Porrúa, 1980, Pág. 43

*"Trabajador al Servicio del Estado es toda persona que preste un servicio físico o intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores personales."*⁶⁶

LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Para el Dr. Omar Guerrero, el servicio público, *"es aquel que independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado"*⁶⁷.

En su obra, nos hace referencia acerca de diversas clasificaciones de funcionarios, que han adquirido esa categoría, gracias a un largo proceso que comienza con la preparación académica, una etapa de inducción elemental, y por último la práctica en el servicio público.

Con base en algunas experiencias internacionales, analizadas en este documento, la concepción tradicional de servidor público que tenemos en el país, como aquel individuo que desempeña una labor dentro de la Administración Pública, difiere de la realidad europea. La preparación y la formación de servidores público, como ya hicimos referencia, es un verdadero sistema de profesionalización, en el cual los individuos que tienen aspiraciones de convertirse en funcionarios públicos, tienen que seguir una trayectoria definida, la cual marca la pauta en el desarrollo del sujeto dentro del entorno público.

La formación administrativa y la carrera administrativa, han garantizado un alto nivel de calidad en los servidores públicos europeos, lo que sin duda ha venido a reposicionar el concepto de servidor público; imagen que debemos de estudiar y distinguir las muchas ventajas que conlleva el preocuparse por una formación integral del individuo, en aras de mantener un sistema organizacional gubernamental altamente capacitado que sea la base de la ejecución de políticas y decisiones del Estado.

⁶⁶ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Art. 3°.

⁶⁷ Guerrero, Omar. Principios de Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, Pág. 3.

*"No se trata pues de todos los empleados o trabajadores del estado, sino solamente aquellos que, como funcionarios, desempeñan las funciones esenciales que le atañen al estado y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio."*⁶⁸

En nuestra legislación, el artículo 108 constitucional establece quienes serán servidores públicos:

*"Se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial, Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal"*⁶⁹

Podría decirse que este concepto concentra a los dos anteriores, unificando criterios de clasificación. Sin embargo, hemos remarcado cada una de las características particulares del Empleado y Funcionario público, por lo que no puede decirse que todos los Trabajadores al Servicio del Estado sean servidores públicos.

Sin embargo, de la lectura al texto constitucional, se puede afirmar que un servidor público, es aquella persona física que independientemente de su nivel jerárquico realiza un trabajo en los órganos de la administración pública a cambio de un salario o remuneración determinada.

Funcionario Público.

El funcionario público se distingue de las otras clasificaciones por ser aquel individuo que por Ley, se le reconocen una serie de facultades y atribuciones que le otorgan la calidad de representante ó titular de las entidades y organismos de la Administración Pública.

La investidura de un funcionario público, presupone la definición de un perfil específico, que a excepción del Presidente de la República, que tiene facultades especiales, describe a los funcionarios de más alto nivel. Así, en el Poder Ejecutivo podemos considerar que el rango de funcionario inicia a partir del nivel de Director General en la administración pública centralizada o sus equivalentes en la administración pública paraestatal.

⁶⁸ Ibid. Pág.7

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 108.

Con base en lo anterior, podemos dar una definición de funcionario público como aquel individuo que ostenta un cargo de alto nivel ejecutivo, el cual tiene facultades de representación, ejecución y decisión directa sobre los asuntos de despacho del organismo o entidad pública a la cual pertenezca.

Ejemplo de funcionarios públicos son los siguientes:

- a) Secretarios de Despacho.
- b) Subsecretarios.
- c) Oficiales Mayores.
- d) Directores Generales.
- e) Subdirectores.
- f) Coordinadores Generales.
- g) Gerentes.

Empleado Público

El empleado público, para el Dr. Gabino Fraga *"Supone una vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la formulación de la función pública"*.⁷⁰

De la definición anterior, sobresale la ausencia de facultades representativas del empleado público fuera o dentro del organismo o dependencia.

Por lo tanto, los empleados públicos serán aquellos individuos que mantienen una relación subordinada de trabajo, bajo la dirección exclusiva de un funcionario de mayor jerarquía.

⁷⁰ Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 66

1.6. MARCO JURÍDICO ACTUAL DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO.

La actividad de los Trabajadores al Servicio del Estado se encuentra regulada por muy diversos ordenamientos jurídicos que establecen las bases legales de acción sobre las cuales se llevan a cabo múltiples tareas y se ejecutan las acciones de gobierno por parte de la administración pública.

Este es sin duda un aspecto muy importante dentro de la vida de las organizaciones estatales, ya que la carencia de legislación adecuada y precisa provocaría un caos en el desarrollo de las actividades públicas, dejando sin posibilidad de coordinación, decisión y ejecución de los actos administrativos a los servidores públicos.

Para realizar el estudio del marco jurídico del servicio público de una forma precisa, podríamos clasificar la legislación administrativa en tres grandes rubros:

1.6.1. Legislación Fundamental.

Es todo aquel cuerpo normativo que da fundamento legal a los actos administrativos y acciones que realiza la Administración Pública dentro de la esfera de su competencia.

La fundamentación legal gira entonces entorno al proceder de los órganos del Estado, en cumplimiento a sus obligaciones y tareas correspondientes, tanto al interior de las entidades como en su papel de autoridad hacia los gobernados.

A esta acción se le conoce como Acto Administrativo.

Concepto.

Se define como Acto Administrativo a la decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones, toma la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas.

Dentro de la división de Poderes, es el que procede del ejecutivo, a diferencia del acto legislativo (o ley) y del judicial (resolución, auto o sentencia). Además, la autoridad ha de obrar como representante de la Administración Pública en tanto que es persona de Derecho Público, ya que, de proceder como persona jurídica privada, las relaciones encuadran dentro de las civiles o comunes, con los privilegios que en todo caso se atribuyen al Estado y a otras entidades aun en su aspecto "particular".

Prácticamente integran actos administrativos todas las resoluciones y disposiciones, verbales o escritas (singularmente éstas, debido a su constancia) sean acuerdos, órdenes, decretos, reglamentos, instrucciones, circulares o bandos que dicta el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Gobernadores, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, Regidores y demás servidores públicos facultados por Ley para llevar a cabo actos de tal naturaleza.

Por medio de la celebración de estos actos jurídicos, es que la administración pública ejercita sus facultades de gestión, las cuales, deben fundamentarse y motivarse correctamente y lograr con ello que su actuación se apegue a estricto derecho.

Es por ello que la multiplicidad de legislaciones existentes en materia administrativa y en otros campos del derecho público establecen claramente los derechos y obligaciones del Estado en cuanto a su papel de autoridad para llevar a cabo las tareas respectivas en cumplimiento a dicho marco normativo.

Resumiendo, la legislación fundamental tiene como objeto el dar validez jurídica a los actos administrativos y de derecho privado celebrados por la administración pública, los cuales, necesariamente, deben estar contemplados en las legislaciones correspondientes apeándonos a la máxima: "la autoridad solo puede hacer lo que por ley le está permitido".

Existen criterios de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito que establecen claramente la obligación constitucional

consagrada en el artículo 16 en cuanto a fundamentar y motivar de una manera precisa los actos administrativos que lleven a cabo en su papel de autoridad. Al respecto, transcribimos algunas de esas tesis dentro del Anexo I de este trabajo.

1.6.2. Legislación Laboral.

Regula todo lo relativo a las condiciones generales de trabajo de los Trabajadores al Servicio del Estado y en la cual se les reconocen todos los derechos y prestaciones que les corresponde por tener la categoría de servidores públicos, además de que así lo dispone la Constitución Política de los EUM en su artículo 123 apartado B y su Ley reglamentaria.

Fuentes de Derecho del Trabajo.

A manera de Introducción comenzaremos estableciendo las fuentes de derecho del Trabajo Burocrático, entendiéndolo como tales el origen o procedimientos que dan lugar al nacimiento de normas jurídicas y situaciones de vinculación laboral entre el Estado como empleador y los trabajadores que prestan sus servicios en las diversas entidades y organismos del sector público.

El Dr. Hector Santos Azuela señala 3 fuentes que dan origen a las normas laborales:

- a) *"Estatales.- Proviene de la actividad legislativa del Estado.*
- b) *Contractuales.- las normas se generan mediante la concertación de las partes, plasmado en un contrato o relación de trabajo.*
- c) *Metacontractuales.- si las normas laborales se generan o son obra del escenario social en el cual se desempeña el trabajo. Se trata de organismos o personas diferentes al Estado o a las partes contratantes, apuntándose al efecto, que se trata del actuar espontáneo de la sociedad mediante sus organismos naturales como el sindicato."*⁷¹

Dentro de la Constitución Política de los EUM, en su artículo 123, aparecen dos grandes apartados que enmarcan los derechos y obligaciones del patrón y los trabajadores tanto en el ámbito de los particulares, así como del sector público.

⁷¹ Santos Azuela, Hector. Derecho del Trabajo, 1ª. Ed., México, McGraw-Hill, 1999, Pág. 83

El apartado A del artículo citado, establece cuales serán los derechos y obligaciones así como los términos y condiciones de las relaciones de trabajo que se establezcan entre el patrón y los trabajadores, por lo general en el ámbito de los particulares.

El apartado B regula, por otra parte, la relación laboral entre los trabajadores y las Dependencias y Entidades del Estado mismo estableciendo, de igual manera que en el apartado anterior, los términos y condiciones generales de trabajo; así como el conjunto de derechos y obligaciones recíprocas establecidas en dicho precepto constitucional.

*"El apartado B consta de 14 fracciones en las cuales quedan comprendidas las obligaciones y derechos de los trabajadores como las características de las jornadas laborales, los salarios, el escalafón la separación del cargo, la sindicalización y sobre la seguridad social."*⁷²

Es claro que los dos apartados regulan de igual manera aspectos laborales, siendo distintos los sujetos. Sin embargo, existen entidades, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y entidades gubernamentales que se apegan al régimen jurídico del apartado "A" como lo veremos más adelante.

El artículo 123 apartado "B" de la CPEUM, se transcribe bajo el Anexo II.

De la lectura hecha al precepto citado se desprenden dos categorías en las cuales se clasifican a los trabajadores del sector público:

- a) Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, y
- b) Trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal.

Así mismo, existe una Ley reglamentaria que regula al igual que la Ley Federal del Trabajo lo hace con el apartado A al apartado B. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es el conjunto de normas que tienen como objeto el establecer los derechos y las obligaciones surgidas con motivo del establecimiento de una relación de trabajo entre el Estado y los Individuos.

⁷² Haro Belchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas. 1ª. Edición, México, INAP, 2000, Pág. 142.

Al respecto, el artículo 2 de dicha legislación establece:

*"Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la gran comisión de cada cámara asumirán dicha relación."*⁷³

El régimen de Seguridad Social es uno de los aspectos más importantes en cuanto a los derechos consagrados en el 126 constitucional. Mientras que en el apartado "A" del artículo multicitado el organismo que presta los servicios de asistencia social es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para los trabajadores al servicio del Estado es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los del Estado (ISSSTE). Al respecto, el artículo 1 de la Ley del ISSSTE establece:

"Artículo 1.- La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la república; y se aplicara:

I. A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros;

II. A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta ley;

III. A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los Estados y Municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el instituto celebre de acuerdo con esta Ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales;

IV. A los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta ley; y

*V. A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la junta directiva se incorporen al régimen de esta ley."*⁷⁴

Esta institución de seguridad social otorga a sus derechohabientes las siguientes prestaciones:

- a) Medicina preventiva;*
- b) Seguro de Enfermedades y Maternidad;*
- c) Servicios de Rehabilitación Física y Mental;*
- d) Seguro de Riesgos de Trabajo;*
- e) Seguro de Jubilación;*
- f) Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;*
- g) Seguro de Invalidez;*

⁷³ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Art. 2.

⁷⁴ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Delma, 2001, Art. 1.

- h) Seguro por causa de muerte;
- i) Seguro por cesantía en edad avanzada;
- j) Indemnización global;
- k) Servicios de atención para el bienestar y desarrollo de la familia;
- l) Servicios Integrales de retiro a jubilados y pensionistas;
- m) Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- n) Prestamos Hipotecarios y financiamiento en general para vivienda;
- ñ) Prestamos a mediano plazo;
- o) Préstamos a costo plazo;
- p) Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;
- q) Servicios turísticos;
- r) Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación;
- s) Servicios funerarios; y
- t) Sistemas de ahorro para el retiro.⁷⁵

Normatividad Estatal.

El artículo 115 fracción octava párrafo segundo determina que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se registrarán por las leyes que expidan las legislaturas locales y el artículo 116 constitucional en su fracción sexta indica que:

"Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se registrarán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo ciento veintitrés de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

Por lo tanto, los Congresos de los Estados son los organismos facultados para expedir diversos ordenamientos dónde se regulen las relaciones laborales con sus servidores públicos.

1.6.3. Legislación de Control y Sanción Administrativa.

La Legislación de Control y Sanción Administrativa es aquella que permite verificar y determinar que las acciones emprendidas por los servidores públicos se apeguen a estricto derecho procurando en todo momento evitar la comisión de ilícitos u omisiones que afecten el correcto desarrollo de las actividades de gestión pública en las entidades gubernamentales.

⁷⁵ Ibid, Art. 2.

Los funcionarios que no cumplan con sus obligaciones correctamente, cometan algún delito, causaran un daño con su actuación o se condujeran al margen de la Ley, incurren en responsabilidad de servidores públicos. El marco jurídico que sanciona tales conductas se clasifica, según la materia y tipicidad, en 4 campos de derecho.

A) Responsabilidad Civil.

La responsabilidad civil proveniente de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Publica Federal, a la del Gobierno del Distrito Federal, a la de los Estados, de los Municipios o a un particular, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.

Las disposiciones que conforman el marco legal de responsabilidad civil del servidor público adscrito a los Poderes de la Federación son el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles; sin embargo, la Constitución Política de los EUM y diferentes ordenamientos administrativos como la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establecen las bases para el tratamiento legal de esta figura.

El Código Civil establece la responsabilidad del Estado cuando sus servidores públicos, en el ejercicio de sus atribuciones, ocasionen un daño o perjuicio a terceros. El daño debe entenderse en sus dos variantes: el material y la moral.

B) Responsabilidad Penal.

La responsabilidad penal tratándose de los servidores públicos, es aquella en que la incurren cuando sus actos u omisiones son sancionadas por las leyes penales. Estos actos u omisiones pueden darse en el desempeño de su empleo, cargo u comisión, en cuyo caso es necesario referirse a los distintos tipos penales relativos a delitos cometidos por los servidores públicos.

En materia Federal el Código Penal Federal y El Código Federal de Procedimientos Penales regulan sobre el procedimiento y sanción de los delitos de servidores públicos.

Es necesario estar atentos a la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará, toda vez que los funcionarios que gozan de inmunidad procesal, por lo que no pueden ser sujetos del procedimiento penal hasta que no haya sido declarada su procedencia por la Cámara de Diputados, o la de Senadores cuando se trate de delitos graves cometidos por el Presidente de la República.

Todos los servidores públicos son penalmente responsables por las conductas ilícitas que cometan en contravención de las disposiciones contenidas en las leyes aplicables de la materia, ya se trate de delitos del fuero federal o de delitos del fuero común excepción hecha al Presidente de la República que solo puede ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común.

C) Responsabilidad Administrativa.

Es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones violen los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia y transgreda solamente la esfera jurídica del derecho público.

En el caso de responsabilidades administrativas, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sin número de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias y entidades.

El ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos es para aquellos servidores que se reputen como tales, aún cuando se encuentren laborando en

el interior del país. De lo anterior se desprende que la competencia de las Entidades Federativas y Municipios en materia de responsabilidades para conocer y sancionar las conductas ilícitas de los servidores públicos quedan reservadas para cada uno de los mismos.

D) Responsabilidad Política.

Es aquella que tienen los funcionarios Federales que con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su accionar incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

La Constitución Política de los EUM establece los supuestos de responsabilidad política, así como su procedimiento sancionatorio.

Podemos identificar a los servidores públicos sujetos a esta responsabilidad, dentro de los que se encuentran:

- Los Secretarios de Despacho
- Los Jefes de Departamento Administrativo
- El Procurador General de la República
- Los Directores Generales o equivalentes en la administración centralizada, descentralizada, parastatales, sociedades, fideicomisos.
- Los Senadores
- Los Diputados
- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Los Consejeros de la Judicatura Federal.
- Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito.
- Los Jueces de Distrito.

Se consideran como conductas irregulares que dan lugar a responsabilidad política, aquellas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

Se contemplan como sanciones políticas la destitución y la inhabilitación, que pueden ser impuestas por la Cámara de Senadores. En cuanto al juicio político solamente se podrá

iniciar durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro del año siguiente al que lo haya concluido.

El marco jurídico del sector público es muy vasto, sin embargo, es necesario conocerlo a fin de familiarizarnos con los conceptos consagrados en la legislación específica, de tal forma que podamos comprender a lo largo del presente trabajo, las citas, referencias, los derechos y obligaciones de las dependencias y entidades del sector público, así como de los funcionarios de gobierno.

1.7. LOS SINDICATOS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La figura del Sindicato, es sin duda un sinónimo de tradición, defensa de derechos e intereses de las clases gremiales y de los trabajadores del sector público.

Son instituciones que sirven de plataforma sustentable del derecho del trabajo, como fuente de normas jurídicas, como organismos sociales y como entes creados para la salvaguarda de las libertades y conquistas gremiales todo en un ambiente de solidaridad y colaboración entre trabajadores.

Este es el espíritu del sindicalismo, que por desgracia no se acerca a la realidad histórica de los sindicatos en México.

Calificativos como "charrísimo", corporativismo, control y manipulación de las masas, nepotismo, protagonismo político, corrupción, ineficiencia, son algunos de los adjetivos que se utilizan para identificar a las organizaciones sindicales.

La realidad es que en su mayoría, el significado real de sindicato es totalmente ajena a los individuos que los dirigen y representan, ya que la generalidad los utilizan exclusivamente para satisfacción de intereses personales o con fines distintos al de la salvaguarda de los derechos laborales de los trabajadores.

Los sindicatos en la Administración Pública no son la excepción. Por más de 70 años sirvieron a los intereses de un régimen centralista que concentró el poder político bajo la figura presidencial. Los sindicatos al ser factores reales de poder fueron sometidos a este régimen interviniendo en sus organizaciones gremiales y tomando el control absoluto de ellas.

Sin embargo, estas organizaciones laborales deben ser vistas como agentes que promuevan la mejora y desarrollo del sistema laboral público, ya que en ellas se concentran la mayoría de los servidores públicos de las entidades en donde laboran y con su capacidad de convocatoria e influencia, permitirán un cambio definitivo en la cultura de trabajo de sus agremiados.

Como hemos señalado con anterioridad en la lectura al artículo 123 apartado "B", uno de los derechos más significativos, además del de la seguridad social es la sindicación. Al respecto, la fracción X señala:

*"Los trabajadores tendrán derecho a asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de la huelga, previo al cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática de los derechos que este artículo les consagra."*⁷⁶

El Congreso del Trabajo es un organismo del sector laboral, el cual está conformado por diversas Federaciones, Confederaciones y Sindicatos existentes en el territorio nacional.

Una de estas organizaciones y que es materia de nuestra investigación es la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado o FTSE la cual abordaremos en páginas subsecuentes.

Además de la FTSE el Congreso del trabajo se compone de:

A) La Federación de Trabajadores del Distrito Federal.

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art.123, fracción X del apartado B.

B) La Federación de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados, Municipios e Instituciones Descentralizadas de carácter Estatal de la República Mexicana.

El Congreso del Trabajo engloba a los trabajadores asalariados del apartado B y los Trabajadores de los Estados y Municipios además de otras agrupaciones del apartado "A".

En el Anexo número III "Estructura Piramidal del Congreso del Trabajo", podemos apreciar cada una de las Federaciones, Confederaciones y Sindicatos que conjuntamente integran los grupos sindicales que dan vida al Congreso del Trabajo.

La Sindicación Federal.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en su Título Cuarto "De la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales del Trabajo" las bases jurídicas sobre las cuales se organizarán los Trabajadores al Servicio del Estado para la mejora, desarrollo y defensa de sus intereses colectivos.

El artículo 67 de dicha Ley establece:

*"Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes."*⁷⁷

Existen criterios de jurisprudencia emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de la inconstitucionalidad de las limitantes impuestas por el artículo anterior y el 68 de la misma ley burocrática, que establece la existencia de sólo un sindicato por dependencia. Los Convenios Internacionales como el de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) establece que la libertad sindical de los trabajadores debe ser irrestricta cuando se trate de la formación de nuevos sindicatos además de los ya existentes en una misma organización.

Requisitos de Existencia.

Para la conformación de un sindicato burocrático se requiere:

⁷⁷ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Art. 67

- Cuando menos 20 trabajadores, siempre y cuando no exista otra organización dentro de una misma entidad con mayor número de afiliados.
- Deben de ser registrados ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; Presentando a la Solicitud adjunta la siguiente documentación:
 - Acta Constitutiva.
 - Estatutos del Sindicato.
 - Acta de la sesión en donde se designa a la Directiva.
 - Una relación de los miembros integrantes o fundadores.

Una vez recibida la solicitud acompañada de los documentos antes mencionados, el Tribunal realizará el estudio correspondiente y verificará que no exista un sindicato con un mayor número de afiliados en la misma entidad u organismo. En caso contrario, deberá otorgar el registro.

Si por alguna razón u omisión de la autoridad, esta se negara a otorgar el registro correspondiente del sindicato, la resolución puede ser combatida en vía de amparo directo ante un Juez de Distrito en materia laboral o de jurisdicción concurrente.

La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Orígenes.

Las sociedades laborales de los burócratas, surgieron, en un principio como Asociaciones Mutualistas de Empleados Públicos. Posteriormente, evolucionaron como verdaderos organismos sindicales a comienzos del siglo XX. La "Alianza de Trabajadores del Estado", la cual en su primer congreso celebrado el 4 de agosto de 1936 decide crear la (Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE). Esta Federación incluyó a los telegrafistas, trabajadores de caminos, empleados postales, así como trabajadores de diversas dependencias públicas. Sin embargo, su pertenencia a la CTM limitaba sus posibilidades de

acción como sector burocrático, lo cual motivó que a iniciativa de la Secretaría de Gobernación el 2 de noviembre de 1938 naciera lo que hoy se conoce como la FTSE.⁷⁸

La FTSE se fundó el 5 de diciembre de 1938, y dio un gran impulso al proyecto de corporativización de las instituciones sindicales, promovido por el Gobierno Federal a fin de mantener el control de los organismos gremiales y con ello garantizar la estabilidad y consolidar la fuerza y posición política del régimen de aquella época.

Dentro de sus estatutos de gobierno interno, los objetivos que persigue la FTSE son los siguientes:

- I. *Pugnar por la vigilancia y actualización de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en beneficio de sus agremiados;*
- II. *Garantizar y defender los intereses de los sindicatos federados;*
- III. *Pugnar por las reformas necesarias a las disposiciones jurídicas que garanticen los derechos y prerrogativas de los trabajadores organizados al servicio del Estado,*
- IV. *Luchar permanentemente por la elevación del nivel económico, cultural, social y político de los trabajadores al servicio del estado;*
- V. *Luchar por la expedición de leyes -de seguridad y previsión social y por la reforma de las ya existentes, tendientes a mejorar las prestaciones de los trabajadores al servicio del Estado;*
- VI. *Luchar por el perfeccionamiento constante de nuestro sistema democrático de gobierno y por la permanencia de las instituciones revolucionarias;*
- VII. *Pugnar por la consolidación y ampliación e las prestaciones que en el orden jurídico, tiendan a elevar las condiciones específicas de trabajo de la mujer al servicio del estado;*
- VIII. *Luchar por el respeto a las conquistas y las aspiraciones de los trabajadores al servicio del Estado.*
- IX. *Respetar las convicciones políticas, las ideas filosóficas y las creencias religiosas que sustenten y profesen los trabajadores miembros de la FTSE;*
- X. *Contribuir, con su fuerza organizada, a la defensa de los principios de la Revolución Mexicana y su consolidación en beneficio del pueblo;*
- XI. *Cooperar amplia y decididamente con todas las organizaciones y con todos los pueblos del mundo que luchen por la paz y la democracia;*
- XII. *Cooperar con el movimiento revolucionario a la República para consolidar el carácter popular de la administración pública de acuerdo con el contenido del lema que adopta esta Central; y*
- XIII. *Todo lo que convenga a los intereses de los trabajadores al Servicio del Estado.⁷⁹*

⁷⁸ Cfr. Javier Freyre Rubio. Las Organizaciones Sindicales, Obreras y Burocráticas Contemporáneas en México. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. México, 1983, Pág.167 en Reynoso Castillo, Carlos. Curso de Derecho Burocrático, México, Porrúa, 1999, Págs. 124-125.

⁷⁹ Javier Freyre Rubio. Las Organizaciones Sindicales, Obreras y Burocráticas Contemporáneas en México, en Haro Belchez, Guillermo. Op. Cit. 172-173.

Dentro de la estructura orgánica de la FSTSE existen diversos órganos de gobierno que dirigen las actividades del organismo al interior, así como de sus agremiados. A continuación enumeraremos tales organismos en grado de jerarquía.

- a) Congreso Federal.
- b) Comisiones Nacionales Autónomas.
- c) Consejo Federal.
- d) Comité Ejecutivo Nacional.
- e) Comisiones y Direcciones Nacionales.
- f) Comités Coordinadores Estatales.
- g) Comité Ejecutivo Estatal.
- h) Comité Coordinador Regional.
- i) Convención Regional.
- j) Comité Ejecutivo Regional.

En los Estatutos de Gobierno de la FSTSE se encuentran cada una de las funciones, facultades y atribuciones de cada uno de los organismos rectores de la Federación

*"El Consejo Ejecutivo Nacional es el órgano de gobierno sindical que representa los intereses de la FSTSE, es ejecutor de los acuerdos emanados de los Congresos y consejos Federales y de los estatutos de la Federación. Está integrado por 23 secretarios. Las comisiones nacionales autónomas son órganos de la Federación, nombradas por el Propio Congreso Nacional y se encarga de vigilar y sancionar los actos realizados por los miembros del Comité Ejecutivo Nacional y las direcciones."*⁸⁰

La FSTSE se integra por cerca de 1'700,000 burócratas, integrados en 88 sindicatos, los cuales se relacionan en el Anexo IV "Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado".

Sindicatos en los Estados.

Por lo que hace a los sindicatos existentes en los Estados de la República, encontramos en el Anexo V "Organizaciones Sindicales existentes en las Entidades Federativas del País" un cuadro ilustrativo que agrupa por Estado las organizaciones sindicales existentes en cada uno de ellos, así como su representación Estatal o Federal en las entidades y que agrupa los trabajadores de base.⁸¹

⁸⁰ Haro Belchez, Guillermo. Op. Cit. Pág. 173-174

⁸¹ Cfr. Haro Belchez, Guillermo. Op. Cit. Pág.178.

Los sindicatos son organizaciones gremiales con un potencial significativo. Como podemos observar, cuentan con una estructura jurídica bien definida, aunque en la práctica no se ejerza por desgracia. Una vez comprendido el origen y la estructura orgánica del sindicato, podemos evaluar sus oportunidades dentro del capítulo cuarto, donde destacaremos la potencialidad de cambio en la administración pública, incluyendo a las organizaciones sindicales.

FALTA

PAGINA

74

CAPÍTULO SEGUNDO

Marco Conceptual y Generalidades.

- 2.1. Teoría de las Organizaciones.
- 2.2. Herramientas de Gestión Administrativa.
 - 2.2.1. La Reingeniería de Procesos.
 - 2.2.2. Calidad Total.
 - 2.2.3. El Servicio Profesional de Carrera.
 - 2.2.4. El Desarrollo Organizacional.
 - 2.2.5. Motivación Laboral.
 - 2.2.6. Capacitación y Desarrollo.
- 2.3. Modernización y Profesionalización Administrativa
- 2.4. La Gerencia Pública
- 2.5. El Buen Gobierno
- 2.6. Políticas Públicas

CAPITULO II.

2. MARCO CONCEPTUAL Y GENERALIDADES.

La Administración Pública, como una ciencia social en constante evolución, mantiene un interés permanente en la búsqueda de nuevas metodologías y sistemas de optimización de la actividad pública que continuamente innoven y nutran de nuevas herramientas para la mejor toma de decisiones. Alrededor del mundo, los estudiosos de la Administración Pública trabajan en la construcción de modelos que permitan tener una base sólida, moderna y eficiente de gestión gubernamental a fin de cumplir con las metas del sector público. Bajo este panorama, han surgido un conjunto de teorías y técnicas administrativas, encaminadas a mejorar la labor del servidor público y con las cuales se busca ofrecer al "cliente final", la sociedad civil, nuevas fórmulas que respondan a las exigencias de una población cada vez más inmersa en el conocimiento del Estado, sus organismos e instituciones.

El análisis conceptual e histórico de estas herramientas administrativas, es esencial, ya que podremos conocer a fondo las diversas corrientes de pensamiento que bien podrían marcar una pauta dentro del ámbito del sector público mexicano, en aras de mejorar y desarrollar día con día un modelo de reforma orientada a la modernización de las organizaciones, de recursos humanos y de los sistemas de trabajo incluyendo conceptos como el de Reingeniería de Procesos, Carrera Profesional, Calidad Total, etc.

Esencialmente, el fin inmediato de estas herramientas administrativas tiene que ver con la ruptura de esquemas tradicionales de ineficiencia, falta de alcance administrativo, de ineptitud en la resolución de problema públicos, obsolescencia, es decir, acabar con vicios y practicas que no permiten el desarrollo y modernización del sector, en sus distintos niveles de gestión.

Comenzamos este capítulo con la exposición del marco teórico de la organización, que en la actualidad ha conformando un criterio acerca del mejoramiento de la gestión pública. Posteriormente, analizaremos el marco conceptual de las herramientas de mejora que pretendemos utilizar. Continuamos con el estudio acerca de la Modernización Administrativa y el proceso para lograr el incremento del nivel de

desempeño en las tareas de los servidores públicos. Por último, dentro del mismo apartado, hablaremos acerca de la Profesionalización administrativa, realizando una breve explicación acerca de su definición y el fin primario que persigue con su instrumentación en el ámbito de lo público.

El objetivo del presente capítulo es conocer y reflexionar acerca de las organizaciones, la utilidad y conveniencia de las herramientas de gestión administrativa, así como determinar en que consiste el proceso de modernización y profesionalización de la administración pública, de tal manera que podamos establecer un criterio nutrido, con el cual, elaboremos las propuestas y recomendaciones en el último apartado, gracias al conocimiento de estas figuras.

2.1. TEORIA DE LAS ORGANIZACIONES ⁸²

Existen dentro del sector gubernamental, ciertos paradigmas que han limitado la visión de algunos administradores públicos que forman parte de las distintas organizaciones del sector. Me permito realizar tal afirmación, ya que, durante el tratamiento de la problemática que hemos venido analizando en estas páginas, consideramos que el origen de muchos de esos problemas, no se encuentra dentro de la definición propia de las reglas y la normatividad, destacando que si bien tienen un papel relevante en la configuración del ordenamiento jurídico facultativo, solo son parte del sistema de gestión y no lo representan en su totalidad.

La institucionalidad de estas disposiciones, deja a la luz los valores y el interés jurídico tutelado que el legislador ha querido proteger, o aquellas disposiciones que tienen un origen distinto como el social, o que emanan de la propia administración. Este conjunto de ordenamientos intenta reflejar la transparencia y funcionalidad de los procedimientos, a fin de hacerlos incluyentes y precisos, en beneficio de los ciudadanos y la conservación del Estado de Derecho. Sin embargo ¿Qué papel tienen las

⁸² Basado en Richard Hall. Organizaciones. Estructuras, Proceso y Resultados. 6a. Edición, México, Pearson Prentice Hall, 1996 y Koontz, H., O'Donnell, C., Wehrich, H., Elementos de Administración, 3ed., McGRAW-HILL de México, 1988.

organizaciones en la traducción de estos ideales? En nuestro país, las organizaciones públicas, representan el área de ejecución de las políticas, así como la supervisión y aplicación del régimen jurídico, desde sus diversos ámbitos de competencia. La permanencia de la cultura tradicional acerca del funcionamiento del aparato gubernamental, no ha permitido del todo realizar una introspección, en la cual se destaquen los elementos y procesos que dan origen a sus organizaciones, a fin de tomar conciencia de que, independientemente del cumplimiento de las obligaciones establecidas, conforman entes que operan y funcionan de forma interrelacionada, y que en sí mismas, actúan bajo un esquema organizacional.

Muchos de estos modelos tratan de aplicar alternativas institucionales, para dar solución de sus problemas, los cuales, evidentemente, no han funcionado; por el contrario, en algunas ocasiones han significado frenos para la renovación y evaluación del comportamiento de estas organizaciones.

Resumiendo. El interés primordial por resolver los problemas de gestión pública, debe concentrarse más en un enfoque organizacional que institucional, de tal manera que se diseñen soluciones reales que sean compatibles con la naturaleza de la problemática y ataquen de forma certera las deficiencias que reportan nuestras organizaciones públicas. En ese sentido, resulta indispensable adentrarnos en el estudio de las organizaciones para comprender su funcionamiento y establecer una base lógica para analizar en nuestro último capítulo, la posibilidad de construir sistemas que consoliden a las organizaciones del sector, a fin de que sean capaces de brindar servicios de forma eficiente y bajo un esquema funcional.

Richard H. Hall concibe a las organizaciones como:

“Una organización es una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistema de comunicaciones y sistema de coordinación de membresías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad”⁸³

⁸³ Richard Hall. Organizaciones. Estructuras. Proceso y Resultados. Op Cit. Pág. 33.

En ese sentido, las organizaciones tienen fronteras, límites que las definen e identifican. Así mismo, las organizaciones en sí, son sistemas interdependientes que actúan dentro de un entorno establecido, para el logro de objetivos predeterminados. Sin lugar a dudas, estos son los elementos básicos de las organizaciones, y que si se reflexiona, muchas de nuestras organizaciones carecen de esta interacción armónica, así como la definición clara de la misión, su razón de ser y los objetivos que persigue con su trabajo.

El Análisis de las Organizaciones.

Para llevar a cabo un estudio pormenorizado acerca de las organizaciones, se requiere del entendimiento sistemático de su operación. Existen diversas metodologías para su interpretación, entendimiento y diagnóstico, sin embargo, presentamos cuatro formas que establecen los elementos básicos de estudio de las organizaciones:

El ser humano individual es el bloque básico de las organizaciones. - La estructura de la organización, está compuesta por los individuos que de forma plural dan origen a este sistema. En ese sentido, la tarea prioritaria en el servicio público, es comprender que formamos parte de un organismo estructural que interactúa con otros sistemas, de tal forma que damos vida al Estado mismo, y vigencia a la institución social. Es primordial reflexionar y concientizar al sujeto de que no se encuentra solo, es un engrane en la organización, pero muy importante, y que debe mantener clara la visión y la configuración global de las metas de la estructura en que participa.

Los grupos o unidades administrativas, constituyen el segundo nivel de organización básica, en el cual vemos en acción la coordinación y la interrelación entre sujetos para el logro de objetivos comunes. Esta asociación, constituye la célula de una gran organización. Bajo este esquema singular, los individuos aprenden a interactuar, a unificar criterios, establecer programas básicos de trabajo y en general, comenzar por construir un sentido de interdependencia y comunicación.

La Organización en General. - La preexistencia de las unidades administrativas como núcleos celulares que actúan de forma coordinada, dan vida a la organización. Es en este momento, podemos decir que existe un ente organizacional que cuenta con individuos y

unidades coordinadas bajo un sistema donde se comparten responsabilidades, se identifican a sí mismos las facultades y atribuciones de cada una de ellas, e interactúan para lograr las metas principales.

El conjunto interorganizacional. Es el grupo de organizaciones con las cuales la organización pública interactúa. El medio ambiente en que se desarrolla ese intercambio, es otro de los elementos que es indispensable considerar para que la comunicación se de con base en el establecimiento de procedimientos adecuados y expeditos. Las organizaciones deben ser sistemas abiertos al cambio e interacción, y no deben constituirse como entes aislados que no permitan el trato con otras organizaciones. Este elemento es indispensable para que las labores de la administración pública se realicen de forma efectiva, ya que un solo asunto puede implicar a diversas organizaciones, y es ahí en donde el comportamiento organizacional se pone a prueba.

El comportamiento organizacional es el estudio de las organizaciones que se enfoca en los individuos que forman parte de ella, como elementos relevantes de análisis. El comportamiento organizacional analiza conceptos tales como motivación, liderazgo y personalidad, y concierne con las diferencias cognitivas y emocionales entre las personas dentro de la organización.

La teoría de las organizaciones analiza toda la organización como una sola unidad, en donde se pretende determinar como afectan los individuos y grupos a la organización y ésta a su vez a los ciudadanos. Los administradores públicos necesitan entender simultáneamente los múltiples niveles de análisis. Por ejemplo, la investigación puede demostrar que la diversidad de los empleados mejora la innovación. Para facilitar la innovación, los administradores necesitan entender como la estructura y el contexto de la organización (teoría de las organizaciones) están relacionadas con las interacciones de la diversidad de los empleados (comportamiento organizacional) para potenciar la innovación.

La teoría de las organizaciones es relevante para los altos y medios mandos que constituyen la jerarquía operativa. Los administradores de alto mando son responsables de toda la organización y deben establecer objetivos desarrollando estrategias,

interpretar el medio ambiente externo y decidir el diseño de la estructura. Los mandos medios conciernen con los departamentos y deben establecer como los departamentos se relacionan con el resto de la organización. Deben diseñar sus departamentos para acoplar el trabajo de la unidad y tratar con asuntos de poder y política, conflictos intergrupales y de información y sistemas de control los cuales son parte de la teoría de las organizaciones.

"Los desafíos que enfrentan las organizaciones en los inicios del siglo 21 son muy diferentes a aquellos de los años 70's y 80's y por lo tanto el concepto de organizaciones y teoría de las organizaciones también está cambiando y esto se debe a que el mundo está cambiando más rápidamente que antes y éste es el problema más común que están enfrentando las organizaciones y los administradores. Hoy en día los administradores pueden cuestionar prácticas y metodologías fuera de moda para crear organizaciones listas para el cambio. Uno de los retos específicos es la competencia global, la necesidad de una renovación organizacional, lograr una ventaja competitiva, administración de nuevas relaciones con empleados, administrar la diversidad y motivar altos estándares de ética y responsabilidad social."⁸⁴

Transformación de las Organizaciones.

Como vimos en el capítulo anterior, los cambios dramáticos en la economía y en el contexto social en el mundo, motivados principalmente por el modelo globalizador, han suscitado que las organizaciones públicas de todo el mundo se estén reinventando constantemente. Los modelos de comportamiento y actitudes que un día fueron exitosos hoy no funcionan y nuevos modelos están emergiendo. Las dependencias públicas, a través de la **reingeniería**, están rediseñando radicalmente sus procesos que pueden conducir a grandes resultados.

Las estructuras organizacionales están siendo achatadas, los administradores de la gerencia media están siendo eliminados para formar equipos de trabajo autogestionarios bajo el concepto de trabajo en equipo, como un medio para alcanzar una mejor calidad, un servicio más rápido y una total satisfacción del ciudadano la cual es alineada y coordinada con los esfuerzos de trabajadores **motivados**.

⁸⁴ Vid. <http://www.fimep.espol.edu.ec>

Trabajo en equipo y el empowerment de empleados son los elementos claves que están cambiando a lo que se está llamando "La organización que aprende". Es una organización en la que los individuos se involucran en identificar y resolver problemas, permitiendo a la organización continuamente experimentar, mejorar e incrementar sus capacidades. Cambiar las actitudes y el comportamiento de los empleados es clave para una continua renovación organizacional en el rápido mundo cambiante de hoy en día.

La tecnología de la información facilita la comunicación y formación de grupos que son necesarios para desarrollar proyectos y tareas. La tecnología aplana dramáticamente la estructura de la organización, de tal manera que puede haber cientos de sitios alejados como almacenes u oficinas, todas ellas transmitiendo información a una oficina central.

La nueva tecnología de la información también mejora la participación de los empleados (empowerment), proporcionándoles acceso completo a la información lo cual les permite realizar las tareas en menor tiempo.

Relaciones Laborales. Los avances por la velocidad de la tecnología de información también juega un rol en otro desafío que hoy en día están enfrentando las organizaciones públicas y los trabajadores. En el ámbito laboral, las relaciones de trabajo se están transformando. En algunos países, los empleados llegan a ser más flexibles en el sentido de que el trabajo de por vida está cambiándose a contratos de trabajo temporal e independiente en donde los empleados pueden estar realizando sus trabajos en sus hogares vía MODEM.

Ética y Responsabilidad. Estos conceptos recobran cada vez mayor valor en una sociedad que se acerca a la democracia, en donde existe una exigencia permanente por eliminar la corrupción al máximo posible y lograr transparencia en la operación del sector público. Un aspecto trascendental en las organizaciones es lograr que los individuos compartan ese sentimiento de responsabilidad y ética, asumiendo un compromiso con la calidad, el cual sea supervisado y sancionado por la misma organización y claro, la ciudadanía.

Subsistemas Organizacionales.

Los subsistemas organizacionales desempeñan cinco funciones esenciales: de interacción con el medio ambiente, producción, mantenimiento, adaptación y administración.

Los subsistemas de interacción con el medio. Se encargan de manejar las entradas y las salidas. Ejemplo: Por el lado de las entradas los departamentos administrativos requieren de suministros y materiales, y lo hacen a través del departamento de compras; y por el lado de las salidas brindan los servicios públicos o asistenciales que presta el gobierno a su ciudadanos por medio de la transformación de esos insumos.

El Subsistema de producción. Se encarga de elaborar o producir los productos y servicios de la organización, ya sea administrativa o como entidad paraestatal (PEMEX, CFE). En éste subsistema se efectúa el proceso de transformación principal de la organización.

El Subsistema de mantenimiento. Se encarga del mantenimiento de la infraestructura de la organización y de atender las necesidades del personal como salario, atención de necesidades y la procuración del bienestar del personal en general. En la actualidad, no podemos hablar de que exista en las organizaciones públicas áreas de mantenimiento, entendidas como unidades que se dediquen a la asistencia de las organizaciones en su labor, en la procuración por preservar un nivel óptimo en el ambiente de trabajo en la atención de las necesidades de los funcionarios, aspecto innovador que podría contribuir a mejorar el desempeño de los individuos en las organizaciones.

El subsistema de adaptación. Es responsable del cambio organizacional, se encarga de analizar e investigar los problemas, oportunidades y desarrollo tecnológico. Este subsistema es encargado de generar innovaciones y ayuda a la organización al cambio y adaptación

El subsistema de Administración. Es el responsable de la dirección y coordinación de los otros subsistemas de la organización. Este subsistema provee dirección, estrategia,

metas y políticas a toda la organización así como también es responsable del desarrollo de la estructura organizacional y del establecimiento de metas dentro de cada subsistema.

Los cinco subsistemas en la organización son interdependientes.

Dimensiones en el Diseño de la Organización.

El siguiente paso para entender las organizaciones es determinar las dimensiones que describen las características específicas del diseño organizacional.

Las dimensiones organizacionales se dividen en dos tipos: Estructurales y contextuales.

Las dimensiones estructurales describen las características internas de una organización. Ellas establecen las bases para medir y comparar a las organizaciones.

Las dimensiones contextuales caracterizan a toda la organización incluyendo el tamaño, la tecnología, el ambiente externo y los objetivos. Ellas describen el conjunto organizacional que influencia y da forma a las dimensiones estructurales. Las dimensiones contextuales representan un conjunto de elementos en la que yacen las estructuras y los procesos de trabajo. Para entender y evaluar a las organizaciones, uno debe examinar tanto las dimensiones contextuales como las estructurales. Estas dimensiones del diseño organizacional interactúan entre sí y pueden ser ajustadas para lograr los objetivos de la organización.

Dimensiones Estructurales

Formalización. Representa la cantidad de documentación escrita en la organización. La documentación incluye procedimientos, descripción de funciones, regulaciones y manual de políticas. La formalización a menudo es medida contando el número de páginas de la documentación señalada anteriormente que existe en la organización.

Especialización. Es el grado por el cual las tareas organizacionales son subdivididas en funciones separadas. Si la especialización es extensiva, cada empleado desarrolla solamente un rango angosto de tareas. Si la especialización es baja, los empleados desarrollan un amplio rango de tareas en sus trabajos. La especialización algunas veces se refiere a la división del trabajo.

Estandarización. Es la extensión en la cual actividades con trabajos similares son desarrolladas de una manera uniforme. En una organización altamente estandarizada, el contenido del trabajo es descrito en detalle y es desarrollado de la misma forma en todas las localidades.

Jerarquía de autoridad. Describe quién reporta a quién y el tramo de control de cada administrador. La jerarquía es indicada por las líneas verticales en un organigrama. La jerarquía es relacionada al tramo de control (el número de empleados reportando a un supervisor). Cuando el tramo de control es bajo, la jerarquía tiende a ser alta. Cuando el tramo de control es amplio, la jerarquía de autoridad es baja.

Complejidad. Se refiere al número de actividades o subsistemas dentro de la organización. La complejidad puede ser medida a lo largo de tres dimensiones: vertical, horizontal y espacial. La complejidad vertical es el número de niveles jerárquicos. La complejidad horizontal es el número de funciones o departamentos que existen horizontalmente a lo largo de la organización. La complejidad espacial es el número de unidades geográficas.

Centralización. Se refiere al nivel jerárquico que tiene una autoridad para tomar una decisión. Cuando la toma de decisiones es mantenida en el nivel superior, la organización es centralizada. Cuando las decisiones son delegadas a niveles más bajos es descentralizada. Decisiones organizacionales que podrían ser centralizadas o descentralizadas incluyen compra de equipos, establecimiento de objetivos, selección de suministros, establecimiento de precios, contratación de personal.

Profesionalismo. Es el nivel formal de educación y entrenamiento de empleados. El profesionalismo es considerado alto, cuando los empleados requieren periodos largos de

entrenamiento para mantener los trabajos en la organización. El profesionalismo es generalmente medido por el número de años de educación de los empleados.

Razones de personal. Se refiere a la designación de personas a varias funciones y departamentos administrativos. Las razones de personal incluyen razones administrativas, razones del personal directivo, razones del personal profesional y razones de empleados directos e indirectos. Una razón de personal es medida dividiendo el número de empleados en una clasificación por el número total de empleados de la organización.

Dimensiones Contextuales.

Tamaño. Es la magnitud de la organización representada por el número de empleados.

Tecnología organizacional. Es la naturaleza del subsistema de producción, e incluye las acciones y técnicas usadas para cambiar las entradas de la organización en salidas.

El ambiente externo. Incluye los elementos fuera de los límites de la organización. Los elementos claves incluyen la industria, gobierno, clientes, proveedores y las finanzas. Los elementos que afectan a una organización son a menudo otras organizaciones.

La estrategia y objetivos de la organización. Definen el propósito y técnicas competitivas que las diferencian de otras organizaciones similares. Los objetivos a menudo se escriben como enunciados permanentes de lo que la compañía está tratando de lograr (misión, visión). Una estrategia es el plan de acción que incluye el medio ambiente el cual describe la asignación de recursos y actividades a desarrollar para alcanzar los objetivos de la organización. Los objetivos y la estrategia definen el campo de operaciones y las relaciones con empleados y ciudadanos.

La cultura de la organización. Es el fundamento de un conjunto de valores claves, creencias, entendimientos y normas que comparten los empleados. Estos valores pueden pertenecer al comportamiento ético, compromiso de los empleados, eficiencia o servicio al ciudadano y ellos proveen el aglutinante para mantener unidos a los miembros de la

organización. La cultura de la organización no está escrita pero puede ser observada por sus historias, ceremonias y formas de actuar en el convivir diario.

Las trece dimensiones contextuales y estructurales señaladas anteriormente son interdependientes.

El marco referencial arriba mencionado, nos muestra los elementos conceptuales y estratégicos que dan forma a una organización de cualquier naturaleza, sea pública o privada, en donde conviven individuos, o grupos consolidados, los cuales buscan el cumplimiento de metas y objetivos empresariales o de servicios.

En nuestra administración pública, la teoría de las organizaciones es una herramienta indispensable en la configuración de un mapa estratégico que nos conduzca por las intrincadas actividades que desempeñan los servidores públicos de forma individual, así como el comportamiento que muestran las unidades administrativas, tanto en su papel de célula de en la organización, como en la generalidad de la misma.

El establecimiento de un comportamiento organizacional sano en el sector público, es una tarea que por años ha quedado rezagada, ya que con el paso del tiempo y ante la inconsistencia y falta de planeación de los programas de gobierno, las organizaciones han tenido que acoplarse ante estos cambios emergentes, tratando de responder a las nuevas exigencias de una forma ambigua y amorfa, perdiendo de vista el origen y la naturaleza de sus acciones. Esta situación es grave, considerando que las organizaciones no se transforman de la noche a la mañana y los costos que implica tratar de modificarla son considerables. Por lo anterior, conformar un modelo organizacional bajo condiciones de certidumbre y seguridad, resulta indispensable, a fin de consolidar de una vez por todas modelos que funciones y que en verdad responda a la salvaguarda de los valores e intereses institucionales del Estado y de los ciudadanos por medio de la administración eficiente de sus componentes operativos.

La mejora de los sistemas organizacionales en la administración pública mexicana, deben apoyarse con la reingeniería de las organizaciones como pudimos apreciar, y

construir modelos de calidad total que permitan lograr el máximo de eficiencia en el rendimiento del sector. En la actualidad la conciencia sobre estos cambios para ir ascendiendo, ya que existen ejemplos como el de la Comisión Federal de Electricidad, en donde se busca certificar sus procesos con estándares de calidad total, y así lograr la tan ansiada optimización de la eficiencia.

2.2. HERRAMIENTAS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Como ya hemos mencionado, las propuestas sobre temas relacionados con la Administración Pública, han mostrado señales innegables de la preocupación actual por encontrar el mejor camino en el desempeño de las labores en el Sector.

"Debe existir un consenso acerca de la magnitud y la velocidad de los cambios en la sociedad contemporánea y las nuevas demandas de los ciudadanos, que motivan cambios profundos en la gestión gubernamental para adaptarla a las nuevas necesidades sociales"

La transformación que ha sufrido el Estado como organización política, y que invariablemente ha modificado la conformación de la Administración Pública en sus acciones, ha registrado tres momentos importantes:

1. Estado de gestión burocrática legalista;
2. Estado-prestador de servicios;
3. Estado Neo-Liberal.

Estos tres periodos nos indican una distinción básica entre Estado y Administración Pública (gobierno). Los cambios manifiestos con relación al Estado son de índole político-social y los cambios en la administración tienen relación exclusiva con los órganos estatales. La Reforma del Estado es una transformación de fondo, que implica cambios estructurales en el ámbito social, político y económico. La Reforma Administrativa afecta otros aspectos que se refieren a los procedimientos, a las formas de acción o regulación, sin variar los objetivos por cumplirse en beneficio de la sociedad civil.

⁸⁵ Mizaur, Donald G., Síntesis de Exposiciones del Seminario de Productividad, Argentina, 1992. Pág. 3.

FALTA

PAGINA

89 |

En la práctica aparecen problemas interrelacionados, donde es difícil hacer una separación, y evaluar las consecuencias de los cambios. Por un lado, las reformas en la administración no pueden separarse de las características estructurales del Estado, y por otro lado una reforma estatal conlleva siempre modificaciones a la administración pública.

Al Respecto, Donald Mizaar señala: *"Las propuestas de reforma administrativa se presentan con frecuencia como proyección de modelos y técnicas ensayadas con éxito en la gestión privada, lo cual se explica porque en la mayoría de los países, las organizaciones estatales aparecen rezagadas en relación a las experiencias de transformación llevadas a la práctica por las empresas privadas."*⁶⁶

Los países industrializados han adoptado diversos métodos para el desarrollo de su productividad, incorporando conceptos como el "management" (Gerencia o conducta Gerencial), reconociendo que el empleado es en realidad el que conoce a fondo su trabajo y los métodos para mejorarlo, dándole así la posibilidad de intercambiar experiencias, aportando las posibles soluciones para incrementar su nivel de desempeño.

Por otro lado, se comienzan a integrar a sectores sociales interesados en el proceso de reformá, a fin de que sirvan como agentes de medición de calidad, ya que, a final de cuentas, ellos serán los encargados de determinar si los sistemas o procedimientos satisfacen sus necesidades y expectativas a plenitud y los defina con estándares de "buena calidad".

En Estados Unidos, el auge de los programas de "gestión de calidad" dio pie a la llamada filosofía del *Total Quality Management* (TQM), proyectada también al sector público.

Al respecto, Mizaar menciona:

*"David Osborne, propugna por un gobierno orientado al cliente-usuario, simplificando las regulaciones y los trámites burocráticos, agilizando la gestión y reduciendo costos. Plantea otorgar mayores atribuciones a los funcionarios incluso para contratar, despedir y recompensar al personal y a la vez transferir poder de la cúspide burocrática hacia la base, con la idea del empowerment a los empleados, asignándoles mayor autonomía y responsabilidad a través de un "acuerdo de rendimiento" (performance agreement). Por otra parte, proyecta transformar progresivamente los sistemas presupuestarios, financieros y de evaluación implantando los presupuestos basados en los resultados."*⁶⁷

⁶⁶ Ibid. Pág. 3

⁶⁷ Ibid. Pág. 4.

En algunos países de Europa y América Latina existen experiencias y propuestas que se dirigen en el mismo sentido, lo que deja en claro que se trata de un asunto de interés mundial.

El Estado Moderno.

Michel Crozier se ha pronunciado acerca de la necesidad de pasar de un Estado omnipotente a un Estado modesto, pero más activo e influyente, coincidiendo parcialmente con otras propuestas en el mismo sentido. No se trata de restringir sus funciones sino de transformar su relación con la sociedad señala, centrando el cambio en la calidad de las prestaciones, la información a los ciudadanos-clientes y su participación activa en esa relación.

Crozier postula para ello tres principios fundamentales:

- 1) *"El de simplicidad de las estructuras y procedimientos, como respuesta a la creciente complejidad de las interacciones humanas;*
- 2) *El de autonomía de las unidades operacionales, y*
- 3) *El del gobierno por la participación y la educación, opuesto al gobierno por las reglas, los controles y la jerarquía."*⁸⁸

Como estrategia para aplicar este modelo de funcionamiento del Estado, plantea los siguientes puntos:

- a) *"La toma de conciencia y el compromiso de los principales actores políticos de la pirámide gubernamental;*
- b) *La formación de equipos de apoyo, pequeñas "células", para elaborar decisiones y repensar misiones y métodos alrededor de los secretarios de estado, directores y progresivamente los jefes del resto de las unidades menores;*
- c) *Instrumentar la evaluación de resultados de la acción pública, combinando a ese fin los modelos de evaluación de programas, auditoría de gestión y sistemas de escucha al público;*
- d) *Movilizar los recursos humanos constituidos por los funcionarios operacionales medianos y subalternos, apelando a su capacidad de innovación y despertando la pasión de los funcionarios por su profesión, asociada a la voluntad de conocer al administrado-cliente a cuyo servicio actúan;*
- e) *La formación del personal, no de tipo abstracto y general, sino trabajando con la realidad del oficio mediante la formación-acción, confrontando experiencias y dando a los interesados los medios para encontrar soluciones a sus problemas."*⁸⁹

⁸⁸ Crozier, Michel. Comment réformer l'Etat: Trois pays, trois stratégies, Paris, 1998. Pág.26

⁸⁹ Ibid. Pág 32

Con relación a la estrategia, insiste en la necesidad del conocimiento previo y cierto acerca de cada área de la administración pública sobre el que se pretende actuar y señala que hay que lograr "el mejor triángulo posible" entre objetivos de cambio, obstáculos y recursos.

Si bien es cierto que se puede lograr un mayor nivel de "agilidad" y ligereza dentro del accionar de la administración pública, contando con un Estado reducido, se debe actuar con precaución al momento de emprender tal política, ya que en algunos países la reducción del aparato estatal no siempre conlleva a una mejora administrativa, debido a que el crecimiento social en sus múltiples ámbitos depende de la fortaleza y unión inquebrantable del Estado como generador del desarrollo sustentable de la nación manteniendo la tutela en algunos sectores estratégicos.

El Gobierno Emprendedor.

Las propuestas de David Osborne y Ted Gaebler en su obra "La Reinención del Gobierno" generaron gran interés en Estados Unidos y fueron tomadas en cuenta en la iniciativa de reforma del Gobierno Federal encabezada por el exvicepresidente Al Gore, denominada REGO (*Reinventing Government*).

Acerca de su propuesta de dinamizar un nuevo tipo de "gobierno emprendedor", Osborne y Gaebler señalan que, dadas las obvias diferencias existentes, no se trata de que el gobierno funcione como una empresa, sino de que adopte una actitud más empresarial. En cuanto a esta nueva actitud de gestión, los autores remarcan: "*Los gobiernos no pueden tomar decisiones rápidas a puertas cerradas como hacen los empresarios, y en general deben preocuparse por servir a los usuarios por igual con independencia de su capacidad de pago o de demanda. Entre el típico comportamiento burocrático y el empresarial hay un espectro de gradaciones en donde puede situarse la gestión pública.*"⁹⁰

El decálogo que desarrollaron para "reinventar el gobierno" puede sintetizarse de la siguiente manera:

1. *"Gobierno catalizador, que más que ejecutar directamente conduzca y facilite que todos los sectores de la comunidad (entes públicos, privados y voluntarios) presten los servicios;*
2. *Gobierno propiedad de la comunidad, que faculte a la gente para actuar y controlar a fin de resolver sus problemas.*
3. *Gobierno competitivo, que asegure que exista competencia entre los prestadores de servicios públicos y también promueva la competitividad de las unidades administrativas internas con otras externas;*

⁹⁰ Osborne, David y Gaebler, Ted. La Reinención del Gobierno, Barcelona, Paidós, 1994. Pág.63

4. *Gobierno inspirado en objetivos, más que en reglas;*
5. *Gobierno dirigido a los resultados, con un sistema de presupuesto que financie el producto en vez de los meros datos cuantitativos, midiendo los rendimientos para recompensar los logros, aprender y corregir los errores;*
6. *Gobierno centrado en satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia;*
7. *Gobierno que se preocupe de obtener ingresos a través de sus actividades y no sólo de gastar;*
8. *Gobierno previsor, que prevenga los problemas antes de que se presenten;*
9. *Gobierno descentralizado, que descentralice la autoridad por medio de la gestión participativa y el trabajo en equipo;*
10. *Gobierno orientado a provocar los cambios a través del mercado.*⁹¹

Las ideas básicas de Osborne y Gaebler se apoyan en los conceptos de la gestión de calidad total.

La aplicación del modelo neoliberal en la estructura política de algunos países occidentales, ha reflejado sus efectos en la administración pública, llevando a cabo privatizaciones de las empresas paraestatales, y de adelgazamiento de las entidades administrativas.

Con base en este marco teórico de referencia, que establece un margen de cambios en la concepción del Estado y su organización, marcando así nuevas tendencias acerca del papel de la administración en esta concepción de la relación Estado-gobierno, podemos comenzar con el estudio de las herramientas administrativas, que conjuntamente con la reinención del gobierno y la conformación de un Estado moderno en México, deben de considerarse en el proceso de reforma administrativa que apunta a la dirección de actualización de sus procesos.

2.2.1. La Reingeniería de Procesos.

En el Sector Privado, la reingeniería de procesos ha comprobado su efectividad al reportar grandes beneficios a organismos multinacionales, las cuales han resuelto aplicar esta alternativa como una vía para adaptarse a los cambios de mercado y a las condiciones generales de funcionamiento empresarial, ya que sus procesos de producción y operatividad administrativa no lograban garantizar condiciones de excelencia y estabilidad de las empresas en el comercio internacional.

⁹¹ Idem.

Al respecto, Michael Hammer y James Champy señalan: *"La Reingeniería de procesos surgió en Estados Unidos como una respuesta frente a los problemas que plantea a las empresas la competitividad en las condiciones cambiantes del mundo actual."*⁹²

Podemos identificar claramente que el objetivo central de la Reingeniería es provocar una "revolución estructural" revisando toda la estructura de la organización. A diferencia de las propuestas de mejora paulatina y constante de la calidad total, se plantea no tratar de "arreglar" nada, sino "arrancar de cero."

En síntesis, la Reingeniería consiste en reconstruir los procesos, en un lapso breve de tiempo, eliminando todo lo que no funciona. Ello requiere la dedicación a cada proceso específico de un gerente responsable y un equipo de rediseño, diagnóstico y supervisión de la Reingeniería. Deben reintegrarse las tareas, combinarse los oficios, formarse equipos de trabajo, dar poder de decisión a los empleados, etc.

Hammer y Champy, establecen ciertas bases para iniciar el proceso de regeneración: *"Entre las técnicas instrumentales se recomienda iniciar la reingeniería con un mensaje convincente, planteando que está en juego la sobrevivencia de la organización, a fin de allanar las resistencias al cambio, y una comunicación que fije claramente las metas al personal."*⁹³

Confrontando la reingeniería con el modelo de calidad total podemos distinguir de una mejor manera sus componentes. Ambos señalan la importancia de los procesos, colocando en primer lugar las necesidades del cliente y revisando la estructura desde ese punto hacia atrás. El punto divergente entre estas dos técnicas se encuentra en que la Reingeniería es un proceso costoso para las organizaciones y puede haber problemas de asimilación de los empleados al momento de integrarse a las nuevas condiciones de trabajo y de organización de los procesos administrativos. Pese a ello, la reingeniería debe ser, para la administración pública, una alternativa de cambio en las entidades en donde la calidad, el desempeño en el trabajo y el compromiso profesional sean nulos o inoperantes.

Esta opción se traduce en una herramienta que sabiendo utilizarse, puede renovar y transformar radicalmente la imagen de la organización ante los ciudadanos.

⁹² Hammer, Michael y Champy, James. Reingeniería, Bogotá, Norma, 1994. Pág.54

⁹³ Ibid. Pág.57

En estas líneas intentamos destacar sus bondades y entender su conceptualización, para que más adelante, aterricemos el concepto dentro de las propuestas que realizaremos sobre este tema.

2.2.2. Calidad Total.

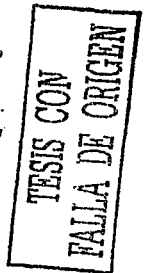
Ya hemos definido el objetivo de la implementación de la Reingeniería en los ambientes de trabajo que han dejado de funcionar adecuadamente.

Por otra parte, existen organizaciones donde sus sistemas y proceso de operación pueden ser sujetos a un mejoramiento sustancial en su funcionamiento, obteniendo un aumento en el nivel de habilidades, funciones, estrategias y en general, del desempeño del servidor público aplicando la técnica de calidad total o TQM (Total Quality Management).

En 1989, W. Edwards Deming, realizó estudios acerca de la aplicación de calidad total o TQM en la industria japonesa y posteriormente tuvieron repercusión en los Estados Unidos. Complementados por los ideales de Joseph Juran e integrados con otras fuentes de pensamiento del management, se proyectaron como un modelo integral aplicable a cualquier clase de organizaciones.

Podemos resumir las aportaciones de Deming en 14 puntos:

1. *"Perseverar en el propósito de mejorar el producto y el servicio*
2. *Internar la nueva filosofía (no debe ser una regla exterior sino una convicción interior, de tipo cultural).*
3. *Dejar de depender de la inspección para lograr calidad.*
4. *Terminar con la práctica de hacer negocios exclusivamente en base al precio, y minimizar costos trabajando con un solo proveedor (modelo de las firmas japonesas que "asocian" a proveedores y aseguran el just-in-time).*
5. *Mejorar continuamente todos los procesos de planificación, producción y servicio.*
6. *Implantar la formación en el trabajo.*
7. *Los directivos deben asumir su liderazgo en la empresa.*
8. *Desechar el miedo al cambio.*
9. *Derribar las barreras entre las áreas del staff (descompartimentación, comunicación).*
10. *No dar eslóganes incumplibles al personal.*
11. *Eliminar los cupos numéricos para los empleados y los objetivos numéricos para la dirección.*
12. *Lograr que las personas puedan sentirse orgullosas de su trabajo, y suprimir la calificación anual o el sistema de méritos (para que la evaluación de resultados a corto plazo no distorsione los objetivos de largo plazo).*
13. *Estimular la educación y la automejora de todos.*



*14. Poner a trabajar a todo el personal de la empresa para conseguir la transformación.*⁹⁴

*"La gestión de calidad aplicable al sector público puede definirse como un sistema de gestión integrada estratégica dirigida a la satisfacción del cliente, a través del involucramiento de todos los empleados y la mejora continua de todos los procesos de la organización y del uso de los recursos."*⁹⁵

Algunos principios de calidad total plantean ciertas reglas como: "hacer las cosas bien la primera vez" (para no tener que trabajar en corregir errores); cuando algo sale mal, "arreglar el proceso" en vez de "buscar al culpable", etc.

Michael Barzelay, señala el interés y las posibilidades que ofrece la adopción del modelo de gestión de calidad total en las organizaciones públicas. *"En la actualidad se estaría produciendo la transición desde el antiguo paradigma burocrático a un nuevo "paradigma post-burocrático" y la concepción de TQM puede servir como catalizador, proveyendo el puente de uno a otro modelo."*⁹⁶

Atendiendo al establecimiento del sistema de calidad total en las diversas entidades gubernamentales que conforman a la administración pública, anexo un cuadro conceptual que ilustra los ideales centrales en la realización de este proceso.

- 1) **"Enfoque en el cliente:** Prioridad que da la organización a los usuarios, efectividad de los sistemas para conocer y satisfacer sus necesidades y expectativas, formas de comunicación y verificación de esas relaciones.
- 2) **Liderazgo:** Participación del nivel de dirección como líderes del proceso, conduciendo mediante el ejemplo o el propio compromiso con los valores de calidad y afirmación de éstos en la organización.
- 3) **Desarrollo del personal** Forma en que se estimula la participación del personal para que se involucre en los procesos de trabajo y mejora de calidad, alentando la creatividad y capacidad para tomar decisiones, sistema de capacitación, métodos de medición del desempeño y reconocimiento.
- 4) **Información y análisis:** Efectividad del examen de datos para la toma de decisiones, procedimientos para asegurar la confiabilidad, actualización y difusión de la información.
- 5) **Planificación:** Plancamiento de la organización relacionando armónicamente objetivos estratégicos, operativos y de calidad, considerando metas de corto y largo plazo y datos de benchmarking.
- 6) **Aseguramiento de la calidad:** Sistemas para diseñar, administrar y mejorar los procesos principales y de las áreas de apoyo, formas de control de los mismos y relación con proveedores.
- 7) **Impacto en la sociedad y el medio ambiente:** Proyección de la organización en su entorno físico, social y económico, promoción de la cultura de calidad en la comunidad y compromiso en la preservación de ecosistemas.

⁹⁴ Deming, W. Edwards, *Out of the crisis*, Cambridge, MIT Press, 1989, Pág. 163

⁹⁵ Mizaur, Don G. Síntesis de Exposiciones, Op. Cit. Pág. 2.

⁹⁶ Barzelay Michael, "Metáforas en la gestión de servicios públicos", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 1, Madrid, INAP, Septiembre/Diciembre, 1994.

8) *Resultados de calidad y productividad: Indicadores de resultados en cuanto al nivel y mejoramiento de la calidad de productos y servicios, comparación con otras organizaciones y resultados financieros.*

9) *Satisfacción del cliente: Sistemas de medición de la satisfacción de usuarios internos y externos, de las tendencias y de los resultados de la aplicación de programas de calidad.*⁹⁷

2.2.3 El Servicio Profesional de Carrera.

Otra de las grandes preocupaciones de los profesionales en administración pública, ha tenido que ver con la forma de ingreso al sector público y la evolución del individuo a lo largo de su carrera profesional. Es indispensable que se establezcan condiciones necesarias de estabilidad antes de la implementación de cualquier técnica de innovación administrativa. Se debe entender como estabilidad a la generación de un ambiente de trabajo que permita a cualquier individuo tener la certidumbre y la confianza de que el esfuerzo que va a realizar se verá reflejado en su ascenso en el nivel jerárquico, en prestaciones, salarios, etc. y no dependerá de opiniones externas, compadrazgos o tráfico de influencias.

El Servicio público de carrera es la vía idónea para lograr estos objetivos, ya que establece un sistema de reclutamiento y selección de personal con el que se puede lograr el acceso del elemento más capacitado a la plaza o el cargo requerido.

Gustavo Quiroga Leos en su Obra "Organización y Métodos en la Administración Pública" apunta: *"El servicio civil de carrera es un sistema de administración de personal público desde el ingreso al servicio del Estado, hasta su retiro y/o jubilación. La innovación en el sistema de personal consiste en que el reclutamiento, la selección, ascenso y promoción del personal público se basan en el "sistema de mérito", es decir, en los conocimientos y aptitudes y competencia técnica del candidato que va a reclutarse, seleccionarse o promoverse. El servicio civil de carrera debe entonces comprender, además: de un sistema de reclutamiento y selección de personal, el análisis y clasificación de puestos, un sistema de remuneración, un sistema de ascenso y promoción y un sistema de retiro"*.⁹⁸

Así mismo, Barrera y Conzuelo señalan: *"El Servicio Civil, Servicio de Carrera o la carrera administrativa, son términos que hacen alusión a la forma y mecanismos mediante los cuales se pretende dar permanencia a los trabajadores de la administración pública y continuidad a la actividad gubernamental, a través de contar con servidores públicos profesionales, capaces y eficientes en la función que les ha sido encomendada."*⁹⁹

⁹⁷ Mizaur, Donald G. Síntesis de Exposiciones. Op. Cit. Pág. 2.

⁹⁸ Quiroga. Leos, Gustavo. "Organización y Métodos en la Administración Pública "2ª Ed., México: Trillas, 1988. Pág. 61.

⁹⁹ En Argüelles. A. Y Otros. La Profesionalización de la Función Pública: Necesidades, Dilemas del Servicio Público en México. Fundación Mexicana Cambio XXI 1994.

Por su parte, Duhalt Krauss manifiesta: *"El Servicio Civil implica un conjunto de normas legales, políticas y procedimientos administrativos basados en el proceso y técnicas de la administración de personal, que definirán el ingreso, promoción, permanencia, derechos y obligaciones de los servidores al servicio del estado."*¹⁰⁰

Los elementos que son característicos del Servicio Público de carrera, se resumen en los siguientes:

- Una ley básica o estatuto de personal.
- Un sistema de mérito para la selección, promoción, ascenso y estabilidad del personal.
- Un sistema de estabilidad y permanencia en la administración pública, basado en el mérito y la idoneidad.
- Un sistema de clasificación de puestos.
- Un sistema de plan de salarios y tabulador de puestos.
- Un sistema de capacitación y desarrollo del personal permanente.

Sin lugar a dudas, el servicio público de carrera ha sido considerado por algunos, como la única vía en el proceso de modernización de la situación laboral de los trabajadores del Estado. Si bien es cierto que esta herramienta es muy importante, sería muy irresponsable el equipararla con el proceso total de modernización pública ya que, como hemos considerado, la modernización debe contener en su conceptualización, diversas herramientas que mejoren el manejo de los recursos humanos públicos y que puedan ser contempladas y utilizadas según las necesidades de las entidades, tratando de no encasillar en un sola posibilidad la reforma, ya que consideramos acarrearía consecuencias y erogaciones inútiles al momento de su implantación en ambientes en donde, por el momento, no es posible su aplicación, ya que el entorno de trabajo no lo permite.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

El 10 de abril del 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Este sin duda es un primer esfuerzo por cristalizar un sistema de trabajo democrático, donde se reconozca el mérito y los servidores públicos puedan tener certidumbre en sus empleos,

¹⁰⁰ Duhalt Krauss, M. "La Administración de Personal en el Sector Público". Instituto Nacional de Administración Pública, Primera Edición, México.

así como generar en ellos la necesidad de capacitarse y mantener un nivel adecuado en el desempeño de sus funciones.

El objetivo de esta Ley es establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal de nuestro país, y lograr atraer, mantener, motivar y formar a las mejores elementos en el servicio público, garantizando que la Administración Pública opere con continuidad no importando los cambios políticos que acontezcan.

Se integra de siete subsistemas para su funcionamiento:

- Planeación de Recursos Humanos
- Ingreso
- Desarrollo Profesional
- Capacitación y Certificación de Capacidades
- Evaluación del Desempeño
- Separación
- Control y Evaluación

Los objetivos centrales que persigue esta nueva Ley, son los siguientes:

- Recobrar la confianza y credibilidad en el servicio público, midiendo su gestión e informando a la sociedad, teniendo parámetros para la mejora continua.
- Continuidad de programas y proyectos.
- Transición sexenal en un clima de estabilidad, productividad y certidumbre.
- Programas de capacitación vinculados a la planeación de la institución.
- Desempeño vinculado al desarrollo institucional.
- Integración de metas personales, institucionales y del sistema.

La evolución del sistema profesional de carrera que contempla esta Ley, comenzará en Octubre de 2003, y los servidores públicos podrán ingresar de forma voluntaria, ser evaluados, y determinar sus aptitudes y conocimientos, con lo cual podrán acceder a los puestos que formen parte del escalafón creado específicamente para el Servicio Público de Carrera.

Con esta aportación, la intención de conformar un sistema laboral optimizado de servidores públicos da comienzo, sin embargo, es necesario seguir reflexionando y evaluando los resultados que arroje esta Ley en su aplicación tangible dentro de las organizaciones públicas, y asegurar que el proceso de innovación y modernización no se detenga, por el contrario se nutra de nuevos y mejores procedimientos resultado de la aplicación de las herramientas propuestas.

2.2.4. El Desarrollo Organizacional.

Antecedentes.

Otra de las herramientas de gestión, que si bien no es de reciente creación, y ha mostrado su efectividad en diversas organizaciones públicas y privadas donde se ha implantado es el Desarrollo Organizacional. El Desarrollo Organizacional o D.O. ha tratado de coadyuvar en la resolución de la problemática de funcionamiento en las entidades públicas tanto en su interior, como en su relación con el exterior.

"Las actividades del Desarrollo Organizacional (D.O.) aparecieron en 1957, como un intento por aplicar algunos de los méritos e ideas del entrenamiento de laboratorio de organización total. Douglas Mc Gregor, Investigador de la Unión Carbide, ha sido considerado como uno de los primeros científicos del comportamiento que habló acerca de implantar un programa de D.O. Otros investigadores a quienes se asocia con tales esfuerzos son Herbert Shepard y Robert Blake, mismos que, en colaboración con el departamento de relaciones industriales de ESSO Company, diseñaron un programa de entrenamiento de laboratorio (sensitivity training) en varias refinerías de la compañía. Este programa surgió en 1957, después de que los pioneros en investigaciones de las relaciones humanas empezaron a verse como un grupo de consultores internos que ofrecían servicios a gerentes, en vez de considerarse como un grupo de investigación que elabora reportes a una gerencia."¹⁰¹

Definición.

Existen múltiples definiciones que contienen diversos elementos importantes sobre el D.O. Consideramos oportuno el transcribir algunas de ellas para reflexionar en su conjunto sobre una terminología de D.O. con mayor contenido teórico y así llegar a conformar un criterio uniforme.

¹⁰¹ Ferrer Pérez, Luis. Desarrollo Organizacional, 3ª Ed. México, Trillas, 1995, Págs. 13-18.

"Seminario Internacional, ONU-CLAD: Esfuerzo estratégico desarrollado en forma consistente, creativa y global, ideado por la dirección superior de un órgano institucional, el cual desea aplicar los conocimientos propios del comportamiento para lograr la creación de un clima de alta cooperación, que permita formas más eficaces y eficientes de producir, vinculado con la realidad del entorno en el cual actúa la institución.

Newton Margulies Anthony P. Raia: El foro de Desarrollo Organizacional es usualmente el cambio y está dirigido hacia el incremento de la efectividad organizacional. Desarrollo Organizacional es esencialmente un sistema que mira el juego total de las funciones y los roles y relaciones interpersonales en las organizaciones.

Raymond E. Miles: Es un esfuerzo coordinado de los miembros de la organización (usualmente se involucra un consultor) para descubrir y remover actitudes, comportamientos, procedimientos y barreras estructurales para la ejecución a través de un sistema socio-técnico; ganando en procesos, aumentando el conocimiento de los sistemas dinámicos internos y externos, así como las adaptaciones futuras.

Vitucci: Aplicación de la ciencia social y ciencias del comportamiento para realizar los cambios necesarios e intensificar la efectividad organizacional.

Chiavenato: Es un proceso planificado de modificaciones culturales y estructurales, que visualiza la institucionalización de una serie de tecnologías sociales, de tal manera que la organización quede habilitada para diagnosticar, planificar e implementar esas modificaciones con asistencia de un consultor. Es un esfuerzo educacional muy complejo, destinado a cambiar las actitudes, los valores, los comportamientos y la estructura de la organización, de modo que ésta pueda adaptarse mejor a las nuevas coyunturas, mercados, tecnologías, problemas y desafíos que surgen constantemente.¹⁰²

De todos los planteamientos señalados, observamos con claridad el término planificación estratégica, esfuerzo, y organización. En ellos se encuentra el núcleo central de D.O., en cuanto a la planeación de tiempo, recursos, participantes y objetivos por alcanzar estratégicamente predeterminados. Hemos hablado acerca de la necesidad de un gerente responsable en todo proceso de cambio estructural, que encabece tales cambios y sea el encargado de dirigir el proceso de innovación. Sin embargo, el desarrollo organizacional, como ya hemos observado, contempla la participación de todos y cada uno de los individuos de la organización a efecto de que se involucren del proceso no tan solo como unidad de producción, sino como un agente real del cambio jugando un papel protagónico, guiados por la participación de un consultor. La conjunción de los individuos en el logro de las metas de mejoramiento del rendimiento y calidad, así como el replanteamiento hacia una nueva cultura de trabajo es por lo que pugna el desarrollo organizacional y lo que puede ofrecer a la administración pública como la vía de cambio participativo en las entidades públicas.

¹⁰² Vid. <http://www.geocities.com/Athens/Crete/3108/>.

Elementos del Desarrollo Organizacional.

A continuación enumeramos una serie de conceptos que contienen los elementos más importantes que distinguen al proceso de desarrollo organizacional de otras herramientas administrativas:

1. *"Aplicación Creativa: el D.O. no es una mera teoría para especular, sino está encaminada a aplicarse a una organización de acuerdo a las circunstancias por las que está pasando la misma psicología de sus miembros.*
2. *De largo Alcance: el D.O. esta destinado a aplicarse en toda la organización durante un plazo de tres a cinco años en un primer ciclo.*
3. *Sistema de valores, técnicas y procesos: el D.O. no es algo desarticulado, sino un todo compacto, integrado por técnicas específicas, valores y procesos propios que guardan una estrecha interrelación, a tal grado que la modificación de uno da lugar a modificaciones en otros dos.*
4. *Administrado desde la alta gerencia: la aplicación del D. O. debe estar respaldada y administrada por la alta gerencia, lo cual constituye una condición "sine qua non".*
5. *Basado en las ciencias del comportamiento: el D. O. tiene su base primordial, aunque no excluyente de lo técnico y lo administrativo, en las ciencias de la conducta; de ahí que verse en mejorar la conducta grupal y organizacional como un medio para lograr efectividad y salud de las organizaciones.*
6. *"Mayor efectividad y Salud...": He aquí el objeto primordial y la razón de ser del D. O.*
7. *Mediante un Cambio...: la aplicación creativa susodicha tiene lugar en respuesta a la exigencia del cambio causadas por el ambiente que afecta a las organizaciones desde su interior y/o desde el exterior, dado que para sobrevivir se supone que son un sistema abierto.*¹⁰¹

El diagnostico de la organización es determinante para establecer las metas de implantación del D.O. sin embargo, de entre los objetivos más comunes de este sistema, Pérez Ferrer menciona los siguientes:

1. *"Desarrollar un sistema viable y capaz de auto renovarse, que se pueda organizar de varias maneras, dependiendo de las tareas: "La función debe determinar a la forma", y no las tareas encajar en las estructuras existentes.*
2. *Hacer óptima la efectividad tanto del sistema estable, como de los sistemas temporales (proyectos, comisión, etc. mediante los cuales se lleva a cabo una gran cantidad de trabajo de la organización) por medio de la creación de mecanismos de continuo mejoramiento.*

¹⁰¹ Ferrer Pérez, Luis. Desarrollo Organizacional. Op. Cit. Pág.12.

3. *Avanzar hacia la colaboración y la competencia (regulada) entre las unidades independientes.*
4. *Crear condiciones en las que se haga aparecer el conflicto inevitable y se maneje adecuadamente.*
5. *Lograr el punto en el que se tomen las decisiones sobre la base de las fuentes de información, y no a las fuentes organizacionales.*
6. *Aumentar el nivel de confianza y apoyo entre miembros de la organización.*
7. *Crear un ambiente en el cual la autoridad de un papel asignado se incremente por la autoridad, basada en el conocimiento y la habilidad.*
8. *Aumentar la apertura de las comunicaciones laterales, verticales y diagonales.*
9. *Incrementar el nivel de entusiasmo y satisfacción personales en la organización.*
10. *Aumentar el nivel de responsabilidad personal y de grupo en la planeación y ejecución.*
11. *Encontrar soluciones sinérgicas a problemas frecuentes. (Soluciones sinérgicas son soluciones creativas, en las que 2+2 es equivalente a más de 4 y en las que a través de las partes se logra por medio de la cooperación que de conflictos).¹⁰⁴*

2.2.5. Motivación Laboral.

Otro de los aspectos que deben ser considerados en el estudio acerca del comportamiento de los recursos humanos públicos, tiene que ver con el aspecto conductual. En algunas ocasiones la necesidad de motivación en el trabajo se hace manifiesta cuando existen problemas de conducta por parte del servidor público. Esta herramienta en el manejo de recursos humanos es muy útil ya que permite hacer un diagnóstico acerca del perfil psicológico del individuo, identificando situaciones anómalas en cuanto al estímulo para realizar el trabajo, así como sus posibles soluciones

Con motivo de la implantación de los nuevos esquemas de reforma administrativa, en muchas ocasiones los servidores públicos resienten los cambios en proceso, por lo que se presentan síntomas de inestabilidad, incertidumbre, desinformación, desorganización y bajo rendimiento. Una forma de contrarrestar estos fenómenos es implantando programas de Motivación a los empleados administrativos.

¹⁰⁴ Ibid. Pág. 17.

La Motivación consiste en la promoción o la estimulación que se realiza por diversos métodos con el objeto de obtener una respuesta en específico o la manifestación de una conducta orientada. Bajo este planteamiento, debemos de entender que el cambio de un estado a otro de mayor nivel de conocimiento y de habilidades, o simplemente la transición de un modelo a otro en donde la exigencia es mayor, la motivación juega un papel esencial. Por una parte, da un valor y reconocimiento al esfuerzo adicional emprendido para conseguir los nuevos objetivos establecidos. Por otra, la motivación fomenta adicionalmente en el individuo la idea de incrementar su capacidad y mejorar el nivel de calidad con el que realiza sus labores y con ello lograr acceder a mejores condiciones laborales, respaldadas en todo momento por la presencia de un nivel óptimo de calidad laboral.

En estricto sentido, la motivación se define como el conjunto de razones que explican los actos de un individuo, o bien, la explicación del motivo o motivos por los que se hace una cosa.

Dicha motivación puede realizarse de múltiples maneras, ya sea a través de recompensas en dinero, por promociones, reconocimientos, entre otros métodos.

La importancia que representa este sistema de mejoramiento de aptitudes y habilidades, es innegable. Por un lado, fomenta la necesidad de superación del servidor público, logrando con ello mejorar su condición laboral, y por otro, de manera simultanea, contribuye al proceso de modernización administrativa convirtiéndose en parte de la nueva corriente, lo cual genera que el proceso de reforma y la transición definitiva sea realizada en menor tiempo.

*"El estudio de la motivación resulta interesante en el ámbito de la administración pública en la medida en que la conducta organizacional como cualquier otra conducta se lleva a cabo en cuanto es motivada por determinados factores. Conocer las causas y componentes del estado motivacional es una tarea de vital importancia para el desarrollo de cualquier estrategia o plan motivacional."*¹⁰⁵

¹⁰⁵ Vid. <http://www.uv.es/~luna/RRHH/motiteco.htm>.

Factores Motivantes.

Identificar claramente los factores que motivan al servidor público a mejorar día con día en el desempeño de sus labores, es muy importante, ya que con ello se busca establecer un programa acorde con las exigencias de su trabajo en donde se pueda reconocer y recompensar la labor cotidiana del individuo y con ello hacer manifiesto que "se están haciendo las cosas correctamente."

Con tal propósito, se hace necesaria una primera clasificación en donde ubiquemos de la mejor manera estos indicadores motivacionales:

1. Atracción de la tarea.

La atracción de la tarea entraña no sólo la naturaleza de la tarea en sí, sino también:

- a) Las condiciones de trabajo que afectan directamente la tarea; por ejemplo, la disponibilidad de los instrumentos pertinentes, las condiciones físicas, etc.
- b) Y ciertos aspectos vinculados con la tarea, pero que van más allá de la organización, como son las relaciones en el medio profesional respectivo.

2. Condiciones de la organización.

Las condiciones de la organización pueden agruparse en tres campos fundamentales:

El estilo básico de liderazgo que principalmente el superior directo ("el jefe") y en menor medida otros miembros de la organización ejercen específicamente sobre la persona en cuestión. La atmósfera reinante en el sector, la organización, las políticas, y demás aspectos de la administración del personal.

El estilo básico de liderazgo atañe a una serie de necesidades de las personas en torno del ejercicio de las tareas que desarrollan dentro de la organización. En efecto, la

mayoría de las personas: necesitan una orientación adecuada (en cuanto a valores, visión, objetivos, estrategias, políticas, instrucciones, etc.)

La atmósfera o clima humano reinante en el sector y la organización es influenciado por los siguientes elementos:

- La cantidad y calidad de la comunicación.
- El nivel de confianza mutua.
- El espíritu de cooperación y cohesión.
- La forma de manejar el conflicto y el cambio.

Las políticas y demás aspectos de la administración del personal abarcan el proceso de:

- Búsqueda, selección e incorporación.
- Capacitación y desarrollo.
- Asignación, evaluación y promoción.
- Remuneración y demás beneficios que se logran de la organización.
- Desvinculación.

3. Calidad de vida.

Por último, la calidad de vida está relacionada con:

La medida en que las demandas de la tarea y de la organización pueden atentar contra la situación familiar, los objetivos personales, etc.

El grado en que la organización es receptiva al planteamiento de los problemas personales.

Los Sistemas de Incentivos

Son los sistemas que se han desarrollado en las organizaciones para orientar el comportamiento de sus recursos humanos hacia ciertos objetivos y valores predeterminados, y pueden agruparse en dos:

- ✓ Sistemas de incentivos basados en recompensas externas.
- ✓ Sistemas de incentivos mediante el enriquecimiento de tareas.

1. Las recompensas externas.

Si bien los sistemas de recompensa extrínseca pueden estar basados en distinciones honoríficas u otros beneficios, como viajes, premios, lo más común es el dinero. Se ha discutido bastante si éste es o no un factor motivador eficaz, pero, más allá de los distintos puntos de vista, el reconocimiento económico parece ser un tipo de recompensa ineludible, dado que es universal, y su administración es relativamente sencilla respecto de otros incentivos.

Las recompensas extraordinarias deben de estar claramente vinculadas con el buen desempeño.

2. El enriquecimiento de tareas.

El enriquecimiento de tareas se traduce en descripciones de puestos y competencias, realizadas de tal modo que produzcan una mayor motivación intrínseca. Este enfoque trata de romper con el paradigma rígido de que la mayor motivación pasa por un ascenso en la jerarquía organizacional, cuando en gran medida la motivación pasa por hacer la tarea cotidiana más interesante para la persona.

Toda tarea es distinguible su planificación de su ejecución. Por lo tanto, pueden darse dos tipos de enriquecimiento:

Horizontal: Consiste en asignar a la persona un área más extensa de responsabilidad en la ejecución de la tarea. Ello puede lograrse mediante la rotación, o un campo más amplio de aplicación de un procedimiento o tecnología (más productos, más clientes, distintos tipos de casos, etc.)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Vertical: Consiste en involucrar a la persona en la planificación, preparación o diseño de la tarea. Esto implica participación y mayor autonomía en la toma de decisiones. Aquí se apunta más a la intensidad o profundidad (además de la finalidad primordial de la obtención de una mayor motivación de los empleados).

2.2.6. Capacitación y Desarrollo.

La capacitación y desarrollo del personal público, es un procedimiento que ha mostrado ya por varias décadas, incrementar las habilidades y conocimientos de los servidores públicos con el fin de promover la eficiencia y productividad al momento de realizar sus tareas. La constante actualización de conocimientos permite hacer frente a los cambios tecnológicos, desarrollo de nuevos sistemas y la aplicación de procedimientos innovadores que en materia de servicio público son útiles al implementar programas de renovación constante en las entidades públicas.

Podemos definir a la capacitación como el proceso que tiene como fin incrementar las habilidades y los conocimientos del servidor público con el propósito de adiestrarlos para desempeñar eficientemente las tareas específicas del puesto asignado.

*"Se puede definir como la acción destinada a desarrollar las habilidades y destrezas del trabajador, con el propósito de incrementar la eficiencia en su puesto de trabajo."*¹⁰⁶

El Desarrollo, señala el mismo autor: *"Se entiende como la Acción destinada a modificar las actitudes de los seres humanos, con objeto de que se preparen emotivamente para desempeñar su trabajo y que esto se refleje en la superación personal."*¹⁰⁷

Para comenzar con la planeación de un proceso de capacitación, es indispensable detectar el motivo por el cual es necesaria, así como los objetivos que se pretende alcanzar con ella. Las razones pueden ser múltiples. Puede utilizarse para obtener una mejora en el desempeño de las labores, por desconocimiento de las tareas y deberes a cumplir por parte del servidor público, evitar cometer errores y tener malentendidos con el personal en las organizaciones, incrementar aptitudes, etc.

¹⁰⁶ Grados A. Jaime. Capacitación y Desarrollo de Personal. Iª. Ed. México, Trillas, 1999, Pág. 30.

¹⁰⁷ Idem.

Podemos identificar 4 etapas principales para la correcta implementación de la capacitación:

- a) Planeación.
- b) Organización.
- c) Ejecución.
- d) Evaluación y Seguimiento

Planeación.- Como ya hemos mencionado, la capacitación es un proceso tendiente a la mejora sustancial de los conocimientos y habilidades del individuo. Para ello, es necesario evaluar y determinar, por principio de cuentas, cuales son las necesidades de capacitación. Este paso es primordial, porque al identificar el origen de la deficiencia en el conocimiento, podremos realizar una mejor planeación acerca del contenido temático del curso y la metodología de capacitación a seguir con lo cual se logran resultados satisfactorios al culminar el proceso y "reincorporar" al individuo al trabajo con nuevas **herramientas de conocimiento**.

*"En planeación se determina que hacer y consta de tres elementos principales: Detección de Necesidades de Capacitación (DNC), establecimiento de objetivos y establecimiento de planes y programas."*¹⁰⁸

Organización.- Otro de los aspectos fundamentales es la organización del proceso de capacitación o adiestramiento. Esta consiste en establecer las condiciones y el ambiente necesario en que se llevará a cabo la capacitación. En esta fase se puede determinar si existen individuos dentro de la misma organización que puedan impartir la capacitación por medio de experiencias en el trabajo o simplemente por los conocimientos que sobre la materia posean. Es aquí en donde la elaboración de presupuestos, el uso de materiales, y la cuantificación de horas se planea. Debe tomarse en consideración que en el manejo de tecnologías recientes o sistemas innovadores, no basta con poseer un conocimiento empírico en su manejo, sino que se requiere de personal altamente calificado en la operación de los sistemas, y que en muchas ocasiones, su procedencia es externa a la organización. En síntesis, tenemos dos criterios de selección de medios de

¹⁰⁸ Ibid. Pág. 31

capacitación: si la capacitación puede darse en retroalimentación, o debe provenir de una organización exógena.

La organización se descompone en los elementos siguientes:

"Estructuras y sistemas. Hacer una buena capacitación implica espacios físicos, dependencias organizacional, autoridad, responsabilidad y un ámbito formal delimitado dentro de la organización y la estructura oficial de la empresa. También requiere un sistema propio establecido a la medida de cada situación, así como formas y procedimientos de trabajo que sistematicen todos los esfuerzos y conforme el manual de organización.

Integración de personas. Como todas las funciones de la empresa, administrar la capacitación requiere personas técnicamente preparadas, así como instructores que conducirán los cursos determinados en el plan o programa.

Integración de recursos materiales. Para efectuar los cursos programados se necesitan aulas, mesas, sillas, proyectores, pizarrones, manuales de instrucción y, en general, diferentes recursos físicos e instruccionales para su realización.

Materiales y apoyos de instrucción. Los cursos requieren manuales, guías de instrucción, material didáctico, visual y filmico, al igual que determinados apoyos que deben programarse y proporcionarse en el momento adecuado

Entrenamiento de instructores internos. La preparación de instructores, tanto habilitados como especializados, quizá sea el punto fundamental para conducir el adiestramiento a las necesidades específicas y para economizar los recursos, empleando personal en la medida que sea necesario.

Ejecución.- Consiste en la aplicación expresa y tangible de la capacitación a los individuos. Durante el proceso, se ponen en marcha todos los planes y programas previamente estructurados. El ambiente de trabajo, debe estar en funcionamiento y debe estar correctamente equipado con los insumos necesarios para transmitir los conocimientos. Estos insumos pueden variar, dependiendo de la técnica que se emplee en la capacitación. Deben de observarse cuidadosamente por parte del personal seleccionado para impartir la capacitación, que las acciones que se desarrollen durante el procedimiento, se apege estrictamente a lo planeado, pero a la vez teniendo la libertad de practicar dinámicas y otras actividades didácticas que permitan llegar al objetivo de la asimilación del conocimiento de un modo simple pero conciso.

Evaluación y Seguimiento. Por medio de la evaluación y el seguimiento podemos corroborar que los objetivos y metas a alcanzar en la capacitación se cumplieron satisfactoriamente, no tan solo al finalizar el proceso, sino en la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos en el campo de trabajo.

El seguimiento es evaluar las actividades que realizan los participantes una vez que han concluido su instrucción. Se traduce en la observación de la transferencia de la capacitación al trabajo, la revisión y superación de los obstáculos para aplicar las nuevas habilidades, conocimientos y aptitudes adquiridos en un curso."¹⁰⁰

¹⁰⁰ Grados A. Jaime. Op. Cit. Págs. 26-32.

Esta etapa es muy importante ya que nos permite conocer si el programa previamente estructurado en la planeación, se siguió correctamente sujetándose a cada una de las disposiciones establecidas, si se lograron los objetivos de aprendizaje e incremento de habilidades, si el sistema y los medios de transmisión del conocimiento fueron los idóneos, etc.

En cuanto al normatividad jurídica, la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dedica un gran apartado al tema de la capacitación de los trabajadores, y de la obligación del patrón a otorgarla. Sin embargo, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sólo se hace una mención "propositiva" acerca de la capacitación de los servidores públicos. El artículo 43 fracción sexta, inciso F) de dicha Ley establece:

"Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley...

VI.- Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:...

F) Establecimiento de escuelas de administración pública en las que imparten los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.¹¹⁰

Asimismo, el artículo 44 fracción octava señala:

"Artículo 44. Son obligaciones de los trabajadores:...

VIII.- Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia."¹¹¹

Es de evidenciarse, que si bien hemos hablado de la existencia de una administración legalista en algún momento de la historia de nuestro país, es necesario apuntar que la facultad coercitiva de la ley, la cual nos construye al cumplimiento de las disposiciones que de ella emanan, debe ser el instrumento por el cual se establezca claramente la obligatoriedad de la impartición de capacitación y actualización de un modo más específico y claro, a efecto de contar con fundamentación jurídica que permita a las dependencias y entidades de la administración pública, prepara, planear y ejecutar planes y programas de capacitación continua a los servidores públicos.

¹¹⁰ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Art. 43. Delma, 2000.

¹¹¹ Ibid. Art. 44.

2.3. MODERNIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

En nuestro país, la modernización y profesionalización del sector público es un tema de actualidad, en el cual, se plantea la necesidad de reforma de la administración pública.

Gustavo Quiroga Leos define a la modernización administrativa como *"un proceso técnico administrativo permanente que incluye la introducción de cambios normativos en áreas de las dependencias públicas que generan la necesidad de crear o reformular las estructuras organizacionales y los procesos de trabajo, y de cambiar las actitudes y comportamiento de los servidores públicos."*¹¹²

Como ya hemos mencionado en páginas anteriores, el antecedente inmediato donde encontrábamos el origen y fundamento del accionar administrativo era la Ley. Esta visión institucionalista de lo que se consideraba era en si misma la administración era muy limitada y de poco alcance. La implementación de técnicas de innovación, así como el replanteamiento al concepto de gestión pública, ha permitido modificar sustancialmente esta tradición legalista y se ha logrado transitar paulatinamente, del solo cumplimiento de un marco jurídico específico, a la concepción científica de la administración pública.

Desgraciadamente, muy pocos gobiernos han sabido definir con toda precisión el rol de la administración pública como el sistema orgánico encargado de cumplimentar las disposiciones jurídicas establecidas, así como llevar a cabo planes, programas y políticas de gobierno con el fin de generar las condiciones y el ambiente propicio para estimular el desarrollo sustentable de la Nación. Para dar cumplimiento a semejante encomienda, es necesario contar con Instituciones públicas modernas y eficientes que respondan con prontitud a las demandas de la sociedad. Para tal efecto, se deben tomar acciones definitivas en cuanto al tratamiento, "mantenimiento" y actualización del aparato de gobierno, tanto en sus procesos de trabajo, como en la calidad del servidor público.

Quiroga Leos propone tres métodos prácticos en el proceso de Modernización Administrativa:

¹¹² Quiroga, Leos, Gustavo. Op. Cit. Pág.15.

"Primero.- Implantar un programa de experimentación, es decir, antes de llevar a cabo un programa de modernización administrativa, se experimenta con nuevas estructuras administrativas de trabajo mediante una disposición jurídica, y ya en la práctica, se observa si las innovaciones dan buenos resultados.

Segundo.- La modificación completa de un órgano administrativo cuando el servidor público cuenta con suficiente poder y credibilidad.

El cambio repentino, de golpe, solo lo puede practicar un nuevo régimen político, un nuevo secretario de estado o un nuevo director general, en el momento de entrar en funciones.

Tercero.- Implantar un sistema permanente de modernización administrativa, es decir, una estructura administrativa, metodológica e instrumentos administrativos, en la cual se revise constantemente la organización de la administración pública para hacerla compatible con la evolución de las tareas del Estado."¹¹³

Antecedentes Históricos de la Modernización Administrativa.

Hace más de 35 años que comenzó el esfuerzo de Modernización de la Administración Pública llevando a cabo acciones de análisis de sistemas y evaluación de sectores diversos, lo que generó las condiciones para el comienzo del proceso de reforma en el año de 1965.

"La CAP con base en el análisis descrito sugirió una serie de acciones que deberían llevarse a cabo para establecer el sistema de modernización administrativa.

- *Las relativas a los mecanismos de modernización administrativa;*
- *Las relativas a las prioridades de la modificación de las estructuras, procedimientos y medios de acción administrativa, y por último;*
- *Las relacionadas con la organización por sectores de actividad."¹¹⁴*

Los planes de gobierno, fueron incorporados a programas de desarrollo Federal, Estatal y Municipal con lo cual dio comienzo el proceso de modernización conjunta con estos planes gubernamentales.

Desde aquel tiempo, se registra una "Vacatio de Jure" en cuanto a instrumentos jurídicos que normen de una forma clara el proceso de mejoramiento, actualización y modernización pública, lo que sin duda ha traído consecuencias significativas en el progreso operativo y administrativo del sector público.

¹¹³ Ibid. Págs. 17-18.

¹¹⁴ Ibid. Pág. 19.

El programa de modernización se concretó en cuatro modificaciones esenciales:

"Cambios estructurales. La reorganización de más de 50 organismos con nuevas funciones. La creación de las unidades de organización y métodos de las unidades de programación y las comisiones internas de administración en la mayoría de las dependencias. La creación de organismos de coordinación como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

Simplificación y coherencia de las normas legales. Creación de bases entre las que destaca la modificación a la ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal al incluir las empresas de participación minoritaria y los fideicomisos al control.

Racionalización de los sistemas de apoyo. Ya que los diversos sistemas de apoyo trabajaban en forma aislada, se progresó en la estandarización, uniformización y centralización de esas funciones, al otorgar bases jurídicas y crear comités técnicos y consultivos.

Modificaciones en el sistema de recursos humanos. Se creó la Comisión de Recursos Humanos del sector público para coordinar las funciones dispersas de la administración de personal y con el fin de impulsar el cambio de actitudes. Se avanzó en los sistemas de capacitación y remuneración, en la simplificación del catálogo de empleos y se realizó el censo de los empleados públicos."¹¹⁵

Otro de los beneficios alcanzados con la Modernización fue la viabilidad de los sistemas de planeación, vinculando este importante tema público a las políticas nacionales de economía y sociedad, dándole así el carácter preponderante de Asunto de Estado.

"Los instrumentos jurídicos que fundamentan las modificaciones de la administración pública a partir de 1982 son esencialmente las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución, las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública; la Ley de Planeación y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Los instrumentos administrativos a nivel se modificaron: la Coordinación General de Estudios Administrativos, al desaparecer la estructura de organización de la Presidencia de la República, transfirió sus funciones a la Coordinación General de Modernización Administrativa dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Los demás mecanismos administrativos de la modernización administrativa continúan funcionando."¹¹⁶

Con el fin de consolidar sistema de planeación del Gobierno Federal, se promulgó la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, que en su artículo 1 establece:

"Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

¹¹⁵ Ibid. Pág. 43.

¹¹⁶ Ibid. Pág. 53.

I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación Nacional del Desarrollo y encauzar en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal.

II. Las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática;

III. Las bases para que el ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley, y

V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.”¹¹⁷

Reforma Municipal.

Las modificaciones legislativas que tuvieron efecto en dicho periodo de reforma, también incluyó al municipio y trató de fortalecer su gestión por medio de la reforma al artículo ciento quince constitucional, logrando sentar las bases jurídicas para incrementar la capacidad de gestión.

Los cambios mencionados se vieron reflejados en cuatro aspectos fundamentales que Quiroga Leos describe con toda precisión.

“Jurídico-político: Comprende la uniformidad de los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación del ayuntamiento o de alguno de sus miembros.

Económico. Se pretende una mayor autonomía a la economía del municipio. La hacienda municipal se formará con los rendimientos de los bienes pertenecientes a quienes las legislaturas establezcan en su favor; percibirán las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación y traslación; las participaciones federales que sean determinadas por los Estados; los ingresos derivados de la prestación de servicio a su cargo y la facultad de los ayuntamientos para aprobar su presupuesto de egresos sobre la base de sus ingresos disponibles.

Administrativo. Comprende la prestación de servicios públicos que se señala en el Decreto de reforma y la posibilidad de asociarse con otros municipios para prestarlos más eficientemente.

Social. Se refiere a la facultad de planear el desarrollo urbano y decidir sobre las reservas territoriales y ecológicas, así como a la participación de la población en la gestión municipal.”¹¹⁸

¹¹⁷ Ley de Planeación. Art. 1, Delma, 2000.

¹¹⁸ Quiroga, Leos, Gustavo. Op. Cit. Pág.15.

Programa de Simplificación Administrativa.

Otro de temas que requirieron atención inmediata, fue el de los trámites y gestiones que los gobernados hacían ante las autoridades administrativas. El malestar evidente de los ciudadanos por lo engorroso que resultaba hacer algún tipo de promoción ante las organizaciones de gobierno, generó la necesidad de diseñar y poner en marcha algún plan que redujera los requisitos y trámites gubernamentales, a efecto de acelerar la interacción y respuesta del gobierno para con la sociedad. Es por ello que existe el antecedente de la puesta en marcha de un Programa Nacional de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Federal en 1984.

"El programa de simplificación administrativa intenta resolver estos problemas al ordenar la actividad de la administración pública y volverla más eficaz, eficiente y productiva, mediante la eliminación de pasos injustificados, la implantación de formularios e instrucciones simples y específicas así como la definición de criterios que faciliten las decisiones para que éstas puedan delegarse tanto en las oficinas centrales como en el interior del país. La estrategia para poner en práctica el programa contiene tres dimensiones:

1. *Los trámites que los ciudadanos y organizaciones efectúan con la Administración Pública.*
2. *Los aspectos de administración y aplicación de los recursos, medios e instrumentos que se asignan a las dependencias y entidades, para estar en capacidad de cumplir sus funciones y las relaciones entre las diversas dependencias y entidades gubernamentales a que da lugar la prestación de un servicio público.*
3. *Las acciones orientadas a simplificar estructuras y funcionamientos administrativos internos de las instituciones públicas, para eliminar instancias y niveles innecesarios.*"¹¹⁹

Dicho programa, implementado por el gobierno Federal, centro sus esfuerzos por lograr consolidar las reformas burocráticas, con base en un conjunto de directrices, las cuales, trazaron el camino a la simplificación administrativa. De entre todas, podemos destacar las siguientes:

1. *"Identificar, jerarquizar, preparar y realizar las acciones que la simplificación administrativa requiera para reducir los trámites que los ciudadanos efectúen ante ellas.*
2. *Establecer mecanismos adecuados, como foros de consulta y otros medios, para promover, recibir, articular y resolver las demandas y proposiciones que el público en general y las personas físicas y morales interesadas efectúen sobre la materia.*
3. *Dar prioridad a la simplificación de trámites que no necesiten reformas o adiciones legales, es decir, aquellos que solo requieran acciones administrativas de los titulares de las dependencias.*
4. *Preparar las reformas legales que resulten necesarias y proponerlas al Ejecutivo Federal, así como simplificar reglamentos y acuerdos cuando se trate de disposiciones que no posean formalmente el carácter de leyes.*"¹²⁰

¹¹⁹ Ibid. Págs. 65-66.

¹²⁰ Ibid. Pág. 66.

Profesionalización Administrativa.

La profesionalización administrativa, se encuentra íntimamente ligada con la carrera administrativa, la cual, a decir de los teóricos, es aquella que se conforma dentro del servicio civil de carrera, por el paso del tiempo, ascensos, méritos ingresos y características diversas que en su conjunto contribuyen a la especialización de un servidor público dentro de su materia o ámbito de trabajo, lo que deriva en una formación profesional del individuo.

Argüelles interpreta a la Carrera Administrativa como: *"La profesionalización dentro del servicio público, regida por requisitos especiales de ingreso, permanencia, estabilidad y promoción, con base en el sistema de méritos, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para el ingreso como para los ascensos, Incluye, además un proceso de formación integral y continua, que implica una capacitación permanente."*¹²¹ Así como la Carrera Administrativa trae beneficios en el entorno de trabajo y del servicio público en general, esta debe ser equilibrada con sistemas adecuados de evaluación del desempeño y calidad en el trabajo, a fin de no perder el control y mantener un nivel aceptable de efectividad con los cuales trabajan los empleados o funcionarios públicos.

Sin lugar a duda, la experiencia y el control en las organizaciones públicas es un aspecto sin el cual, difícilmente se podrá consolidar un esquema de carrera profesional. Sin embargo, es necesario conjuntar dicho sistema con una adecuada preparación académica a efecto de que el individuo que ingresa al sector público a laborar, conozca el entorno y tenga la inquietud por mostrar su potencial y vocación por la actividad de gobierno.

Un sistema profesional de carrera, concluye Argüelles, trata de ser una estructura que se mantenga ajena a situaciones de carácter político o ideológico, ya que, la experiencia que se ha tenido en la administración pública, el corporativismo político, es un bloque muy difícil de sobrepasar, en donde las condiciones generales de trabajo, distan mucho de modelos de calidad en el desempeño. Al tener un sistema organizado de ascenso, permanencia, ingreso y capacitación, los conceptos ideológicos ya mencionados dejan de ser relevantes, debido a que la única forma de conseguir un ascenso o promoción, es por un trabajo reconocido que de bases congruentes al momento de ocupar el nuevo cargo.

"En materia de profesionalización del servicio público, el 11 de abril de 1994 fue publicado el Estatuto del Servicio Profesional Agrario, cuya finalidad es establecer las normas para la

¹²¹ Argüelles. A. Y Otros. Op. Cit. Pág.45.

organización, operación y desarrollo del Servicio Profesional Agrario, así como las relativas a los miembros de la Procuraduría Agraria que integran el personal de carrera y las concernientes a la aplicación de sanciones."¹²²

Ejemplos de Profesionalización Administrativa.

Existen diversas entidades en la administración pública federal que ya han puesto en marcha diversos proyectos de servicio civil de carrera y de profesionalización de su planta laboral. Tal es el caso de la Procuraduría Agraria, la cual instauró un sistema de ingreso y ascenso dentro de su organización administrativa, derivando en progresos significativos en la creación de la carrera profesional, dentro de la procuración de justicia en el agro mexicano.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de noviembre de 1994 se publicó el Acuerdo por el que se Establecen las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Dicho acuerdo tiene como propósito fundamental lograr un alto nivel de especialización técnica del personal del INEGI para poder llevar a cabo sus diversas funciones, a través de estimular el desarrollo del personal e implementado el Sistema Integral de Profesionalización el cual, dicta las normas para regular los procedimientos de administración de personal.

El Instituto Federal Electoral, cuenta con un Estatuto del Servicio Profesional Electoral, sancionado el 29 de Junio de 1992 y en el cual, se regulan aspectos diversos de la administración del personal de planta y temporales; estableciendo las bases para el reclutamiento y selección de los mismos, hasta las disposiciones de aplicación de sanciones a los trabajadores del IFE.

Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 y Programas Federales.

En el sexenio 1994-2000, la modernización y profesionalización administrativa fue un tema incluido dentro de los principales programas del sector público. El Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.), como se refleja en los puntos contemplados dentro del capítulo tercero "Desarrollo Democrático", disponen lo siguiente:

¹²² Estatuto del Servicio Profesional Agrario, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 11 de Abril de 1994.

3.9. Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública.

"La administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático.

El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Paralelamente, es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se requiere fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.

3.9.4 Modernización de la gestión pública

El sector público requiere una renovación que revitalice sus esquemas de trabajo, reoriente sus incentivos, simplifique sus procedimientos y modernice sus métodos de gestión. Es importante superar el funcionamiento organizativo altamente vertical que fragmenta la responsabilidad a lo largo de los procesos productivos y de servicio, y que repercute en la dispersión y evasión de responsabilidades. Ello permitirá superar la concentración de decisiones y la dilación en las respuestas para avanzar hacia esquemas más flexibles y transparentes, que respondan con agilidad a las necesidades y particularidades de la población.

Este Plan propone desarrollar criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, con objeto de contar con elementos que evalúen la calidad del servicio, la opinión razonada de la población y la capacidad de respuesta de cada dependencia para atender satisfactoriamente los requerimientos de la ciudadanía."¹²³

El PROMAP, encuentra su fundamento jurídico dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) y en los artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación, así como en su propio decreto de promulgación.

El contenido de este programa surgió del análisis realizado por la SECODAM en coordinación con las dependencias y entidades públicas sobre la situación de la Administración Pública Federal, así como de las propuestas recogidas en el Foro de Consulta Popular sobre Modernización y Desarrollo de la Administración Pública Federal.

"La administración pública desempeña un papel esencial en el cambio estructural que el Gobierno Mexicano se propone llevar a cabo en el periodo 1995-2000. Por tanto, es necesario

¹²³ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Págs. 55-58.

replantear cómo mejorar la cobertura, calidad y efectividad de los servicios públicos específicamente en términos del costo social que supone la deficiencia en su funcionamiento, así como definir los campos en que se deben promover incentivos a la actividad de los particulares, con el fin de lograr la flexibilidad que deben tener las dependencias y entidades para responder a circunstancias cambiantes. Con ello, se fortalecerá su capacidad de adaptación a las necesidades que se les plantean en el entorno nacional y a las transformaciones que se gestan a nivel internacional.

Los antecedentes relativos a la evolución de la administración pública, denotan empeño y perseverancia para encontrar formas y mecanismos encaminados a incrementar su eficacia y eficiencia. No obstante, es preciso estar conscientes del reto que significa ofrecer servicios públicos de calidad a la sociedad, y combatir la corrupción y la impunidad en todos los niveles de gobierno.

La identificación de las limitaciones y deficiencias administrativas actuales, así como las causas que las generan, es condición indispensable para avanzar en la modernización del aparato público.

Una administración pública accesible, moderna y eficiente es una demanda sentida de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del proceso democrático que vive el país. Por ello, este Programa persigue los siguientes objetivos generales para el periodo 1995-2000:

- *Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.*

- *Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.*

Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativo. Se deberá dar a la tecnología de la información un papel central en todo proyecto de modernización administrativa que emprendan las dependencias y entidades para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios públicos."¹²⁴

Dentro de los múltiples objetivos planteados en el PROMAP, se encontraba, de nueva cuenta, la simplificación de trámites administrativos. Este concepto se encuentra comprendido dentro del Subprograma III.2 del PROMAP referente a la descentralización y/o desconcentración administrativa, que se lleva a cabo dentro de la propia Administración Pública Federal.

"Asimismo, se profundizará en la desconcentración de funciones de órganos administrativos con facultades de decisión en materia y ámbitos territoriales específicos; por lo que siendo estas prácticas imperativas para su observancia, el Programa las ha tomado como parte de sus acciones en los términos que se especifican en el rubro que nos ocupa.

¹²⁴ Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000.

*Este sistema deberá dar a los administradores públicos control integral en la selección de sus insumos, en la programación de sus gastos y en la reasignación de recursos presupuestarios entre sus distintos programas y actividades: así como la flexibilidad de utilizar total o parcialmente, en la propia unidad administrativa, los ahorros o ingresos que se generen en un ejercicio fiscal. Ello a cambio de establecer compromisos claros para obtener mejores y mayores productos de su gestión y que a la vez se comprueben mediante la evaluación de su desempeño y de sus resultados.*¹²⁵

Así como el PROMAP estableció las directrices acerca de la modernización y profesionalización administrativa, existieron programas específicos sobre aspectos íntimamente relacionados con el sector público. Tal fue el caso del Programa de Desarrollo Informático 1995-2000, que pretendía lograr lo siguiente:

"Enfocar los esfuerzos y recursos a proyectos informáticos dirigidos a incrementar la eficiencia de las instituciones, a orientar los trámites y servicios administrativos para que satisfagan las necesidades de la población, y a mejorar los servicios públicos directamente relacionados con el bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida.

Promover que el sector público se convierta en detonador del desarrollo informático en otros sectores, a través de la automatización de sus servicios y de la introducción de innovaciones tecnológicas y nuevas aplicaciones.

Asegurar la adecuada planeación y coordinación del desarrollo informático del sector público en el marco de los programas y proyectos prioritarios de cada institución, considerando la definición de estrategias tecnológicas de largo plazo, la realización de los proyectos de mediano plazo y los ajustes de corto plazo que permitan aprovechar la aparición de nuevas tecnologías.

*Mejorar la calidad de los especialistas en informática de las instituciones públicas, y elevar la cultura informática de los servidores públicos para garantizar la asimilación de esta tecnología.*¹²⁶

Como puede observarse, la voluntad plasmada en estos programas para llevar a cabo la profesionalización del servicio público, es manifiesta. Sin embargo, es necesario que estas ideas se lleven a la realidad, ya que son innumerables las afirmaciones en el sentido de mejorar y contribuir al desarrollo de la administración pública, sin que hasta el momento, alguna de estas iniciativas se haya cristalizado. Es evidente además, que las propuestas vertidas en estos programas, tienden a la resolución de problemas organizacionales, aspecto que sin duda es trascendental, como veremos más adelante, en la transición del modelo actual de la administración, a uno moderno, eficiente, y sobre todo prometedor, en donde se privilegie el aspecto organizacional, mas que la

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ Programa de Desarrollo Informático 1995-2000.

aportación reiterada de problemas institucionales. La lectura de estos documentos, permite identificar las expectativas del gobierno acerca de su aparato administrativo, además de ser antecedentes que reiteran la necesidad de cambio, orientada a una verdadera profesionalización administrativa.

2.4. GERENCIA PÚBLICA

La Gerencia Pública, es un modelo que busca primordialmente incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en la administración pública, por medio de la transformación de sus estructuras organizativas, normativas, y profesionales.

Uno de los primeros requerimientos esenciales para la implantación de un modelo gerencial, radica en la voluntad política de querer realizar cambios, acompañada de una transformación en la cultura burocrática tradicional y la aceptación e incorporación de nuevos conceptos que permitan el desarrollo de la actividad pública bajo un nuevo ideal de responsabilidad y logro de objetivos.

En el momento histórico que vivimos actualmente, se presume que el asenso a la democracia ofrecerá nuevas perspectivas acerca de la relación Estado-sociedad, en la cual, esta última participe aún más de las actividades de gobierno, gracias a un mayor conocimiento de la composición del mismo, así como al mayor refrendo que se hace de los derechos ciudadanos.

El modelo de gerencia pública, propone cambios en los siguientes rubros:

Profesionalización Administrativa.- Es necesario que el modelo de gerencia pública esté respaldado por servidores públicos altamente capacitados, los cuales, rompan con los esquemas burocráticos tradicionales y sean los conductores en el proceso de transición. Así mismo, estos servidores públicos deben de transmitir los ideales de apertura en la toma de decisiones y responsabilidad compartida, para lograr dar inicio a la reafirmación y perfeccionamiento del modelo weberiano, que en la actualidad se mantiene vigente.

*"La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la reforma Gerencial. Para ello, debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada."*¹²⁷

En páginas anteriores, hemos destacado las virtudes de la profesionalización como uno de los pilares en la transformación de la conducta del servidor público. Para la gerencia pública, es de especial importancia que los individuos conozcan a fondo el perfil de las actividades que realizan, no tan solo en el aspecto funcional, sino en el cumplimiento de objetivos y la búsqueda de resultados.

Es amplia la gama de opciones y caminos a seguir durante el proceso de profesionalización administrativa. sin embargo, no debemos perder de vista que sea la forma de que se trate, debemos llegar al mismo resultado: un modelo de gerencia pública altamente calificado, debe estar conformado por servidores públicos capaces y comprometidos con la cultura de resultados y de eficiencia en las organizaciones donde laboren, procurando siempre la salvaguarda de los intereses sociales.

Democracia y transparencia.- Ambas condiciones constituyen una plataforma ideal, sin la cual, muchos de los intentos que buscan mejorar la administración pública no tendrían frutos.

El concepto de democracia traducido al terreno de la función pública, debe ser la plataforma de despegue en la creación de un ambiente favorable para hacer del sistema de rendición de cuentas, una práctica común y que se lleva a cabo de forma clara. Bajo este panorama, la democracia debe ir más allá de su acepción electoral y debe significarse como un modelo que contribuya a generar cambios reales en las organizaciones, así como en la mentalidad de los sujetos, generando una cultura de mayor disposición a adoptar esquemas innovadores dentro del sector público.

En la actualidad, la mayoría de los países de Latinoamérica se encuentran enfrascados en una lucha constante por hacer valer y preservar la democracia, así como por hacer

¹²⁷ Vid. www.clad.org.ve Una Nueva Gestión para América Latina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento preparado por el Consejo Directivo del CLAD.

más transparentes sus funciones, y librarlas del cáncer de la corrupción. La gerencia pública puede contribuir a cambiar este paradigma de la burocracia tradicional, que se preocupa más por la supervisión de los procesos que por los resultados. Al proponer modificaciones sustanciales en las prioridades de evaluación y control, la gerencia pública puede contribuir a generar una conciencia, como ya hemos mencionado, de logro de objetivos, respaldada un sistema óptimo-funcional, que creen e innoven constantemente las formas de trabajo actuales, ya que resulta inútil cumplir con toda la normatividad que regula los procedimientos y conductas en la administración pública, si no se están logrando las metas planteadas en la agenda de gobierno y/o no se consiguen los resultados esperados por amplios sectores de la sociedad.

"Al hacer que los administradores públicos sean más autónomos y asuman mayores responsabilidades ante la sociedad, la Administración Pública Gerencial se constituye en un instrumento fundamental para la defensa del patrimonio público y de los principios republicanos."¹²⁸

Descentralización de Funciones.- Hemos dedicado un apartado específico en el capítulo anterior en donde establecimos, desde el punto de vista conceptual y descriptivo, la figura de la descentralización administrativa, por lo que no hablaremos en este punto de las características que lo definen. Sin embargo, debemos de enfocarnos en tratar de comprender los efectos de la descentralización, tanto en el aspecto jurídico-organizacional, como en el de la democracia y participación ciudadana.

Es evidente que la concentración excesiva de facultades, es incompatible con el modelo de gerencia pública, ya que en la centralización no existe una verdadera autonomía de gestión y dirección en las entidades públicas. En la búsqueda de nuevos horizontes, el proceso de descentralización, debe significarse como una vía para el fortalecimiento de las instituciones Federales y de los Gobiernos estatales, a fin de que puedan contar con los elementos suficientes para emprender acciones tendientes a conseguir la transformación organizacional.

¹²⁸ Vid. www.clad.org.ve Una Nueva Gestión para América Latina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento preparado por el Consejo Directivo del CLAD.

Probablemente, la concentración del poder en el pasado obedecía más a una estrategia radicada en el control absoluto de los medios, que procuraba la subsistencia del "status quo" del sistema político en nuestro país. Ante la mayor apertura política que se ha dado en los últimos años, el régimen tradicionalista se ha debilitado, y como consecuencia, se han abierto espacios en donde se han identificado grandes deficiencias que requieren cambios inmediatos en aras de consolidar un sistema democrático contemporáneo.

Una de las formas de democratizar la Administración Pública, es precisamente cediendo a los responsables que conocen y están más cerca de los problemas y necesidades, las facultades que les permita actuar y lograr el cumplimiento de metas y objetivos de forma más efectiva, retirando los obstáculos, que al paso del tiempo, fueron creados a causa de la ineficiencia.

En el ámbito de gobierno, la coordinación, cooperación, y apoyo recíproco, deben ser características primordiales que acompañen al proceso descentralizador, ya que se corre el riesgo de que cada entidad, una vez fortalecida, establezca sus propias prioridades, las cuales no siempre son compatibles con las políticas de desarrollo nacional e interestatal.

La descentralización reconoce la capacidad y la autonomía de las entidades para ocuparse de sus asuntos. Los beneficios que pueden obtenerse son considerables, tanto en la relación cliente-servidor público, como al interior de las organizaciones "incrementando capacidades", que se traducen en una administración más eficiente y cercana a las necesidades de los individuos.

*"Las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. Esta medida procurara no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas pública."*¹²⁹

¹²⁹ Vid. www.clad.org.ve Una Nueva Gestión para América Latina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento preparado por el Consejo Directivo del CLAD.

2.5. EL BUEN GOBIERNO

Como ya hemos visto en apartados anteriores, de manera constante surgen nuevas propuestas para replantear el concepto tradicional de gobernar en los Estados. La teoría política se ha visto influenciada por nuevas corrientes de pensamiento, particularmente económico, orientadas a transformar la imagen del Estado frente al surgimiento y consolidación de un nuevo régimen de interacción social.

Con base en lo anterior, el concepto tradicional de gobierno "*Governance*" ha sufrido cambios en su definición, reorientándose hacia un nuevo concepto llamado "Buen Gobierno".

Este sin duda, es un factor que motiva cambios en la administración pública, razón por la cual hemos considerado oportuno realizar algunos comentarios sobre el tema, a fin de esclarecer que los cambios, no necesariamente se tienen que realizar con base en una intención manifiesta de los propios gobiernos, sino que esta manifestación de voluntad de cambio, se ve influenciada por estas corrientes de pensamiento en los últimos tiempos.

Es entonces que el "buen gobierno", surge como un razonamiento que pretende realizar cambios sustanciales en la forma de actuar y de intervención por parte del Estado en los asuntos públicos.

*"Buen gobierno significa un cambio de sentido del gobierno, que remite a un nuevo proceso de gobernación, o bien al cambio experimentado por el mando ordenado, o bien al nuevo método conforme al cual se gobierna a la sociedad."*¹³⁰

El concepto es confuso en un primer momento, por lo cual, la interpretación sugiere pensar en un modelo político-administrativo, en donde se creen condiciones de seguridad y estabilidad tales, que el control y regulación gubernamental deje paso a un mayor grado de libertad a los ciudadanos, para que sean ellos, de forma colectiva, los que mantengan un equilibrio en los distintos sectores sociales.

¹³⁰ Rhodes R. 1996, "The New Governance: Governing without Government", Political Studies, No. 44, Págs-652-653.

Es difícil pensar en la implementación del concepto "buen gobierno" en la plataforma actual de gobernabilidad tradicional. Sin embargo, esta corriente destaca ciertos aspectos muy particulares, como el papel real que juega el Estado en aspectos en donde es difusa su participación en el terreno de lo privado. Esto es, redefinir la posición del gobierno en donde lo privado o los sectores sociales, al parecer, son los indicados para establecer los lineamientos para desempeñar alguna de las funciones que se consideraban exclusivas del Estado.

"Hay, con todo, un acuerdo básico acerca de que buen gobierno se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en donde han perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado. La esencia del buen gobierno es la importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso a las autoridades ni en las sanciones decididas por éstas."¹³¹

Para efectos del presente trabajo, el análisis en la mejora de gestión que al parecer trae aparejado el concepto de "buen gobierno", es el que nos interesa desentrañar, a fin de retomar en su conjunto, aquellos principios que puede contribuir al proceso de mejora e innovación administrativa en nuestro país.

Ante la condición necesaria de democracia institucional, el "buen gobierno" al parecer replantea los valores tradicionales de los individuos, logrando generar una mayor conciencia y exigencia de un sector público más ágil y actualizado. Todo parámetro de comparación que nos permita hacer una confrontación sistémica de nuestras organizaciones actuales, con respecto a propuestas, siempre arrojarán nuevos ideales e identificará errores que por la misma dimensión del aparato administrativo contemporáneo son difíciles de observar.

Por lo anterior, es claro que uno de los primeros objetivos del "buen gobierno" es, precisamente, una forma de poner a prueba la constitución actual de las organizaciones, a fin de estas comiencen un proceso de autoevaluación profunda, y contrastarlo con el nuevo paradigma de las relaciones que se dan entre las instituciones y la acción colectiva de los individuos.

¹³¹ Stoker, Gerry, El "buen gobierno como teoría": cinco propuestas, Revista Internacional de Ciencias Sociales.

"En términos generales, la perspectiva del buen gobierno pone en tela de juicio supuestos tradicionales que entienden el gobierno como si fuera una institución independiente divorciada de fuerzas sociales más amplias."¹³²

El "buen gobierno" pugna por la creación de un modelo en donde la participación social se manifiesta en los campos que estaban reservados o restringidos al Estado. La nueva idea de "compartir responsabilidades", nos muestran un nuevo panorama, en donde se plantean formas distintas de satisfacer las necesidades, por medio de la participación más activa de los sectores interesados en este cambio de cultura. Esta tendencia la vemos muy claramente en las políticas económicas de hoy en día, en donde encontramos que la intención de las políticas actuales de gobierno están muy a favor de reducir las dimensiones del Estado, por medio de la "delegación" de funciones públicas, en el sector privado para su atención.

La transformación de las entidades en sus sistemas de trabajo, así como en su organización administrativa, debe tener una visión hacia la apertura y la participación social, donde existan cada vez mayores espacios que permitan lograr un equilibrio entre la sociedad civil y el Estado mismo.

Aun cuando exista la posibilidad de realizar dichas transformaciones, debe de considerarse el aspecto progresista de las instituciones, y no confundir la apertura de sectores, como la salvación del Estado ante una situación de baja productividad en sus entidades, o viceversa, pensar que el sector social en general es el más adecuado para la salvaguarda de los asuntos estratégicos y prioritarios del país.

Debe haber apertura, pero siempre bajo una planeación estratégica bien estructurada que logre cumplir con los fines de democracia y transparencia, así como de mejora y fortalecimiento de la figura del Estado.

La ruptura de los sistemas tradicionales, generan cambios que modifican, en las nuevas generaciones, su percepción acerca del entorno político que los rodea y su concepto particular de gobernabilidad.

¹³² Ibid. Pág. 5

Un ejemplo de ello, es el que relata Gamble en el ensayo "Theories of British Politics" publicado en el número 30 de la revista *Political Studies*, donde nos muestra un ejemplo de la aplicación de las teorías del "buen gobierno" en la reforma de los sistemas de gobierno británico.

En su estudio, hace una crítica al modelo Westminster británico, el cual, se caracteriza por garantizar la conformación de un gabinete sólido y un parlamento poderoso. Esta estructura, según cuenta Gamble puede inducir al error, debido a la fragmentación existente entre sus instituciones y la organización administrativa, derivada de una concentración excesiva del poder en solo núcleo. Establece además que en la práctica, los centros de poder en el sistema de gobierno británico son muy diversos, y es ahí en donde se hace más compleja la actuación de la figura estatal. Con el paso del tiempo, la tradición funcionalista de los servicios se ha estancado en un sistema de recíproco estímulo y respuesta, limitándolo en su desarrollo innovador.

Con las políticas del "buen gobierno", se intenta romper con ese sistema tradicional, tratando de generar una mayor apertura y participación en algunos de los temas que le son de mayor importancia.

Es como surge la posibilidad de considerar la idea de democratizar los servicios, por medio de la elección de representantes locales, que conocen más sobre las necesidades y problemáticas locales. Esta idea se dio en el transcurso de un proceso de descentralización y desincorporación de los servicios públicos; política instaurada por el gobierno británico para la reducción sistemática de sus dimensiones. Durante ese momento, la opinión pública consideraba que una mejor forma de llevar la administración de los servicios que solía administrar el gobierno, era por medio de la administración ciudadana, mas que delegar solamente en las grandes empresas la obligación de proveer de dichos servicios.

Con ello, el modelo de "buen gobierno" resalta el hecho de que la participación desequilibrada de los sectores sociales y de gobierno no funciona en la realidad, ya que este fenómeno, es un agente que genera intranquilidad en varios de los sectores de la

comunidad, debido a un inminente crecimiento desmedido del sector privado y el redimensionamiento del Estado, el cual, a la vista de los individuos pierde estatus y posicionamiento.

Sin embargo, hasta este momento la credibilidad sobre esta "gobernabilidad ciudadana" carece de todo fundamento y legitimación, por lo que no se considera viable de aplicar en el corto plazo.

"El buen gobierno entraña una mayor voluntad de hacer frente a la incertidumbre y a situaciones no cristalizadas de parte de quienes elaboran los marcos normativos".¹³³

En nuestro país, este sistema debiera arrojar como primer resultado, un reconocimiento acerca de que la transformación administrativa es indispensable, ya que la propia dinámica social, ha rebasado muchas de las instituciones tradicionales del Estado, por lo que es necesario realizar reformas organizacionales, a fin de que sean compatibles con este nuevo orden social.

En segundo lugar, debe ser la razón teórica para crear las bases de un nuevo contrato social, donde los individuos encuentren las condiciones para participar aun más de la vida operativa del Estado, por un lado como regulador de su actuación, así como ser promotores de su óptimo fortalecimiento estructural, identificando posibles rezagos u omisiones, y aportando soluciones para su corrección.

Cuando hablamos de gobernabilidad en el capítulo anterior, advertimos que existe una tendencia muy inclinada a creer que el "buen gobierno" o la gobernabilidad deben seguir puntualmente todas y cada una de las condiciones que imponen sus modelos básicos, bajo la prevención de que si no se actúa en ese sentido, estaríamos ante la presencia de actos antidemocráticos y que no favorecen el desarrollo de los individuos en un ambiente de libertad política. Ante tal afirmación, concluimos que la verdadera conciencia de cambio se debe dar fuera de toda regulación estricta y en un marco de apertura, en donde se puedan retomar cada una de las bondades de las diversas

¹³³ Ibid. Pág. 10

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

propuestas teóricas de cambio, de tal forma que podamos construir un modelo que se ajuste a nuestra realidad como país.

Probablemente, el "buen gobierno" no sea una fórmula que pueda ser aplicable en su totalidad en países en donde las condiciones no son aun las más adecuadas y por el contrario, en vez de causar un efecto favorable, podría provocar daños aún más graves en las instituciones, pero la aportación que realiza en fomentar la idea de una mayor apertura en el sector público, orientada a la revalorización de la conciencia política del individuo, y la apuesta a incrementar el grado de confianza en la misma sociedad, para que sea copartícipe de los cambios que le afectan directamente, puede ser la aportación más significativa en la intención de realizar las multicitadas transformaciones en nuestro aparato gubernamental.

"La paradoja de la perspectiva del buen gobierno consiste en que, aun cuando el gobierno desarrolle un código de actuación adecuado, el buen gobierno puede fracasar. Las tensiones y los problemas con las instituciones de la sociedad civil, así como las influencias de las organizaciones que colman las lagunas entre los sectores público, privado y voluntario, pueden hacer que el buen gobierno fracase".¹³⁴

2.6. POLÍTICAS PÚBLICAS¹³⁵

La Reforma del Estado: elemento esencial en la implementación de las políticas públicas.

Una de las primeras condiciones que deben de existir para la creación de políticas públicas bajo el nuevo enfoque de gobernabilidad o "buen gobierno", es una reforma de carácter político-administrativo que permita crear un ambiente propicio para su implementación. Las reformas, deben de dirigirse a dotar de mejores capacidades de dirección, coordinación, calidad, y gestión pública. Estas son directrices en las que basa su accionar la administración pública, la reforma debe consistir en generar sistemas de organización y de ejecución de las acciones públicas, capaces de encuadrar estos

¹³⁴ Ibid. Pág. 13

¹³⁵ Basado en los artículos publicados de Luis Aguilar Villanueva, "Las Políticas Públicas en el Contexto Mexicano" y Pedro Salazar Moreno, "¿Qué son las Políticas Públicas?", en la Revista Prospectiva, año 4, Número 12, Marzo 1999, Págs. 3-11

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

conceptos e interrelacionarlos de tal manera que su funcionamiento sistemático arroje como resultado una plataforma en donde las políticas públicas puedan ser construidas y aplicadas.

La reforma del Estado, como mencionamos en el capítulo pasado, debe ser un proceso calculado y ejecutado mediante políticas y decisiones de gobierno, que por su naturaleza, estén orientadas para dotar a los Estados de una mejor calidad de vida. La reforma implica que las instituciones, procesos, valores, reglas de la economía, política y la vida pública sean ajustados. La reforma del Estado alude a los elementos institucionales que configuran sus estructuras y relaciones de poder.

El punto central de la reforma del Estado es la revisión de los medios de gobierno a fin de permitir el logro de la gobernabilidad democrática, la estabilidad institucional, el crecimiento económico y el cumplimiento de los objetivos del bienestar social. Asimismo, contribuyen a asegurar el grado de comunidad política, la lealtad de los ciudadanos con el Estado, la eficacia para cumplir con las metas colectivas.

Una vez que los Estados reajustan, reordenan y transforman su vida institucional con el curso de las reformas, lo importante es como revitalizan sus capacidades de gobierno, sin quedarse en el nivel de las estructuras, sistemas y procesos que la conforman.

La reforma del Estado, considera lo que es el contenido del propio gobierno, es decir, de la esencia que da vida a la acción gubernamental. La reforma del Estado considerada en lo que es el contenido de la acción de gobierno, permite destacar la importancia de la vida pública. Esto implica que el gobierno como sistema de dirección del Estado, debe considerar los valores democráticos de la sociedad moderna y en esa medida optar por ser más abierto y receptivo a las demandas sociales.

Las Políticas Públicas, son el medio que reivindica la vida pública. El gobernar por medio de políticas públicas, significa incorporar la opinión, la participación social y administrativa, generando una corresponsabilidad entre las partes, de cumplir con las tareas que a cada uno corresponde. Sin embargo, su cobertura no se limita únicamente a lo gubernamental, lo administrativo ni lo político, su cobertura es pública, es decir,

llegan a los diversos sectores de la sociedad; comprenden todo aquello que es la vida común e incorporan la opinión de los ciudadanos para diseñar y estructurar la acción de gobierno. Las políticas públicas son una modalidad de acción gubernamental, pero no son el gobierno en sí. Gobernar por políticas públicas va a significar el redescubrimiento del componente de los costos (de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. El centro de las políticas públicas tanto en su concepción, diseño, ejecución y evaluación es el espacio de lo público. Lo público es un sistema de vida caracterizado porque es común a los ciudadanos. Lo público significa que el gobierno debe dirigir a todos y crear las condiciones para que la justicia distributiva también sea accesible a todos.

La lógica de las políticas públicas es que son tecnologías orientadas a la atención, estudio y solución de problemas sociales. Son tecnologías porque tienen el objeto de reproducir las condiciones de vida de la sociedad mediante acciones racionales, destacando los medios o para llevarlas a cabo. Son a la vez tecnología intelectual, porque no dan cabida a juicios intuitivos, sino a la utilización de elementos orientados a la solución de problemas como el análisis y metodología aplicadas. Son tecnologías de gobierno, porque racionalizan el ejercicio del poder en términos de estructura, distribución, rendimiento, intercambio y resultados públicos. Con las políticas públicas, los Estados tienen ante sí un medio para el abordaje de los contextos plurales y competitivos. Mas aún, porque los gobiernos enfrentan hoy en día la escasez de recursos que los obliga a dirigir y a coordinar con inventiva.

Las Políticas Públicas permiten gobernar dando una nueva articulación a lo público y a lo privado. Las políticas públicas implican el gobierno de los ciudadanos y en la óptica de la reforma del Estado, contribuyen a recuperar su sentido público y su capacidad de conducción. La calidad del Estado también se manifiesta en los límites de su actividad son los que la sociedad necesita para su progreso y desarrollo. No más densidad administrativa ni crecimiento incommensurable del gobierno, son ejes básicos de la reforma del Estado. Las Políticas Públicas son estrategias para gobernar, no motivo para crear costosas e infecundas estructuras administrativas. Son estrategias porque aluden a

la gestión pública del Estado, es decir, el modo en que proyectan, articulan y ejecutan las políticas de gobierno.

Las políticas públicas se refieren a problemas relevantes que afectan la convivencia de ciudadanos en su condición de vida y al Estado en su capacidad de desenvolvimiento. Su alcance estratégico también se manifiesta porque no se ajusta a formatos únicos de gestión pública, sino que toma en cuenta públicos, ciudadanos movimientos sociales, ordenes de gobierno y la escala regional, municipal o comunitaria de convivencia, Formulan las líneas de gobierno en que puede y debe aprovecharse la cooperación de los ciudadanos.

Un Estado reformado ensancha su vida pública y en ella, las políticas públicas contribuyen a la atención de demandas en competencia. Un Estado reformado impulsa su acción de gobierno dando apertura a los procesos de gestión pública. Un Estado reformado utiliza las políticas públicas para gobernar por consensos.

Un Estado reformado tienen con las políticas publicas la opción de relacionarse para fines de cooperación con los ciudadanos, Así, se amplía la representación ciudadana, hay mayor comunicación y transacciones entre los interesados (ciudadanos), la opinión pública es mas vigilante de lo que el Estado hace o deja de hacer y la formula para llegar a los acuerdos públicos es mediante la convergencia de intereses y objetivos.

El punto culminante de la reforma del Estado es que la sociedad acceda a otras etapas de la vida caracterizadas por una mejor y más amplia vida pública. En este compromiso las políticas públicas son elemento central en la elaboración y puesta en marcha de los programas de gobierno.

Así pues, las políticas públicas aportan elementos tecnológicos que, en el contexto de la vida democrática, permiten al Estado tener mejores medios de gobierno para sumar, con apego a la equidad y el consenso, la opinión, las energías y recursos de las agrupaciones ciudadanas. En este sentido, tanto la democracia representativa como la participativa constituyen una sana convocatoria de la vida en común¹³⁶.

¹³⁶ III. Reforma del Estado, Políticas Públicas y Gasto Social, Págs. 89-113

"Hace casi 50 años, Harold, Laswell formulo el primer uso formal del concepto Politicas Públicas. Fue el primero en definir de manera coherente lo que constituía este nuevo enfoque de gobierno. Son dos los paradigmas que dominaron la disciplina: la maximización de los servicios y la intermediación entre los grupos de interés, ambos descansaron en un entendimiento del interés publico desee los supuestos particularistas de la democracia pluralista. Desde entonces, las politicas públicas, la ciudadanía juega un papel im,ortante desde él diagnostico de una situación hasta la evaluación de una politica; esto implica claramente sistemas democráticos, donde la sociedad sea participativa en la solución de asuntos que le interesan"¹³⁷.

Como podemos observar, la construcción de una política pública, requiere de la participación activa de la sociedad, que va a fungir como vigilante e inclusive va a tomar parte en el proceso de creación e implementación de dichas políticas.

Al señalar que las políticas públicas obedecen a la necesidad de una transformación integra por parte de la estructura político-administrativa, el completar el proceso de transición a la modernización administrativa, estaremos en la posibilidad de desarrollar un esquema administrativo, así como una régimen jurídico que determine como deberán de implementarse las políticas públicas, el papel que juega el Estado en las mismas y en cuanto a la sociedad civil, como fomentar su participación, como identificar la adecuada participación de los diversos actores sociales, así mismo, de que manera se daría esta interrelación entre autoridad-ciudadano.

Las políticas públicas son un fenómeno donde convergen actores estatales, gubernamentales y sociales en relación a una determinada cuestión o problema, que podemos considerar como publica. Las políticas públicas son conjuntos de toma de posición, decisión, prevención de acción de ese grupo de actores que se interesa por determinada situación en particular. De tal forma, que esas interacciones conforman cadenas o instancias de negociación de conflictos y se constituyen en verdaderos foros de solución a problemas. ¿Que tan plural o abiertos son esos foros?, dependerá del tipo de régimen político-administrativo prevaleciente.

El tipo de régimen político-administrativo tiene por el lado político las diferentes modalidades de acceso al ejercicio del poder y por el lado administrativo, contendría las

¹³⁷ Aguilar Villanueva, Luis, "Las Políticas Públicas en el Contexto Mexicano", Prospectiva, año 4, Número 12, Marzo 1999, Págs. 3-7.

interdependencias de tipo jerárquico funcional y de tipo material dentro de una organización, encargada de tareas correspondientes al desarrollo de un programa o de una política gubernamental o pública.

"Pueden clasificarse en estatales, gubernamentales y políticas; responden a diferentes momentos históricos. Es fundamental en ese sentido la aportación de Max Weber con sus tipos de dominación, con la distinción que hace de proceso político, proceso de gobierno y proceso administrativo, en el que pretende desagregar a todo es ente monolítico que es el estado; entonces de estados pasamos a gobiernos, a proyectos de gobierno, a estilos gubernamentales y elaboración de políticas, ya no precisamente de Estado; esto también en parte por la irrupción de movimientos sociales y ciudadanos. Esto último, con una clara manifestación en los años sesenta, setenta, ochenta y noventa. Por lo que, si hacemos un deslinde de esta historia conceptual identificamos tres momentos estado, gobierno y Público o Público-Ciudadano, como se le llama hoy. En esta última fase histórica, asistimos a la concurrencia de actores gubernamentales y sociales para solucionar problemas públicos específicos, y en ese terreno es donde cobra vida las políticas públicas que responden precisamente a un interés ciudadano y a un debate de actores con el mismo nivel. Por lo que el estado no es un ente monolítico; tampoco el gobierno lo es, ya que al interior de este se comienza a registrar luchas de carácter intraburocrático por el hecho de tener preferencias con distintas clientelas o por la atención a diversos intereses."¹³⁸

¹³⁸ Moreno Salazar, Pedro, "¿Qué son las políticas públicas?", Prospectiva, año 4, número 12, marzo 1999, Pág. 8.

FALTA LAS PAGINAS

137

A

138

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO TERCERO

Experiencias Internacionales de Modernización Administrativa

- 3.1 La Administración Pública Norteamericana.
- 3.2 El Proceso de Transición al Modelo Inglés.
- 3.3 Modernización de la Gestión Pública: La Experiencia Chilena.
- 3.4 Reforma del Estado y de la Administración en Argentina.
- 3.5 Nueva Zelanda.
- 3.6 Análisis de Contenido.

CAPITULO III.

3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Como Parte del proceso de modernización y reforma de la Administración Pública mexicana, el considerar las experiencias que se han registrado, con motivo de la implementación de herramientas de gestión, en el ámbito internacional, es muy importante porque de ellas se desprenden tanto aciertos como errores, de los cuales se pueden obtener conclusiones relevantes dignas de ser tomadas en cuenta cuando dichas técnicas sean aplicadas dentro de nuestras organizaciones administrativas públicas.

El mayor énfasis en los resultados y en la calidad de servicio ha estado presente en muchas de las experiencias recientes de reforma en países desarrollados. Esto se manifiesta, por citar un ejemplo, en la redefinición de las relaciones intergubernamentales en Nueva Zelanda y en el desarrollo de un modelo de reforma administrativa integral.

En los últimos años, se han registrado diversos intentos por establecer una vinculación con los usuarios de los servicios públicos como las cartas ciudadanas en Inglaterra, en tanto que en otros países, como Estados Unidos y Australia se ha puesto mayor atención en mejorar los sistemas de evaluación y control de gestión.

Si bien es cierto que las necesidades y la concepción de las políticas públicas son distintas entre países, y que además los niveles de modernización y avance tecnológico son muy variados, los fines que persigue la administración pública en tratar de garantizar la estabilidad y la seguridad social son convergentes, por lo que el conocer a fondo como es que se llevan a cabo los procesos de modernización de las organizaciones públicas en el mundo, así como de la construcción de sistemas de profesionalización administrativa, es altamente ilustrativo.

Con base en lo anterior, presentamos en este capítulo experiencias diversas de innovación administrativa que actualmente están en marcha en varios países que, por considerarlos

vanguardistas en la creación e implementación de dichas técnicas, representan un punto de comparación muy significativo, y de las cuales podrían surgir nuevos conocimientos que sirvan como parámetro en la definición del rumbo a seguir en nuestro país para lograr que la administración mexicana pueda transitar hacia un modelo de mayor capacidad, calidad y eficacia.

El objetivo de este capítulo, es conocer los modelos administrativos desarrollados en estos países, evaluar sus ventajas y desventajas, así como la conveniencia de su utilización dentro del sector público en México. Esta información dará pie a realizar, dentro del capítulo cuarto, las reflexiones y consideraciones acerca de la configuración y puesta en marcha del proceso de reforma administrativa en el país, gracias a que hemos podido observar, en la realidad, el funcionamiento operativo de estas técnicas y herramientas de gestión.

3.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NORTEAMERICANA¹³⁹

Durante la década de los 90^a, se registraron grandes cambios en la administración pública norteamericana, motivados, principalmente, por la corriente administrativa de la Nueva Gerencia Pública. En la publicación *"Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon"* de David Osborne y Ted Gaebler, se dio un gran impulso al modelo gerencial (management), estableciendo un nuevo paradigma, donde se plantean propuestas novedosas acerca del rumbo que debía tomar la Administración Pública norteamericana en los años venideros.

Esta tendencia fue favorecida en gran medida por el llamado "Informe Gore", elaborado y presentado por el ex Vicepresidente de los Estados Unidos Al Gore. El reporte titulado *"The Gore Report on Reinventing Government: From Red Tape to Results. Creating a Government that Works Better and Costs Less, Report of The National Performance Review"*, contenía gran parte de la propuesta de Osborne y Gaebler, en donde el gobierno

¹³⁹ Basado en el Artículo de David Arellano Gault "Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte" en Gestión y Política Pública. Vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995.

FALTA

PAGINA

142

pone a la gente en primer plano, por medio de la descentralización de funciones, la delegación de facultades "empowerment", actualizando su marco normativo, formulando presupuesto por resultados, dejando atrás la presupuestación por programas; en general crear un ambiente de competitividad en donde la satisfacción al cliente (ciudadanos), es lo principal.

Dicha teoría también se vio reflejada en la presentación del informe del Consejo Nacional sobre Servicio Público Estatal "*National Commission on State and Local Public Service*". El informe atrajo la atención de los gobiernos estatales y municipales, los cuales, comenzaron a implementar las ideas de reinversión en las administraciones locales y por supuesto, en el gobierno federal.

La consolidación de la reforma gubernamental de Estados Unidos se dio con el Informe para la Revisión del Rendimiento Nacional (National Performance Review NPF), en el cual, como ya mencionamos, se consolidan las propuestas de Osborne y Gaebler, las cuales conforman, desde ese momento, el marco teórico, conceptual y filosófico de la reforma.

La motivación del gobierno estadounidense de llevar a cabo una reforma gubernamental a gran escala, encuentra su origen en la creciente desconfianza de la población civil acerca de la capacidad del Estado para la administración de sus bienes y la prestación de servicios de calidad. Para modificar esa imagen, se buscó romper con la tradición burocrática de la administración, estableciendo modelos gerenciales tomados de la iniciativa privada, en donde se pretende ver a las entidades públicas, más como unidades empresariales, que simples oficinas de gobierno, esperando obtener en consecuencia incrementos considerables en la productividad y la eficiencia del trabajo en el sector público.

La razón exógena de tales cambios proviene también por la influencia de la globalización, procesos de producción novedosos e integración de los mercados mundiales (fomentada por los mismos gobiernos industrializados) y en donde la Administración Pública juega un papel determinante, siendo que es en ella en donde radica la coordinación y la ejecución de acciones y políticas públicas que favorezcan la transición a un nuevo orden económico y social. Sin embargo, aún dentro de los países industrializados, la idea de modificar los esquemas organizacionales del gobierno no es una tarea de Estado tan prioritaria como los

cambios externos. Es por ello que además de la poca credibilidad interna, el nuevo orden mundial hizo necesaria una administración más ágil, productiva y eficiente, aspectos que en Estados Unidos se encontraron en la obra de Osborne y Gaebler.

Es preciso señalar que consideramos de mayor utilidad analizar el fenómeno más reciente de reforma a gran escala en Estados Unidos, ya que, si bien es cierto que en épocas anteriores se han llevado a cabo reestructuraciones y transformaciones en la administración norteamericana, dichos modelos han quedado superados por las nuevas tendencias de la productividad y calidad en el trabajo, conceptos que son relativamente novedosos bajo el esquema actual del "gobierno empresarial" implementado en norteamérica desde 1993.

El modelo empresarial comienza a surgir como la vía que conduciría a un cambio en la administración burocrática. Bajo este esquema y en acuerdo a lo establecido en el NPR, comenzaron a surgir nuevos conceptos acerca del servidor público y de las agencias de gobierno. El empresario, visto como el individuo que cuenta con la capacidad y los elementos necesarios para realizar cambios a favor del crecimiento de las empresas, es considerado como la forma en que de igual manera deberían llevarse a cabo las actuaciones de los gerentes y los funcionarios públicos dentro de sus organizaciones. Dentro del gobierno empresarial se busca fomentar en el servidor público las siguientes cualidades:

- Capacidad de Cambio en Recursos Humanos.
- Fomentar la Transformación Tecnológica.
- Distinguir Oportunidades de Negocio (incrementar capacidades).
- Iniciativa de mejorar la productividad en las entidades.
- Actitud de servicio.

La nueva actitud gerencial de los servidores públicos debe ser generada más allá de los mismos individuos dentro de sus organizaciones. En el modelo de gerencia pública y reinención del gobierno se plantea terminar con ataduras y modelos rígidos de estructuras, reglas, procedimientos y leyes que inhiban la capacidad del servidor de hacer más productivo su trabajo.

El modelo burocrático, señalan, ha dejado de funcionar de manera adecuada y no responde a los nuevos requerimientos sociales donde el flujo de información, las operaciones y la dinámica de las acciones sociales marcan las pautas y los compromisos a cumplir por parte de la administración pública americana.

3.2. EL PROCESO DE TRANSICIÓN DEL MODELO INGLÉS ¹⁴⁰

En la Gran Bretaña, la experiencia de Modernización Administrativa comienza a registrarse desde los años setenta, en donde se pueden encontrar cambios significativos, tanto en el aspecto político como en el económico y social.

Desde la segunda mitad de la década de los cincuenta, en Gran Bretaña se dio mayor importancia al crecimiento económico y la reconstrucción física y moral del país con motivo de su participación en la segunda guerra mundial. La incentivación a la inversión y la producción interna fue gracias, en parte, al Plan Marshall instaurado por los norteamericanos a favor de la reconstrucción de la Europa de la Post-guerra. A principio de los sesenta, se había consolidado una estabilidad económica relativa en el país, en donde los sectores público y privado comenzaron a plantear las metas del crecimiento industrial y de los sectores más productivos del país, estableciendo propuestas en ocasiones divergentes, sobre la repartición y asignación de recursos entre los dos sectores.

La provisión de recursos al servicio público fue bien vista por los diferentes partidos y asociaciones políticas del país, en donde el criterio sobre la importancia de los servicios públicos era de apoyo y mejora gradual. Esta tendencia continuó hasta la segunda mitad de la década de los años setenta, debido a la crisis mundial en los precios del petróleo, afectando directamente el gasto público del gobierno británico, causando graves dificultades económicas al país.

¹⁴⁰Basado en el artículo de G. W. Jones, publicado en Política y Sociedad No. 13 "Modernización de la Administración Pública", Revista de la Universidad Complutense de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, 1993 en Modernización Administrativa. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, revista cuatrimestral, México, D. F. No. 56, abril de 1997, INAP. Pág. 130.

El Gobierno Británico se vio en la necesidad de solicitar al Fondo Monetario Internacional préstamos emergentes que apuntalaran la caída de la industria y lograran mitigar los efectos de la recesión económica. Sin embargo, una de las políticas de préstamo del FMI, establecían la necesidad de recortar el gasto público, lo que afectó directamente al sector gubernamental separando a empleados y organizaciones de gestión pública de sus cargos y asignaciones por carecer de los recursos suficientes para su operación. Este ambiente de inestabilidad e incertidumbre se acentuó a finales de la época de los ochenta y principios de los noventa manteniendo bajo presión y restricción al Gasto Público Británico.

Por otra parte, la demanda de nuevos y mejores servicios públicos se hizo manifiesta en este período elevando gradualmente, el nivel de exigencia de la sociedad por tener unidades administrativas y servicios ágiles que satisficieran sus necesidades inmediatas.

La afrenta se antojaba difícil, ya que la carencia de recursos económicos restringía la posibilidad del gobierno de incrementar la estructura administrativa o de asignar mayores recursos a las unidades existentes, por lo cual se tomó la decisión de mejorar la calidad del sistema administrativo-laboral del sector público británico y modernizar la gestión en general para poder dar respuesta a las exigencias de la ciudadanía inglesa.

Bajo fuego cruzado (restricciones económicas y exigencias sociales) el gobierno británico tuvo que echar mano de nuevos métodos y herramientas de gestión pública que lograran mejorar el nivel de calidad de las organizaciones y de los servidores públicos.

Para lograr tal reforma administrativa, fue necesario replantear el fin político de la Administración Pública Británica y romper con los esquemas tradicionalistas de los gobiernos conservadores que en teoría estaban conscientes de la necesidad de cambio y modernización, pero que en la realidad no se ocuparon por generar el cambio a fondo en las políticas de gestión pública. Este fenómeno fue motivado en gran parte por el "acuerdo relativo" entre gobierno, partidos políticos y sociedad civil acerca del papel "servil" de la

administración limitándola a la satisfacción de necesidades primarias, dejando en segundo plano la discusión del desarrollo e innovación misma de la gestión pública.

No fue sino hasta 1979 con la entrada de Margaret Thatcher como Primera Ministra de Inglaterra que la voluntad política y los vientos de cambio comenzaron a sentirse en el país. La intención de realizar cambios en la administración, debe ser un consenso político que surja de los actores que intervienen en la gestión y ejecución de las políticas de gobierno, ya que la ausencia de la voluntad de cambio y de una dirección adecuada en la conducción de la reforma y el acuerdo general, no genera el ambiente propicio para la innovación administrativa.

La Sra. Thatcher se mantuvo más de once años como Primera Ministra de Inglaterra lo que sin duda favoreció la creación del ambiente político de reforma, como el esquema y las bases generales de la modernización administrativa; todo dentro de su periodo de gestión. Al sucederla en 1990, el Primer Ministro Jhon Major continuó con la aplicación y promoción de las Políticas de cambio iniciadas por la Sra. Thatcher lo que dio un impulso definitivo al proceso de reforma hacia la nueva cultura de gestión en el sector público británico, que hasta la segunda mitad de la década de los noventa marcó la pauta a seguir en la mejora de los servicios gubernamentales.

Para Margaret Thatcher, el camino hacia la reforma administrativa no fue del todo complicado. Contaba con el apoyo del gabinete del Poder Ejecutivo sobre el cual el Primer Ministro tiene predominio. Con el apoyo del gabinete se lograron avances como la promulgación de diversas leyes en las que se contemplaban reestructuraciones al interior del gobierno, privatizaciones de empresas gubernamentales, así como la implementación de herramientas de gestión en las autoridades locales. La nueva legislación contó con la aprobación del Parlamento, gracias a la mayoría existente y que pertenecía al mismo partido que la Sra. Thatcher.

Otro de los factores que facilitaron el camino en la administración además del gabinete y el congreso fue la situación económica del país que, como ya hemos señalado, enfrentaba una

sería crisis que generaron altas tasas de desempleo y obligaron al sector público a mejorar internamente para enfrentar los nuevos retos que la desaceleración y la realidad social imponían en ese momento.

Otra característica íntimamente ligada con la cuestión laboral, la cual fue seriamente afectada por la crisis económica y la mencionada pérdida de empleo, son los sindicatos públicos británicos.

Estas agrupaciones, hablando de aquellas que representan los intereses del sector público eran reticentes al cambio y bloqueaban las iniciativas de mejora e innovación por el temor de perder su "status quo" y conquistas sindicales. A finales de 1979 los sindicatos comienzan a perder fuerza debido a la situación económica, lo que fue aprovechado por la Primera Ministra para enviar una iniciativa de Ley al Congreso británico con la cual se disminuyeron en gran medida los estímulos, privilegios y comisiones de las que habían gozado mucho tiempo atrás.

La reforma jurídica generó un descontento entre los sindicatos públicos, ya que el derecho a huelga fue uno de los más afectados con las nuevas disposiciones provocando serias disputas, paros laborales y confrontaciones entre los organismos sindicales del sector público y el gobierno mismo, lo que cambió el sentido del concepto de sindicato en la opinión pública que pasó de ser una Institución de la defensa de intereses sociales a un protector de intereses de sector e individuales, dejando a un lado el logro del bienestar y desarrollo laboral.

Este movimiento de resistencia a los cambios planteados por la Sra. Thatcher, trajo a los sindicatos mayores problemas y vulnerabilidad al perder el apoyo de la ciudadanía y convertirse en un blanco fácil del gobierno británico en los años ochenta lo que les hizo perder el control de sus organizaciones. El gobierno británico incluyó a final de cuentas los cambios de la nueva gestión pública en la administración, dejando a los sindicatos sin más remedio que el de la renegociación, tratando de obtener los mejores beneficios para sus agremiados, pero bajo el nuevo esquema de la modernización administrativa.

Este nuevo panorama de reestructuración de las instituciones públicas, reformas al marco jurídico, cambios en las políticas de administración del gobierno británico y en los sindicatos, motivo que las condiciones tradicionales de trabajo sufrieran modificaciones significativas, prescindiendo por ejemplo de algunas prestaciones y beneficios a los servidores públicos. Sin embargo, estas medidas a la vista muy severas, comenzaron a dar algunos frutos para mediados de los ochenta incrementando la eficiencia y productividad lo que se tradujo en el otorgamiento de estímulos, recompensas y buenos salarios a los trabajadores del Estado británico que se apegaron a las nuevas condiciones de mejora de calidad y transición a la modernización administrativa, bajo un panorama (insisto muy severo) de amenaza de desempleo y la subordinación de los sindicatos.

*"El Gobierno conservador, y especialmente la Primer Ministro Margaret Thatcher, estaba motivada por un deseo de aplastar el poder sindical, en el que vio al responsable de buena parte de la debilidad económica británica en los años 60 y 70."*¹⁴¹

La nueva cultura del "management", comenzó por romper los monopolios de prestación de servicios públicos por parte de las Asociaciones Sindicales y las Sociedades de Personal Profesional de rangos superiores. Dichos monopolios mantenían un sistema único y a conveniencia de sus intereses en la cual la satisfacción del cliente (ciudadanos) no representaba el ideal principal por alcanzar. Ante este panorama, se determino que la mejor estrategia para terminar con la concentración de funciones y de servicios públicos sería la descentralización y la separación en unidades más pequeñas, lo que permitiría generar una especie de competencia entre ellas, logrando así captar a mayores cliente y atenderlos con altos niveles de calidad y recibir por lo tanto estímulos del Programa de Modernización, así como mejores salarios.

El logro del cambio en el ambiente de trabajo, no se concentró exclusivamente en las modificaciones a las organizaciones y procedimientos, sino en la cultura y las actitudes de los servidores públicos. Con la disminución de la fuerza del sindicato, la inestabilidad en el empleo se convirtió en un factor que preocupó a los trabajadores en mejorar sus niveles de

¹⁴¹G. W. Jones. Op. Cit. Pág. 130.

desempeño y habilidades para conservar su puesto, actitud que fue recompensada por el gobierno con estímulos a la productividad que lograran hacer conciencia sobre la importancia de su labor en el sector público británico.

Con tales medidas se logró depurar al servicio público haciendo a un lado aquellos malos elementos y al mismo tiempo, renovando la plantilla laboral, por medio del retiro voluntario y la jubilación, ya que aquellos empleados que no pudieran seguir los cambios y el nuevo ritmo de trabajo, tendrían que dejar su puesto vacante a nuevas generaciones y asegurarse un ingreso por medio del retiro.

A principio de los noventa, comenzaron a surgir nuevas generaciones de trabajadores públicos familiarizadas con la nueva estructura administrativa y los serios compromisos laborales enmarcados por las políticas agresivas de reforma promovidas por Thatcher. Los nuevos gestores comenzaron a ocupar los puestos vacantes que los grupos antiguos y de resistencia al cambio dejaban libres, debido a su desacuerdo con las nuevas bases y políticas administrativas de gestión y optaban por alguno de los caminos hacia el retiro voluntario o de la jubilación. A principios de los 90, el proceso de renovación de recursos humanos públicos vino acompañado por la intención de implementar "nuevos" procedimientos de gestión, que tuvieron su origen en el Informe Fulton sobre el Servicio Civil de 1968. Las propuestas de este documento no fueron consideradas en aquellos años, debido a la fuerte oposición de la Administración Inglesa al cambio en sus procedimientos y su metodología de trabajo, lo cual, retrasó el proceso de mejoramiento progresivo hasta 22 años más tarde, en donde las nuevas generaciones que conocían el documento gracias al compromiso adquirido hacia la nueva gestión y a su formación profesional en diversas instituciones como el Instituto de Estudios sobre el Gobierno Local de la Universidad de Birmingham o a la Escuela para Estudios Urbanos Avanzados en la Universidad de Bristol, lograron su estudio y aplicación progresiva en la Administración Británica.

Otro aspecto relevante en la creación de la una nueva cultura de gestión, fue la incorporación de Consultores de Gestión al Gobierno Británico. Tomada de la iniciativa privada, la figura del consultor reflejaba la imagen de un individuo que conoce el proceso de cambio, del resultado final y del cumplimiento de objetivos.

Poco a poco, el consultor fue adquiriendo mayor importancia dentro de las entidades administrativas, ya que se incrementó la asignación de recursos para la contratación de estos profesionistas.

Los consultores, en ocasiones, eran los mismos ex-servidores públicos que habían salido de la administración pública y en conjunción con capitales privados crearon las agencias de consultorías.

El enfoque de estos consultores de gestión, se alejaba del análisis de la problemática administrativa y se concentró en el estudio y aplicación de modelos de la Administración privada, como el de gestión de negocios, "Benchmarking", "Know How", entre otros. Con tales medidas, se pretendió resolver del mismo modo que en el sector privado la problemática del sector público, cambiando la visión tradicional de una administración satisfactoria de necesidades a una cultura de competencia y negocio virtual en la cual los ahora productores de servicios competirán por servir al cliente (los ciudadanos) con eficiencia y prontitud, para lograr estándares de calidad adecuados.

Además de la reorganización de procedimientos, recursos humanos, metodologías y estructuras administrativas, la incorporación de la tecnología de la informática y las telecomunicaciones contribuyó a la modernización administrativa de la Gran Bretaña dotando a los servidores públicos de novedosas herramientas de apoyo para mejorar sustancialmente la realización de las labores de los empleados públicos.

La informática y telecomunicaciones, dio a la Administración británica la infraestructura y sofisticación necesaria para facilitar sustancialmente las tareas cotidianas, así como el desarrollo de sistemas que permitieran la intercomunicación e intercambio de información por medio de bases de datos.

La automatización de algunas actividades administrativas, permitió obtener mayores resultados en el mejoramiento de la calidad de las labores públicas, ya que simplificó los

trámites y redujo considerablemente los tiempos de espera y eficientó la labor de los servidores públicos en relación con la atención a los ciudadanos.

"La modernización de la Administración Pública Británica, parece haber sido guiada por ocho preceptos:

- 1) *La fragmentación de las unidades: las precedentes unidades de carácter monolítico deben desagregarse en entidades que operen con presupuesto propio y que se relacionen entre sí con cierta distancia sobre una base contractual porque la eficiencia demanda la creación de unidades separadas de provisión y producción y términos contractuales explícitos.*
- 2) *La competencia o libre mercado: las tendencias han de determinar que unidad debe distribuir y rendir ya que la rivalidad provoca bajos costes y una óptima eficiencia.*
- 3) *La Administración profesionalizada personalizada: las personas nombradas en la cúspide de las unidades deben ejercer de modo visible un control discrecional sobre las mismas, porque la responsabilidad requiere la clara asignación de la competencia.*
- 4) *Estándares explícitos y medidas de la actividad: las metas, los objetivos y los indicadores de la actividad de unidades e individuos deberían expresarse cuantitativamente porque el control y la eficiencia demandan claras determinaciones sobre las metas y los datos consolidados para valorar el éxito o fracaso.*
- 5) *El énfasis en los controles de producción: la asignación de los recursos y las recompensas al personal deben unirse a una medición de su rendimiento, vinculándolo a la disolución de la burocracia centralizada y de la administración de un personal extenso, porque los resultados deben destacarse más que los procedimientos.*
- 6) *Los estilos del sector privado del personal gestor: en vez de la ética del servicio público debería existir una mayor flexibilidad en la contratación y remuneración, porque los incentivos y las sanciones individualizadas estimulan la eficiencia.*
- 7) *La parsimonia en la utilización de los recursos: el énfasis debe ser puesto en la disminución de costes, la disciplina laboral y la resistencia a las demandas de las centrales sindicales, porque la necesidad de revisar las demandas del sector público y de hacer más con menos.*
- 8) *El servicio al cliente: el interés del usuario ha de prevalecer sobre la conveniencia y las ambiciones del productor, porque el objetivo del sector público es el de satisfacer las preferencias de consumidores y clientes."¹⁴²*

¹⁴² G. W. Jones. Op. Cit. Pág. 123-124.

3.3. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: LA EXPERIENCIA CHILENA

La Modernización de la Administración Pública Chilena es un proceso que ha tomado mucha importancia debido a los aires de integración que se viven América Latina.

El desarrollo y consolidación de la globalización, como ya hemos mencionado ha significado una serie de cambios en la perspectiva de los gobiernos que forman parte de este fenómeno mundial, orientando sus esfuerzos a lograr beneficios sustantivos en el aspecto social, económico y comercial principalmente. Pero: ¿la Administración Pública se ve realmente afectada por las políticas de globalización? Al parecer la respuesta es afirmativa.

Al incursionar en nuevas reglas sociales, políticas y de mercado, la Administración Pública debe ser, necesariamente, un órgano capaz de responder y atender la problemática que representa el nuevo orden mundial y sus efectos individualizados en cada uno de los países que la integran.

Es por ello que Chile, al tener acuerdos comerciales con los países del bloque Asia-Pacífico y su incursión en el Mercosur, le fue necesario modificar y modernizar su aparato administrativo con el fin de ser competitivos, desde el punto de vista de un gobierno eficiente y estar en facultades de atender los nuevos retos en materia comercial y sociales que la economía y el contexto internacional estaban marcando.

*"De esta manera, el intercambio con otros países que participan en experiencias de integración regional no debe remitirse exclusivamente al campo de la diplomacia moderna y la conducción de negociaciones internacionales, sino también a la forma en que los Estados, acostumbrados a estar volcados sobre sí mismos, se adaptan a la realidad de un mundo externo que cambia y les plantea nuevas restricciones y exigencias."*¹⁴³

¹⁴³ Mario Marcel, Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública; Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos, Santiago de Chile, CIIIE, 1996

Como en todo proceso de innovación administrativa, contar con un adecuada planeación es indispensable para poder determinar con claridad como se llevarán a cabo los cambios y determinar el punto de origen (de donde partimos) y los objetivos y metas por alcanzar (Punto de destino). Por ello, se ha insistido que el proceso de diagnóstico y análisis previos son de suma importancia para poder establecer la mejor estrategia en la conducción de los esfuerzos de modernización e innovación administrativa.

El Estado chileno en la actualidad deviene de tres momentos históricos:

- a) Los Principios del Estado Moderno.
- b) Reformas estructurales de los años 80 y;
- c) La implementación de políticas fiscales agresivas en los 90.

Es por todos conocido que desde la instauración del régimen totalitario por Augusto Pinochet y la caída de Salvador Allende en Chile, motivaron que las instituciones modificaran sustancialmente su funcionamiento y se acoplaran a las nuevas condiciones del régimen militar.

Sin embargo, no podemos ocultar que bajo los regímenes totalitarios existe cierta "estabilidad social, económica y política", lo que permitió en Chile que la satisfacción de las necesidades más urgentes de la población fueran cubiertas. Así mismo, este régimen dictatorial dio mucha fuerza a sus instituciones lo que derivó en un aparato público sólido, estable y funcional que se consolidó en los años 70^a.

En los últimos 20 años, el país no fue ajeno a las corrientes de liberalismo económico impuestas por los países desarrollados y comenzó a darse el fenómeno del adelgazamiento del Estado y sus instituciones, disminuyendo sus funciones, sobre todo, en el sector productivo de la economía y dando a los particulares una mayor participación en esta misma materia y en la prestación de servicios sociales.

Las nuevas reglas impuestas provocaron, como en la mayoría de los países en América Latina, crisis económicas y desajustes presupuestales, por lo que la instauración de un régimen fiscal estricto y una nueva cultura de control del gasto público fue necesaria para tratar de mitigar los efectos de la liberalización económica.

Por otra parte, las Instituciones públicas mantuvieron su estatus y conformación de régimen militar, por lo que si bien hubo cambios en el ámbito económico y social del país, estos no afectaron a los órganos del Estado.

Estos cambios comenzaron a replantear la idea tradicionalista de las instituciones del Estado, ya que no se acoplaban ideológica y operativamente a las exigencias del esquema contemporáneo. Por otra parte, la caída del régimen totalitario y la transición a la democracia, motivo cambios que replantearon la Administración Pública, con el fin de consolidar el nuevo régimen democrático y dejar atrás más de 30 años de dictadura militar.

Estas características de transición y liberalización social dan forma al actual Estado Chileno que cuenta con bases sustentables de cultura social y de progreso, lo que ha permitido crear un ambiente propicio para el desarrollo y modernización de las entidades públicas.

Algunos ejemplos de estas ventajas son:

1. Superávit fiscal.
2. Altos niveles de competitividad Gubernamental.
3. Una estructura burocrática reducida.
4. Capacidad de respuesta eficaz de sus instituciones públicas.
5. Cultura de honestidad y vocación de servicio.

Estos ejemplos demuestran que los procesos de modernización no se desarrollan o adquieren relevancia en épocas de crisis o de necesidades crecientes, por el contrario, la reforma administrativa es un fenómeno que debe ser continuo y sus inicios y desenvolvimiento

deben ser estables, además de generar y tener el ambiente favorable para su correcto desarrollo.

Algunas de las causas de fracaso en las reformas administrativas son las siguientes:

- Reducciones drásticas del gasto público.
- Déficit fiscal.
- Privatización masiva de las Instituciones públicas.
- Reducción del empleo público y de la burocracia en general.
- Falta de voluntad política.
- Desconocimiento de las reformas.
- Falta de información.

Con la estabilidad y disciplina con la cual se conduce el Estado chileno, pareciera innecesaria la innovación administrativa. Sin embargo, ya se han planteado objetivos futuros y de largo plazo que logren mejorar más aún su administración logrando así un crecimiento sustentable que los acerqué cada vez más al bienestar y satisfacción plena de las necesidades de su sociedad.

Estos objetivos se concentran en atender las siguientes tareas:

- A) *"Mayor eficiencia para resolver problemas nacionales en el corto y mediano plazo.*
- B) *Responder a las Expectativas de los ciudadanos, que exigen cada vez mayor eficiencia de los organismos del Estado, gracias a una mayor cultura y conocimiento de sus derechos políticos, jurídicos y sociales. Es decir (conciencia de Estado).*
- C) *Fomento al desarrollo económico. Crear un ambiente favorable al desarrollo empresarial de la nación y de la inversión local y extranjera que estimule el crecimiento económico en Chile. Para ello, se trabaja en la creación de nuevas prácticas gerenciales y hábitos de cultura de trabajo orientadas hacia el compromiso y el profesionalismo con lo cual se logra el cumplimiento de las metas del gobierno, tratando de evolucionar al ritmo de la sociedad y de la economía.*

Para ello. Se discutió la incorporación de programas de evaluación permanente y de estímulos a los servidores públicos que realicen de manera adecuada su labor.

*D) Elevar la calidad de las actividades del sector público concentrando su atención en los productos y servicios que otorgan a la población, así como de su funcionamiento interno tanto de los empleados públicos como de los sistemas laborales y metodologías de trabajo.*¹⁴⁴

*"El centro de esta política modernizadora apunta a las formas de funcionamiento del Estado, no a sus fronteras y, en ese sentido, constituye un cambio significativo respecto de los procesos de modernización y de reforma administrativa emprendidos en otros países. Ya no se trata de diseñar un tipo de administración adecuado a los tiempos que corren, sino de hacer los ajustes dentro del aparato estatal para que éste incorpore la capacidad de adaptarse constantemente a los cambios que están ocurriendo en la sociedad."*¹⁴⁵

Con la perspectiva y políticas de modernización del gobierno chileno, se discutió acerca de la necesidad de realizar cambios en diversos campos íntimamente relacionados con la función pública tales como:

- Enmiendas Constitucionales.
- Reformas legales diversas.
- Reformas Organizaciones.
- Cultura laboral.

Estos elementos han modificado las reglas en cuanto a la percepción de las actividades de los servidores públicos chilenos, adquiriendo mayor conciencia acerca de la importancia de su labor en el sector. Sin embargo, estos cambios posibilitaron la reacción de un movimiento de modernización administrativa generando un ambiente de credibilidad, lo que en verdad modificó el panorama de los servidores públicos y los hizo transitar hacia la reforma, es el establecimiento de nuevas prácticas de Estado, acompañadas de adecuadas funciones gerenciales y demanda de profesionalización y conocimiento de técnicas administrativas que contribuyan a mejorar su sistema laboral.

La meta principal que se pretende alcanzar con la reforma es crear las condiciones necesarias para que la modernización e innovación administrativa formen parte permanente de la agenda del aparato estatal.

¹⁴⁴ Ibid. Pág. 8

¹⁴⁵ Ibid. Pág. 9

Para cumplir con tales objetivos, los chilenos concentrarán sus esfuerzos en 4 aspectos fundamentales.

- ◆ Intervenir al interior de las organizaciones públicas.
- ◆ Crear nuevas prácticas gerenciales.
- ◆ Promover y estimular los estilos de trabajos que se ajusten a los nuevos esquemas de modernidad.
- ◆ Establecer un sistema organizacional que responda a los nuevos enfoques y expectativas de la reforma.

"El objetivo de la política de modernización impulsada por el Gobierno chileno ha sido el generar una gestión pública orientada a los resultados, reemplazando progresivamente la cultura organizacional tradicional, basada en los procedimientos, pero manteniendo los valores y principios propios del servicio público."¹⁴⁶

A la par de la realización de estos cambios en la administración, el gobierno chileno pretende establecer estrategias que logren garantizar la estabilidad y el equilibrio en el gobierno a efecto de evitar presiones que generen incertidumbre, ineficiencia y anarquía, ya que el cambio de sistemas o procedimientos laborales y organizacionales trae consigo sentimientos de intranquilidad, tanto al interior de las entidades, como al exterior con la sociedad civil e inclusive en el ámbito internacional, donde en la actualidad, la especulación es el arma para lograr victorias económicas o, por el contrario, debacles financieras.

Para lograr la estabilidad en la transición a la modernidad administrativa, el gobierno chileno fundamentó su estrategia en 5 puntos esenciales.

- a) Hacer de los servidores públicos los protagonistas de los cambios y no al Estado como único promotor de la reforma.

¹⁴⁶ Ibid. Pág. 11.

- b) Coordinación, asistencia y apoyo a los ministerios a efecto de asesorarlos con conocimientos, técnicas y experiencias sobre modernización administrativa.
- c) Modernización del sistema presupuestario chileno.
- d) Reformas al marco jurídico de la administración para corregir lagunas jurídicas, imprecisiones o limitaciones que impidan el correcto y eficiente desempeño de los trabajadores del Estado.
- e) Establecer procedimientos que premien y estimulen los progresos obtenidos en la nueva cultura de gestión pública.

"Chile es uno de los pocos países en América Latina que se ha adentrado en este camino. Nuestro objetivo es lograr un equilibrio entre el elemento dinamizador que puede venir de una gerencia más activa, por una parte y, por la otra, la recuperación y renovación de la tradición administrativa local, que implica una valorización de la función pública y una adaptación gradual de la institucionalidad."¹⁴⁷

Los logros alcanzados por el Gobierno chileno se remontan a 1993, en donde fue puesto en marcha el llamado "Plan piloto de modernización de los servicios públicos, que tuvo como objetivo primordial la implementación y utilización de técnicas de gestión pública moderna como la planificación estratégica y calidad total.

En 1994 se desarrolló un sistema de indicadores de gestión que medían los niveles de eficiencia de los trabajadores de las entidades públicas, los cuales fueron incorporados al proceso de manejo del presupuesto chileno. Estos indicadores fueron incorporados a los debates presupuestales del congreso con lo cual, se tuvieron mayores elementos de decisión para la asignación de recursos públicos en los años subsecuentes. Alrededor de 200 indicadores fueron incorporados en 49 distintos servicios para determinar el grado de cumplimiento de sus metas.

Durante 1995 más de 43 servicios públicos distintos se comprometieron a modernizar sus instituciones, los cuales hasta 1996, tenían un 80 por ciento de avance en el proceso, constituyéndose a partir de ese año en proyectos específicos de mejoramiento de la gestión.

¹⁴⁷ Ibid. Pág 12

Otra de las áreas en donde se han registrado avances es un la capacitación de personal de base y de mandos medios, en donde se ha puesto un mayor énfasis.

Se puso en marcha un sistema de modernización de los procesos de capacitación que implicó la aportación de mayores recursos en el área y una mayor interrelación de los procesos con las metas estratégicas y planes de desarrollo de las instituciones.

La inversión hecha por el gobierno chileno en 1996 se triplicó, incrementándose en un 40 por ciento, lo que refleja el gran esfuerzo del gobierno por obtener y mantener recursos humanos con altos niveles de conocimiento, adiestramiento y habilidades en las tareas que realizan, lo que sin duda traerá grandes resultados en la mejora de los servicios públicos.

*"Se han impulsado diversas iniciativas destinadas a difundir las ideas modernizadoras y a crear un sentido común compartido respecto a cuál es el modo de ponerlas en práctica. Desde guías de apoyo a la gestión, pasando por videos, libros, seminarios, talleres. Dentro de esta política se han desarrollado dos encuentros internacionales sobre Modernización de la Gestión Pública participando en el último de ellos más de 1000 directivos y profesionales de todo el sector público. Dichos seminarios han permitido difundir, al interior de la administración pública chilena algunas de las experiencias más relevantes en esta materia en países como España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Singapur y Suecia. Simultáneamente con el último de estos seminarios se realizó una feria de exposición en la que participaron servicios públicos destacados por sus iniciativas de mejoramiento de la atención y empresas privadas que brindan distintos tipos de servicios al Estado (consultorias, informática, capacitación)."*¹⁴³

La presidencia de Chile anunció durante 1996, la instauración de compromisos diversos con la sociedad y con la misma administración con el fin de construir los pilares de la modernización en el sector. Las iniciativas se concentran en 5 aspectos fundamentales:

- 1) Calidad.- Se creó el Premio Nacional de Calidad que se otorga a los servidores públicos que logren los resultados más satisfactorios en las instituciones donde laboran en un periodo de 1 año.
- 2) Profesionalización.- Se propondrá al Congreso una iniciativa de ley que concentre todas las políticas, decisiones y experiencias de profesionalización, otorgándoles el carácter de obligatorias.

¹⁴³ Idem.

- 3) **Transparencia.-** Plantean la posibilidad de que los servidores públicos realicen balances de resultados al término de un año de trabajo, así como memorias y respaldos que contengan la información de las actividades realizadas en un mismo período.
- 4) **Difusión.-** Por medios impresos o electrónicos, el gobierno hace promoción y divulgación del conocimiento de las herramientas de modernización administrativa, indicadores de gestión y directivas de capacitación a los servidores públicos para que sean puestas en marcha.
- 5) **Reestructuraciones Institucionales.-** Se modificará la estructura de las organizaciones públicas utilizando la reingeniería, calidad total y desarrollo organizacional para fortalecer la eficiencia de la labor de la administración pública.

Los esfuerzos de modernización en este país son significativos ya que hacen manifiesta la preocupación del gobierno por mejorar el nivel de desempeño de las instituciones públicas.

El proceso de modernización debe ser considerado como un plan a largo plazo en donde los resultados se vean poco a poco, pero sean en sí mismos soluciones definitivas y sustentables a los problemas de rezago de los órganos de la administración.

"Una encuesta reciente indica a este respecto que menos de la mitad de los usuarios considera que se han producido avances en la modernización de los servicios públicos a los que recurren con mayor frecuencia. La evaluación de estos mismos usuarios es significativamente más favorable para los servicios prestados por el sector privado."¹⁴⁹

La propuesta de reforma chilena, no se apega estrictamente a reformas aisladas o parciales, las cuales han predominado en latinoamérica, y por otra parte no tienden a imitar o copiar de manera total el "management" privado. Se trata de establecer un sistema en el cual se logren resultados con base en el crecimiento y aseguramiento de la economía en primer lugar, luego de la estabilidad política y social que de paso entonces a una reforma administrativa de modernización.

¹⁴⁹ Ibid. Pág. 14

"La transición con estabilidad" es la estrategia principal del gobierno chileno en donde haya cambios y resultados tratando de no provocar efectos o consecuencias indeseables que generen inestabilidad. Es por ello que proponen fortalecer otros aspectos "más vulnerables" para lograr llevar a cabo su modernización administrativa. Por otra parte, tratar de no caer en los efectos tradicionalistas de la administración, considerando exclusivamente el reemplazo como una solución a los problemas públicos chilenos, ya que consideran que mientras existan condiciones inadecuadas en el ámbito organizacional y laboral los resultados nunca serán apreciados.

"La construcción de esta cultura organizacional, sin embargo, no es indiferente a los procesos que conducen a ella. Lo interesante del proceso de modernización de la gestión pública en Chile no es la existencia de un modelo finalista, sino su carácter de proceso en que las prioridades, técnicas e instrumentos han ido encadenándose en el tiempo."¹⁵⁰

3.4. REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION EN ARGENTINA

Desde 1983 hasta 1990, en Argentina se han registrado cambios significativos, tanto en el Estado mismo, como en la Administración Pública. Estos cambios, como hemos visto en los casos anteriores, obedecen a una política económica-liberal, implementada en el país a comienzos de los años ochenta, trayendo como consecuencia, cambios estructurales debido a la implementación de políticas neoliberales de entre los cuales sobresalen:

- a) Privatización de empresas estatales.
- b) Desregulación de actividades económicas.
- c) Coordinación de políticas tributarias a nivel federal.
- d) Organización de un sistema previsional basado en la capitalización de aportes.

En Materia Administrativa, algunos de los cambios más significativos y que tuvieron un impacto directo en la sociedad civil fueron:

¹⁵⁰ Ibid. Pág. 17.

1. Creación de entes reguladores del sector público.
2. Descentralización de los servicios educativos, de salud y vivienda dentro de las Provincias del país.
3. Desburocratización y;
4. Reducción del Gasto Público, Programas de retiro voluntario, jubilaciones anticipadas, etc.

Estas reformas sentaron la base para el desarrollo de un sistema político neoliberal feroz, el cual hasta la fecha sigue prevaleciendo en el país, causando un impacto devastador en su economía.

*"El objetivo central planteado en los fundamentos de la Ley 23.696 llamada de Reforma del Estado, fue la reestructuración global del aparato estatal, priorizando las funciones esenciales (justicia, seguridad interna y externa, relaciones exteriores) y atendiendo en concurrencia con el sector privado la seguridad social, la educación y la salud."*¹⁵¹

Con la promulgación de dicha ley, se dio paso a la ola privatizadora de los activos del sector público en distintos sectores de la economía de entre los cuales podemos citar:

- Industria Eléctrica.
- Telecomunicaciones
- Transporte Aéreo y Ferroviario.
- Gas
- Agua
- Industria minera
- Bancos
- Líneas marítimas
- Mantenimiento de carreteras y;
- Centrales nucleares.

¹⁵¹ Chumbita, Hugo Dr. Nuevas Tecnologías en la Administración Pública. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Buenos Aires, Argentina, 1996. Pág. 5.

Como puede apreciarse, fue un número considerable de industrias de servicio que pasaron a manos de particulares, que en la mayoría de los casos, sus capitales provenían del exterior. Este fenómeno fomentó la consecuente desincorporación de entidades públicas, reducción del aparato gubernamental, despido de burócratas y en general una reducción en la dimensión del Estado.

Es indudable que la "Reforma del Estado y Administración argentina", se concentró exclusivamente al aspecto económico dejando un poco rezagado los aspectos sociales, políticos y de justicia, temas que necesariamente deben de incluirse en un proceso de tales características. Es por ello que no es muy difícil identificar las causas por las que durante el 2001 la severa crisis económica que azotó a este país se viera maximizada por el descontento de diversas agrupaciones sociales y al interior de la vida política de la nación, puso al país al borde de un colapso económico-social de graves consecuencias.

*"Dentro de las políticas para estimular la competitividad de la economía privada se adoptaron medidas de desregulación de los mercados del transporte, carga, descarga y acopio de mercaderías, de la comercialización de productos farmacéuticos, de actividades portuarias, etc. En materia de comercio internacional, en el marco de un proceso de apertura económica se suprimieron restricciones en las operaciones de importación y exportación dirigidas a reducir costos, evitar demoras y simplificar trámites aduaneros e impositivos."*¹⁵²

Con las decisiones y acciones tomadas por el gobierno argentino en la economía, (como se aprecia en la cita anterior), la apertura fue total y la campaña de inversión y "extranjerización" de sus empresas e instituciones fue agresiva lo que consolidó un "Estado-economicista" de donde surgen las reformas y la idea de modernización de su Administración Pública.

La Ley de Reforma del Estado de 1989, además de favorecer los cambios en materia económica abordó aspectos de desarrollo y modernización de la gestión pública con la simplificación y reducción de normas y procedimientos e implementando las herramientas de gestión pública que contribuyeron a eficientar y dar un impulso a su sistema laboral público, su estructura organizacional, su encuadre jurídico y la profesionalización del aparato administrativo gubernamental del país argentino.

¹⁵² Ibid. Pág. 9.

Se creó un organismo colegiado encargado de conducir el proceso de reforma administrativa. El Comité Ejecutivo de Control de la Reforma Administrativa (CECRA) fue el encargado de diseñar las estrategias y metodologías para implementar y rediseñar los procedimientos de gestión de la administración. Con la estrecha colaboración de otras entidades como el Ministerio de Economía, la Secretaría Legal Técnica, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, comenzaron los trabajos de Modernización de la gestión pública argentina.

Es muy importante mencionar que a la par de la creación de dicho Comité Ejecutivo, se creó la Secretaría de la Función Pública, organismo centralizado de la Administración Pública Federal argentina que tiene como meta principal el fomentar y consolidar la Reforma Administrativa en las entidades y organismos públicos que conforman el aparato de gobierno, tanto en el ámbito Federal como en el interior del país. Durante el 2003, se pretende que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, (ahora Secretaría de la Función Pública), adopte alguna de las características de su similar argentina.

En materia de Recursos Humanos públicos se llevaron a cabo diversas acciones con el fin de mejorar la actuación de sus servidores públicos. Se implementó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en 1991. El SINAPA surge como una respuesta a la problemática de la falta de capacitación y deficiencias en el conocimiento de los trabajadores del Estado acerca de los asuntos de gobierno y de la función pública en general, por lo que hace a la efectividad y calidad con la cual debe realizar sus labores. La creación de este sistema fue posterior a la implementación de políticas de reducción del empleo público por medio del retiro voluntario, jubilaciones anticipadas y reducción del aparato gubernamental.

Posteriormente, el CECRA rediseñó y aprobó nuevas estructuras administrativas en todo el gobierno argentino con la publicación del Decreto 993/91 dando paso a la entrada del SINAPA a la función pública. Este organismo pertenece a la Secretaría de la Función Pública en lo que corresponde a su administración. La capacitación que otorga a los funcionarios públicos se realiza por medio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de Argentina.

El SINAP se ha implementado con éxito en las instituciones administrativas argentinas, incorporando un régimen de carrera profesional conformado por aspectos muy particulares de las labores públicas. Por ejemplo: se realizó una clasificación y especialización de actividades del sector público, para poder determinar los rangos y jerarquías de sus estructuras administrativas y poder implementar el mejor sistema de profesionalización que se adecuó a las necesidades específicas. Este esquema constituye lo que en Argentina se conoce como "carrera vertical". Cada uno de los distintos niveles de la carrera vertical, tiene a su vez, una apertura colateral en distintos grados a la que se denomina "carrera horizontal".

Para lograra avances en la "carrera vertical", es necesario cumplir con requisitos mínimos de edad, capacitación, antigüedad, educación, etc. Por otra parte, la "carrera horizontal", exige el cumplimiento de las condiciones establecidas en el subsistema de evaluación anual de desempeño y créditos mínimos de capacitación, pertenecientes al SINAPA. La capacitación tiene como fin el perfeccionar e incrementar las habilidades y aptitudes de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones con la finalidad de contar con los elementos suficientes para cubrir los criterios del subsistema de selección para el ingreso o ascenso de niveles en el escalafón organizacional de las instituciones públicas y lograr tener personal apto para el desarrollo de las funciones que les corresponda y sobre todo que conozcan de las actividades que se realizan conjuntamente tanto en los niveles inferiores como en el superior.

Este sistema no se limita exclusivamente al control de los mandos medios e inferiores por medio del sistema laboral de carrera profesional, por el contrario, los altos niveles jerárquicos que por tradición eran nombrados por funcionarios políticos, ahora deberán someterse de igual forma, a un proceso de capacitación, así como al concurso de selección y evaluación del desempeño en el desarrollo de sus actividades.

"A partir del Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental elaborado en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, se sistematizaron los procedimientos de programación, gestión y control para la captación y aplicación de fondos públicos, abarcando las funciones de administración tributaria, presupuesto, crédito público y contabilidad. Con el soporte técnico previsto por el Plan Informático, se ha emprendido un conjunto de innovaciones como el

*Sistema Nacional de Contrataciones, el Sistema Nacional de Inversión Pública, el de Administración de Bienes del Estado, etc.*¹⁵³

Se promulgó el Decreto No. 1883/91 de Reforma de Procedimientos administrativos, el cual dio paso a la creación de las unidades de secretaría general que tenían como finalidad la reorganización de los Ministerios del Poder Ejecutivo y ejecutar un conjunto de normas para la simplificación de trámites administrativos por medio de la delegación de facultades.

Un ejemplo de la actuación de estas unidades fue en el Ministerio de Hacienda, en donde se implementó la reingeniería de procesos con el objeto de eficientar el sistema de recaudación de impuestos y lograr un mejor control en el manejo de los recursos y del gasto público.

Otra de las políticas innovadoras de la reforma administrativa es la Institucionalización de un Premio a la Gestión de Calidad, que tiene su fundamento jurídico en la Ley 24.127 reglamentaria del Decreto 1513/93. La convocatoria para recibir el Premio de Calidad está dirigida al sector público argentino y reconoce, entre otros aspectos, la mejora continua de procesos, satisfacción de las necesidades de los clientes, reducción de costos de operación, etc.

La Gestión de Calidad Total es la base sobre la cual se estandariza el reconocimiento, el cual podrán aspirar las entidades y organismos públicos que tengan una planta laboral de por lo menos 35 empleados y opere bajo un esquema de calidad total. La Unidad o área aspirante a dicha distinción debe presentar con anticipación el formulario de solicitud debidamente requisitado, acompañado de un informe preliminar en donde se señale claramente la estructura orgánica de la entidad y se señalen las herramientas de gestión pública que se utilizan, así como la metodología de modernización. Además, debe formularse un informe en el cual se realice una exposición que justifiquen de manera lógica y coherente el porqué se consideran candidatos a obtener el Premio de calidad, exponiendo tales razones en nueve criterios fundamentales que son:

¹⁵³ Ibid. Pág. 12.

- 1) **"Enfoque en el cliente:** prioridad que da la organización a los usuarios, efectividad de los sistemas para conocer y satisfacer sus necesidades y expectativas, formas de comunicación y verificación de esas relaciones.
- 2) **liderazgo:** participación del nivel de dirección como líderes del proceso, conduciendo mediante el ejemplo o el propio compromiso con los valores de calidad y afirmación de éstos en la organización.
- 3) **desarrollo del personal:** forma en que se estimula la participación del personal para que se involucre en los procesos de trabajo y mejora de calidad, alentando la creatividad y capacidad para tomar decisiones, sistema de capacitación, métodos de medición del desempeño y reconocimiento.
- 4) **información y análisis:** efectividad del examen de datos para la toma de decisiones, procedimientos para asegurar la confiabilidad, actualización y difusión de la información.
- 5) **planificación:** planeamiento de la organización relacionando armónicamente objetivos estratégicos, operativos y de calidad, considerando metas de corto y largo plazo y datos de benchmarking.
- 6) **aseguramiento de la calidad:** sistemas para diseñar, administrar y mejorar los procesos principales y de las áreas de apoyo, formas de control de los mismos y relación con proveedores.
- 7) **impacto en la sociedad y el medio ambiente:** proyección de la organización en su entorno físico, social y económico, promoción de la cultura de calidad en la comunidad y compromiso en la preservación de ecosistemas.
- 8) **resultados de calidad y productividad:** indicadores de resultados en cuanto al nivel y mejoramiento de la calidad de productos y servicios, comparación con otras organizaciones y resultados financieros.
- 9) **satisfacción del cliente:** sistemas de medición de la satisfacción de usuarios internos y externos, de las tendencias y de los resultados de la aplicación de programas de calidad. ¹⁵⁴

En la evaluación del Informe intervienen jueces y evaluadores designados por el Comité Permanente del Premio y son los encargados de revisar por separado dichos documentos y asignar un puntaje en cada criterio. Posteriormente y ya de manera colegiada, realizan una evaluación y puntaje final al informe, además de realizar una visita por parte del grupo de evaluadores a las instalaciones para verificar la información y realizar anotaciones adicionales. Una vez realizadas las visitas, el equipo de jueces evalúan los informes finales, así como el de la visita de campo, para que de manera consensuada se nombre al ganador del premio.

El ganador debe difundir y participar en congresos foros o seminarios a efecto de hacer pública la información y metodología seguidas en sus procesos de mejora y calidad instrumentado en el área, a efecto de que otras entidades tomen la información como referencia y antecedente de modernización a fin de ser evaluados e implementados a su vez, dentro de sus respectivas organizaciones.

¹⁵⁴ Criterios de evaluación para la Obtención del Premio de Gestión de Calidad Total 1995. Secretaría de la Función Pública., Argentina, 1994. Págs. 1-3.

Durante 1994 y 1995 más de una decena de organismos del gobierno federal, provincias y municipios fueron aspirantes al Premio de Gestión de Calidad, lo que despertó un interés significativo por la innovación de sus unidades administrativas, ya que hasta ese año, la tendencia de obtener el reconocimiento iba en franco aumento.

3.5. NUEVA ZELANDA

Hasta la década de los ochenta con la implantación de reformas al aparato gubernamental de Nueva Zelanda, la tradición burocrática que imperaba en la organización del Gobierno neozelandés, que se caracterizaba por mantener un gobierno centralista, en donde la economía era regulada por el Estado y su participación en ella era a gran escala lo que de alguna manera fomentaba el subsidio a las empresas privadas (Productores nacionales) y a la misma producción estatal.

A comienzos de 1994, la llegada del partido laborista al poder dio un gran impulso al proceso de reforma y modernización del aparato administrativo del país, principalmente en el ámbito jurídico.

El establecimiento de las reformas, se desarrollo en tres campos principales:

- a) **Económico.**- Se redefinió el papel del Estado dentro de la economía, así como su alcance, sustituyendo paulatinamente el modelo del Estado interventor por un modelo de libre mercado.
- b) **Empresas públicas.**- Se establecieron departamentos administrativos en las empresas propiedad del gobierno bajo un esquema de State-Owned Enterprises.
- c) **Sector público.**- La reforma al sector público se enfocó principalmente al establecimiento de procedimientos y estructuras que permitieran incentivar la actividad del servidor público, con lo cual se dio paso a la integración de un modelo de función basado en la obtención de resultados.

Las tres iniciativas estratégicas del gobierno de Nueva Zelanda tuvieron como fin principal atacar de forma agresiva los modelos y esquemas antiguos de control y predominancia del Estado en la actividad económica, así como de la función de los servidores públicos, rompiendo así con el modelo tradicional de operación.

"Las reformas enfatizaron la creación de incentivos para alcanzar la que se esperaba de los administradores públicos, los cuales incluyeron:

- *Dar mayor responsabilidad a los jefes de departamentos asociado con mayores recompensas y castigos*
- *Reducir el control de insumos.*
- *Poner énfasis en la especificación de Outputs, ampliamente definidos.*
- *Introducir sistemas de información para medir los resultados.*"¹⁵⁵

Con la aplicación de estas reformas se logró flexibilizar la relación de los servidores públicos, ministros y su relación con el parlamento de Nueva Zelanda. Estas reformas consolidaron la separación de políticas y operaciones del gobierno, la redefinición de la función vertical del aparato burocrático, así como estrictos sistemas de actuación administrativa.

Estas reformas son conocidas en la actualidad como:

- State-Owned Enterprises Act 1986.
- State Sector Act 1988.
- Public Finance Act 1989 y;
- Fiscal Responsibility ACT 1994.

1. State-Owned Enterprises Act.

(Ley de Empresas de Propiedad Estatal).- El objetivo de esta política traducida en ley, consiste en hacer una clasificación de las empresas que son rentables al gobierno y convertirlas en unidades de negocio de tal forma que el papel de los ministros y administradores sea distante de la operación y administración de las empresas, con lo cual

¹⁵⁵ Scott, G., Y P. Gorrige (1989) "Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience", en Australian Journal of Public Administration, Marzo. Documento homónimo presentado en el IV Congreso

se logran crear empresas que funcionen bajo modelos del sector privado, regenerándose y transformándose acorde a sus necesidades, motivando la aparición de un gerencialismo que estableció nuevas reglas de operación autónoma al gobierno central, el cual solo coordina sus actividades en su relación con el Estado.

2. State Sector Act.

Posterior a la publicación de la Legislación de empresas de propiedad estatal, surgió la Ley del Sector estatal de 1988, la cual redefinió el papel de los jefes ejecutivos (Chief Executives), otorgándoles mayores responsabilidades y facultades de gestión de personal y financiera, logrando con ello una desconcentración de funciones y otorgándoles mayores atribuciones a los gerentes, jefes ejecutivos y personal de rango medio alto, los cuales están inmersos en la actividad del sector y nadie mejor que ellos conocen las carencias, debilidades y defectos que pueden ser corregidos de manera pronta y efectiva.

Se llevó a cabo la sustitución de jefes permanentes y se instauró la modalidad de los ya mencionados jefes ejecutivos, los cuales no tenían una adscripción de carácter permanente, sino por tiempo limitado. A esta figura se le dotaron de los elementos suficientes para llevar a cabo las tareas encomendadas en la unidad de adscripción, actuando de un modo similar al del empleado público, siendo seleccionados por la Comisión de Servicios Estatales (State Services Commission).

3. Public Finance Act.

La Ley de Finanzas Públicas o (Public Finance Act) vino a ser complemento de la State Sector Act. En el marco de esta nueva legislación se contempló el realizar modificaciones sustanciales al sistema de control por insumos (inputs) trasladando la visión hacia la obtención de resultados y el cumplimiento de objetivos por medio de (outputs y

outcomes)¹⁵⁶ Esta reforma transformó la forma de llevar a cabo las asignaciones presupuestales por medio de inputs. Bajo este nuevo esquema, se concibe que la elaboración y ejercicio del presupuesto se desarrollo por medio de "un contrato de resultados", el cual se orienta a ver reflejados los impactos en beneficio de la comunidad que a razón de los insumos o ramos programáticos.

4. Fiscal Responsibility Act.

En esta legislación se establecen todas las disposiciones sobre las cuales se plasman los principios fundamentales de la política fiscal de Nueva Zelanda. De los puntos más relevantes en cuanto a innovación administrativa a la modernización y el nuevo concepto de Gerencia pública se encuentran los siguientes:

- Regula acerca de la publicación de los distintos actos de carácter fiscal y sus repercusiones en la comunidad.
- La publicación de los resultados fiscales consecuencia de su actuación.
- Proyectos y programas de corto y largo plazo que afecten directamente a su situación fiscal.
- El manejo de información fiscal del gobierno acorde a los principios más aceptados. Esto se realizó con el fin de evitar malos manejos del presupuesto, asegurar un mejor control del gasto público, logrando tener una administración hacendaria sana y transparente a todos los ciudadanos, lo que incrementó el nivel de confianza entre la comunidad acerca de cómo se manejaban sus recursos y su aplicación en beneficio colectivo.

¹⁵⁶ "En este enfoque se establece una distinción entre *inputs*, *throughput*, *output* y *outcomes*. Los *inputs*, o insumos, son los medios de producción, expresados tanto en términos físicos (número de personal o máquinas, etc.) o en términos monetarios (costos, inversiones, presupuestos). El *throughput*, o conjunto de materiales que se consumen durante el proceso, se refiere a los múltiples aspectos del proceso de producción, a las actividades que cambian los inputs en productos (Bienes o servicios). El *output*, o conjunto de resultados, consiste en los bienes o servicios producidos. El *output* público consiste en una gama muy amplia de servicios, el problema de tópicos, tales como el mejoramiento de la eficiencia. El *outcome* es el impacto en relación con las metas, pero el impacto puede incluir además efectos sobre otras condiciones." *Extracto del texto de Peter B. Boorsman. La Gerencia moderna en la teoría y en la práctica. Especial referencia a los países bajos. Versión ampliada del documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996. Pp. 4-5.*

Gracias a la consolidación de las reformas ya mencionadas, Nueva Zelanda logró establecer una separación estratégica entre la formulación de las políticas públicas y la ejecución de sus programas.

Otro logro de esta nueva forma de trabajo en la administración fue establecer límites entre la actuación de los individuos encargados de diseñar las políticas sociales por objetivos, tendiendo toda la capacidad de acción en cuanto a su origen, impacto social, evaluación, utilidad y costo financiero. Por otra parte, se les dotó a los órganos ejecutores de las facultades necesarias de actuación y de manejo de recursos propios, con lo cual se pudo mejorar sustancialmente su organización y capacidad de respuesta en cumplimiento a las políticas diseñadas, que de manera conjunta, dieron un gran salto hacia la mejora funcional y de imagen del gobierno de Nueva Zelanda.

El logro de esta separación, se tradujo en que las agencias trabajaran con modelos de empresas privadas en donde al tener el control total sobre su operatividad y manejo, en íntima relación con los compromisos de modernización y mejoramiento del desempeño, conformaron una especie de competencia entre las distintas agencias incrementando su productividad, traducéndose en mayores niveles de eficiencia y eficacia.

A continuación incluimos un cuadro representativo, en donde trataremos de señalar de manera concreta, en el caso que nos ocupa, las reformas puestas en marcha por el gobierno de Nueva Zelanda en su transformación administrativa.

REFORMA LEGAL.¹⁵⁷

1.- Iniciativa del sector Estatal.- Define Jefes ejecutivos para los departamentos dándoles mayor responsabilidad frente a ministerios y en la gestión financiera. Los dirigentes son contratados por tiempo específico y atados a resultados. Se designan procesos para competencia pública.

2.- Iniciativa de Finanzas Públicas.- Dirige el Presupuesto hacia resultados. Asignaciones por resultados y no por insumos. Los ministerios compran los servicios que los departamentos producen. Se realiza un acuerdo anual de resultados entre departamentos y ministerios tanto de outcomes como de outputs.

¹⁵⁷ Scott, G., Y P. Gorringe Op. Cit., Pág. 33.

3.- Áreas estratégicas y claves de resultados.- Las primeras definen los acuerdos de resultados y los planes operativos desde una visión general de los ministerios. Las segundas son las definiciones de cada departamento para alinear sus resultados a las áreas estratégicas.

4.- Práctica contable aceptable.- Manual de control y uso del gasto.

5.- Iniciativa de Empresas del Estado. Define mecanismos, propios de la administración de empresas privadas, para el uso de empresas públicas.

REFORMA INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

- Transformación de la relación departamentos- ministerios. Los departamentos-ministerios. Los departamentos adquieren una dirección ejecutiva temporal sustentada en resultados. Los ministerios "compran" los servicios de los departamentos.

- A la dirección de los departamentos se les otorga amplia libertad para utilizar los recursos, siempre y cuando se sustente en las reglas de práctica contable aceptadas y logre los resultados buscados.

- Cada departamento tiene sus propias cuentas bancarias.

- El presupuesto se basa en planes de tres años, que son revisados por últimas instancias y negociados de manera continua entre departamentos, ministerios y parlamento. El presupuesto sigue siendo anual en su aplicación.

3.6. ANALISIS DE CONTENIDO

Como hemos visto, son muy diversas las causas por las cuales se llevan a cabo procesos de reforma administrativa. En los casos presentados, se identifican ciertos factores de índole económico, político, social y administrativo, que de una forma u otra han determinado el rumbo de la transformación de las instituciones en estos países.

Así mismo, el proceso de consolidación de los cambios implementados, en todos los casos, ha tomado tiempo y sin duda que la planeación es un factor determinante en la transformación de los sistemas laborales en las instituciones.

De acuerdo con lo anterior, los agentes detonantes de la transformación institucional y laboral, tienen que ver, en algunos casos, con situaciones más allá de lo administrativo y lo político. Hagamos un análisis de estos agentes:

- a) **Económico.**- La condición general de la economía mundial en la actualidad, deviene de una serie de cambios significativos, en donde fenómenos como el de la Globalización, el Libre Mercado, la "desaparición de fronteras" y la conformación de bloques económicos como el de la Unión Europea, han modificado sustancialmente la forma actuar de los gobiernos en todo el mundo. Sin embargo, existen sólo algunos países que crean sus propios esquemas y los aplican dentro de su propio campo y algunos otros que crean bloques estratégicos con el fin de protegerse de políticas expansionistas o del control omnipotente de las reglas de mercado y por último aquellos que no tienen mayor posibilidad, y se someten a las condiciones reinantes de los países más poderosos.

Dichos fenómenos han causado que el enfoque del sector público pase de ser un ente que se preocupa exclusivamente de los asuntos económicos internos a un organismo que debe participar en los asuntos mundiales, tanto en la conducción de la política económica como en la nueva visión de su papel en el contexto del mercado en el mundo.

Esta sin duda ha sido la causa de los cambios radicales en la administración pública que, en los últimos diez años ha marcado la pauta en la modificación de los sistemas de ejecución de políticas por medio de instituciones públicas que tratan de congeniar con las nuevas condiciones que imperan en la actualidad.

Algunos ejemplos claros de dichas transformaciones, los podemos ver en Argentina, en donde la aplicación del modelo neoliberal desde la década de los noventa, trajo como consecuencia una ola privatizadora de las instituciones y empresas del Estado, a fin de cumplir la máxima de la no intervención en la economía. Dicho proceso fue paulatino y la desincorporación inminente, llegando al grado de reducir el volumen del Estado al mínimo y permitiendo la participación de capital extranjero en casi todas las áreas productivas del país. En el caso particular argentino, pudimos ver algunas acciones que fueron implementadas a fin de promover la calidad y un mejor desempeño del personal, así como la transformación y modernización de los sistemas de trabajo en las entidades del gobierno argentino. Este fenómeno también vino acompañado de la transformación motivada por las políticas económicas del gobierno.

Por desgracia, Argentina sufrió durante el 2001 y parte del 2002, una de las mayores crisis económicas de su historia y es ahí en donde el Estado y sus instituciones son probadas y exigidas al máximo. Con la renuncia de tres presidentes en un periodo tan corto, estamos viendo las consecuencias de la modificación tan drástica en dichas instituciones, puesto que el gobierno argentino no ha sido capaz hasta el momento de retomar el cauce de su economía y ha tenido que seguir los planes y propuestas de organismos extranjeros como el Fondo Monetario Internacional. Con esto ha quedado demostrado que la economía juega un papel relevante en la transformación del Estado y sus instituciones y puede llegar a ser, conjuntamente, un factor de riesgo para la consolidación y fortaleza del gobierno y del bienestar los ciudadanos.

- b) **Político.-** Los cambios en la política interna y externa de un país, es un detonante del cambio en la administración pública. La conformación de una corriente de renovación administrativa, como ya hemos mencionado en diversos apartados de esta tesis, requiere de un consenso general de las organizaciones líderes en los países, para lograr así llegar a un acuerdo de transformación de las instituciones. De esta manera los procesos de modernización y de cambio estructural serán recibidos de mejor manera entre los involucrados. Este sin duda, debiera de ser el mejor camino hacia el objetivo de transitar a un esquema innovador en la administración, pero: ¿Es factible lograr un consenso general acerca de la modernización administrativa? Las experiencias analizadas en este capítulo, muestran que en ocasiones, las transformaciones pueden ser consensadas, o pueden romper con esquemas de poder y andar por un camino difícil, ya que las modificaciones obligatorias despiertan entre los servidores y funcionarios públicos una recia actitud ante el cambio, como lo fue en la Gran Bretaña.

La política juega un papel determinante en el logro del consenso, ya que es precisamente en donde las decisiones son tomadas con base en criterios muy diversos sobre los asuntos de Estado.

- c) **Social.-** La sociedad tiene una posición privilegiada y debe ser, bajo mi perspectiva, el principal agente que promueva la transición en la actitud del gobierno, porque es solo ella la que determina si la calidad y el funcionamiento del mismo es coherente con los requerimientos de los ciudadanos. La incorporación de la ciudadanía a la política es un proceso que en algunos países ha sido más dinámico que en otros. Sin embargo, debe reconocerse que dicho proceso es uno de los temas pendientes de los gobiernos democráticos en el mundo, ya que las condiciones para la homologación de derechos y oportunidades de expresión, por mencionar algunos, siguen siendo precarias. Para aquellas sociedades en donde estas garantías son consagradas, deben de ejercer el derecho de exigencia por una mejor administración, por medio de una participación activa y de manera conjunta con los gobiernos, a fin de crear mecanismos que permitan a ambos intercambiar libremente los hitos que conduzcan a una mejora paulatina de las instituciones y organizaciones del Estado, y reporte beneficios tangibles a la misma ciudadanía.
- d) **Administrativo.-** Por último, las experiencias analizadas muestran que en la misma administración existe gente interesada en generar un cambio en los sistemas de trabajo, así como en su condición laboral como empleado público. La experiencia norteamericana, muestra que se pueden realizar transformaciones que simplifiquen el accionar de las entidades de gobierno, gracias a una evaluación previa y a un proceso de transformación y acoplamiento permanente y atento a los nuevos requerimientos de la sociedad en general por las condiciones que los nuevos tiempos van determinando. Existe además, un interés creciente por la profesionalización de los servidores públicos que contribuye a mejorar el desempeño de los funcionarios y a su vez crear condiciones adecuadas para que el verdadero funcionario llegue a ocupar posiciones en donde pueda contagiar a los demás esta creencia acerca de la calidad y la vocación de servicio.

Con estos cuatro criterios, podemos entrara al análisis de las experiencias de los países seleccionados, destacando las acciones más relevantes.

◆ ESTADOS UNIDOS

La transición norteamericana, respondió a dos fenómenos principales:

Económico.- Las nuevas condiciones de la economía mundial, reflejadas en las exigencias de los grandes capitales por simplificar y enriquecer la actitud del gobierno, derivaron en el fenómeno del "Reinventing Government", tratando de capitalizar dichas exigencias en resultados concretos a corto plazo.

La voluntad manifiesta del gobierno por emprender dichas acciones, responde sin duda, al sistema político norteamericano, conformado de tal manera que el peso específico de los diversos grupos civiles es, sin duda, el gran contrapeso que dicta las normas a seguir en el desarrollo del país, incluyendo por supuesto al sector económico.

Administrativo.- La evaluación y análisis previo del nivel de calidad y funcionamiento en general de las instituciones del gobierno federal, fue una etapa previa al proceso de modernización de la administración norteamericana, en donde se identificaron las áreas que debían ser modificadas, bajo el esquema de la reinención gubernamental. Dicho estudio, presentado por el ex Vicepresidente Al Gore (como ya mencionamos), reflejó el nivel que hasta ese momento reportaban las instituciones, así como un plan perfectamente organizado de las acciones a tomar para la solución de dicha problemática.

El cambio del sistema burocrático tradicional por la "Gerencia Pública", vino a dar un gran impulso al proceso de reforma, ya que se redefinió el papel del servidor público, dejando mayores atribuciones y facultades a los mismos.

Otra de las propuestas novedosas del plan Gore, fue aquella retomada del libro de Ted Gaebler, llamada: Gobierno Emprendedor. Esta figura, consiste en cambiar la actitud del gobierno a una forma de pensar "más empresarial". Este concepto en sí mismo, es un tema bastante amplio y controversial, ya que en la actualidad no se concibe al gobierno y sus instituciones como figuras potenciales de realización de negocios. Sin embargo, debe ser

objeto de un análisis profundo para las empresas del gobierno que bien podrían adoptar una actitud empresarial, con el fin de incrementar el nivel de desempeño de sus sistemas, de los empleados y funcionarios que las componen.

◆ GRAN BRETAÑA

De la experiencia británica podemos definir tres aspectos fundamentales:

Primera.- La reforma administrativa toma tiempo. Es un proceso largo en donde los administradores de la transición deben de hacer conciencia sobre el camino por recorrer y que los primeros resultados y beneficios se obtendrán a largo plazo.

Segunda.- La técnica de atemorizar y recompensar al personal. Consiste en realizar una serie de acciones, a fin de crear un ambiente de incertidumbre con respecto a la situación de trabajo prevaleciente y enfrentar de manera directa a los servidores públicos con el fin de hacerles ver el riesgo que corren al permanecer en el estatus vigente, así como las recompensas y los beneficios a los que podrían acceder aceptando la transición administrativa. Dicha técnica puede ser arriesgada y radical, por lo que se deberá de tener cuidado si se decide implementarla.

Tercera.- La modernización administrativa solo es posible si existe el consenso político de los diversos actores involucrados en el proceso. Durante la década de los 70 y 80, el impulso de la Primer Ministra Margaret Thatcher fue trascendental para llevar a cabo la reforma administrativa, ya que en realidad estaba convencida de la decisión e involucró a los demás personajes relacionados, con lo cual, el proceso tuvo un alto nivel de promoción y apoyo en la esfera gubernamental. Por lo tanto, los procesos de transición administrativa pueden ser factibles, siempre y cuando, los políticos quieran llevarlo a la agenda de gobierno y sobre todo participen activamente en el cambio.

◆ CHILE

La transformación chilena se orientó a lograr transformaciones con base en resultados firmes. Para la consecución de tales objetivos, se implementó, de igual forma que en el caso norteamericano, la figura de la gerencia pública. Se crearon indicadores de gestión, con el fin de medir el nivel de desempeño de las instituciones públicas. Dicho concepto no existe en nuestra administración, por lo que se debe considerar como una herramienta participante en los procesos de evaluación de los sistemas administrativos actuales. La Calidad total, fue otro de los motores de la modernización, ya que se busco implementarla en aquellas organizaciones en donde fuera factible, pretendiendo obtener resultados a corto plazo.

La profesionalización motivó la creación de un marco legislativo que estableció los términos por los cuales revestía de obligatoriedad el reconocimiento de la experiencia, aptitudes y trayectoria de los funcionarios dentro de la administración pública.

La planeación estratégica en el proceso de transición, dio certidumbre al procedimiento, ya que desde el principio se plantearon los objetivos por alcanzar, así como la metodología aplicada. El programa denominado "transición con estabilidad" conjuntó dichos conceptos, y obtuvo efectos positivos, ya que definió claramente las reglas evitando así sentimientos en contra de la reforma e incertidumbre entre los trabajadores al servicio del Estado.

Las reformas jurídicas corrigieron lagunas en la ley que provocaban disfuncionalidades y ampliaron las facultades de los servidores públicos para impulsar el "empowerment". El impulso a la reforma jurídica fue sin duda un pilar en la transformación de las instituciones hacia la calidad en el servicio y la satisfacción del ciudadano, debido al carácter coercitivo de la norma, además de que es en la ley misma en donde se aterrizan los conceptos, ideas y pretensiones de las reformas administrativas.

Se atacó el problema de la corrupción con efectivos programas de transparencia, ya que se determinó que uno de los factores imprescindibles para el logro de la transformación de las instituciones es contar con un buen nivel de credibilidad. Uno de los efectos devastadores de la corrupción se refleja en la pérdida del respeto y la credibilidad en las instituciones públicas.

Para la Incentivación de la participación de la sociedad, era indispensable el recobrar un nivel aceptable de confianza en el gobierno y lograr así impulsar el proyecto de reforma, por lo que se combatió, con un programa bien definido, el fenómeno de la corrupción obteniendo buenos resultados.

En lo económico, se hicieron modificaciones a los sistemas fiscales, organizacionales y jurídicos replanteando el esquema participativo del Estado en algunas actividades productivas por medio de la privatización y desregulación, lo que trajo como consecuencia una disminución significativa en las dimensiones del gobierno Chileno.

◆ ARGENTINA

Las grandes transformaciones económicas que este país ha experimentado a lo largo de la década de los 90, fue sin duda la razón fundamental en el proceso de reforma administrativa. Las experiencias registradas hasta la fecha, marcan una acentuada tendencia a realizar cambios en la política argentina, principalmente, por factores de influencia externa, que hoy en día, han marcado la pauta en cuanto a la conformación de las políticas de Estado.

Como hemos venido destacando, durante el 2002 vivimos con mucha preocupación la situación del país argentino por la debacle económica sufrida que podemos catalogar como lo más desastrosa de su historia. El modelo neoliberal y de libre mercado, implementado al pie de la letra en ese país, se vio como la fórmula más adecuada para el crecimiento del país argentino, manteniendo una relación de unificación con los organismos promotores de dichas políticas, esperando con ello captar la atención del mundo en Argentina como el más fiel candidato al primer mundo. Desafortunadamente, el exceso en el adelgazamiento del Estado y sus instituciones, la desregulación, desincorporación y privatización de diversas entidades públicas, la apertura total de mercados, entre otras características, fijó el rumbo fatal que siguieron los argentinos hacia una seria inestabilidad política económica y social.

Hemos señalado en el caso chileno, que las reformas administrativas pueden ser impulsadas por necesidades muy específicas y distintas, por una preocupación real para la atención y

mejora del nivel de rendimiento de las instituciones estatales. Para el caso argentino, la transformación obedeció a un proceso simulado de transición política-neoliberal, haciendo de las instituciones públicas simples entes manipulables al servicio de los nuevos intereses del país. En nuestro caso, la presencia de la clase neoliberal se ha acentuado desde el Gobierno de Miguel de la Madrid, hasta nuestros días. La experiencia argentina ha mostrado la imposibilidad de un modelo neoliberal puro, que ha dejado severas e imborrables consecuencias en el país, donde el gobierno sale seriamente lesionado.

Sin embargo, existieron esfuerzos significativos por mejorar los niveles de desempeño en las instituciones por medio de programas y acciones específicas. De entre todas, podemos destacar para el caso mexicano, el SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa). Dicha institución se creó con el fin de combatir los rezagos en los servidores públicos por falta de capacitación y deficiencias en el conocimiento del sector público. Su implementación fue exitosa y logró contribuir significativamente al incremento del nivel de desempeño de los trabajadores del Estado. Hemos reiterado en este trabajo que los procesos de cambio deben estar necesariamente dirigidos por los directivos de las entidades o por un organismo especializado que conduzca a la reforma y mantenga vigentes los principios de regulación del desempeño público. Dicha institución, como el caso argentino, fue creada precisamente para solventar situaciones que contraponían al anhelo de mejorar el aparato gubernamental. En el caso mexicano, debe ser de interés primordial que constituyan organismos especializados e independientes que coadyuven con la labor pública a fin de mantenerla en un nivel óptimo de eficiencia y calidad.

Por último, debemos de hacer hincapié en que las transformaciones administrativas, motivadas por modelos económicos unilaterales traen serias consecuencias en el desempeño público, ya que los cambios generan mucha incertidumbre entre los funcionarios, por lo que insistimos nuevamente que en nuestro país debe de prevalecer la congruencia entre las necesidades reales de la población con respecto a la participación, dimensión y accionar del Estado.

◆ NUEVA ZELANDA

Esta es una de las experiencias más significativa, ya que los avances y beneficios registrados han sido alentadores. Aunque el país participó activamente dentro del proceso de instauración de un modelo de libre mercado, lo hizo tratando de lograr un equilibrio entre la política económica y la administración pública. El empowerment dado a los empleados simplificó muchas de las tareas de gobierno, logrando eficientar la labor de los funcionarios al eliminar barreras burocráticas. Creer en los funcionarios de menor rango, gracias al incremento de la confianza en ellos; tratando de incentivar al funcionario emprendedor comprometido con su labor, creando instituciones ágiles y con capacidad de respuesta, fue la apuesta del gobierno de Nueva Zelanda por mejorar sus sistemas de trabajo dentro del sector público.

Las reformas legales, como pudimos observar, condensaron muchas de las propuestas y acciones emprendedoras, formalizándolas y dándoles el carácter de obligatorio. Aunque hemos reiterado que el tomar en cuenta al servidor dentro de la reforma es sin duda positivo para el proceso, debemos dejar en claro que una vez que se constituye la reforma dentro de las leyes, este pasa a ser un individuo obligado con las mismas, por lo que no deberá de controvertir o transigir en contra de una reforma consensada.

Los modelos analizados aportan grandes experiencias para nuestro país, como una vía de rompimiento de esquemas tradicionalistas o corporativistas que no permiten si quiera generar las expectativas de reforma. La modernización, consistió en determinar aquellos puntos en donde existían rezagos para atacarlos y promover su modificación, pero dichos cambios fueron estructurados de tal forma que se evitó inmiscuir a otros sectores como el político, social y privado. Las reformas deben ser procesos que si bien respondan a las exigencias sociales, deben de conducirse de forma autónoma y no tratar de acoplarse a modelos inconvenientes o de distinta naturaleza.

Otra de las características de su proceso de modernización, consistió en el cambio en la actitud del servidor público, (influenciado por las teorías norteamericanas de Gaebler) acerca de la actitud empresarial del gobierno. Este concepto, se propuso como una forma de cambiar la

mentalidad convencional acerca de las instituciones públicas, transformándolas en estructuras que emplean en gran medida técnicas y procedimientos tomados del sector privado. Los cambios que pueden ser reconsiderados dentro de un futuro proceso de modernización administrativa, puede ser la desconcentración de funciones y facultades de las instituciones, así como aquellas que por sus servicios obtengan ingresos, sean capaces de controlar sus propios presupuestos.

FALTA
PAGINA

185

CAPÍTULO CUARTO

Propuestas de Reforma en la Administración Pública Mexicana.

4.1 El Aspecto Político en la Transformación de las Organizaciones del Estado.

4.1.1. Conciencia Ciudadana.

4.1.2. Instituciones y Organizaciones Públicas.

4.1.3. El Instituto de Mejora e Innovación Gubernamental.

4.2 Uso y Aprovechamiento de Herramientas de Gestión Pública en la Administración.

4.2.1. La Capacitación y Adiestramiento al Personal Público.

4.2.2. La Calidad Total en el Servicio Público.

4.2.3. Las Estrategias de Motivación Laboral.

4.2.4. La Delegación de Funciones Públicas.

4.2.5. El Servicio Profesional de Carrera.

4.2.6. El Desarrollo Organizacional.

4.2.7. La Evaluación y Control de Gestión.

4.2.8. La Reingeniería de Procesos Laborales.

4.2.9. Tecnología aplicada a la Función Pública.

4.2.10. Evaluación, Transparencia e Impacto de las Políticas de Gobierno

4.3. El Papel de los Sindicatos en la Modernización Administrativa.

CAPITULO IV

4. PROPUESTAS DE REFORMA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.

4.1 EL ASPECTO POLÍTICO EN LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DEL ESTADO

Sin dudar alguna, la conformación de estrategias políticas sólidas, que generen los cambios que el país necesita hoy en día, es uno de los primeros pasos a dar en el largo camino por recorrer en la búsqueda por alcanzar mayores niveles de desarrollo, donde existan más y mejores oportunidades para los ciudadanos.

Este proceso puede tomar tiempo y mucho esfuerzo. En los procesos administrativos de reforma, no es la excepción. Cuando se trata de orientar la atención a evidenciar la necesidad de satisfacer los requerimientos de los ciudadanos, que en la actualidad están más conscientes del papel prioritario que tiene el Estado y sus instituciones, como garantes del crecimiento y el bienestar social, la política juega un papel trascendental en la definición de una agenda nacional que tenga como prioridad, contemplar programas de modernización de la Administración Pública.

Comenzamos a vivir un período de transición, en donde al parecer, estamos dejando atrás viejas fórmulas de gobernar, con todo lo que ello significaba, pasando de un ejercicio central del poder, en donde la administración pública era vista como el medio para conseguir los objetivos particulares o corporativos de los grupos en el poder, hacia modelos de frenos y contrapesos que nos hacen querer transitar, en nuestra incipiente democracia, a reformular la misión y visión del sector público.

El ambiente político actual, ha despertado en diversos sectores de la sociedad, la inquietud por conocer como opera su gobierno y si es, en sí mismo, un factor determinante que influye directamente en la condición de los ciudadanos o sólo es un ente amorfo que no ofrece garantías de seguridad y respaldo a los gobernados.

Los diversos procesos de reforma que el país ha experimentado hasta nuestros días, han tenido un cierto respaldo político por parte de aquellos quienes los han emprendido, tratando de dar respuesta a inquietudes o exigencias internas aplicando, por citar algunos ejemplos, programas de evaluación de la administración y enriqueciendo el marco normativo; acciones que en su momento, trataron de combatir el creciente fenómeno de la ineficiencia e incertidumbre jurídica que comenzaba a observarse como un problema que a largo plazo, traería consecuencias serias en el funcionamiento del aparato público. Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para llamar la atención de los altos niveles de la clase política, ya que, implementar estrategias de mejora, innovación y productividad en la administración, son planes que por desgracia, no son del todo rentables políticamente, porque los resultados que podrían obtenerse no serían a corto plazo y al ser estos cambios de carácter interno (dentro de las organizaciones), no tendrían un impacto considerable en la opinión pública.

Sin embargo: ¿Esta voluntad de cambio debe obedecer invariablemente al interés e iniciativa particular del político? Para dar respuesta a este planteamiento considero pertinente echar un vistazo a las actividades que realizan de los tres Poderes de la Unión.

El Poder Ejecutivo, en el cual se centran con más fuerza los ataques y reclamos de ineficiencia por parte de la sociedad, concentra el mayor peso específico de los tres Poderes de la Unión en nuestro país. El político encuentra en este campo una gran posibilidad de desarrollo y alcance de sus objetivos en la conquista de mejores posiciones en el ascenso al poder. Por la gran diversidad de los asuntos en los que interviene, el Ejecutivo requiere de un conjunto de organismos que atiendan de manera específica y especializada los asuntos de gobierno. Para ello, al frente de cada entidad, Secretaría de Estado y organismo público se encuentra un individuo, nombrado por el Presidente de la República y en casos de excepción con la aprobación del Senado. Estos funcionarios de la administración pública tienen en sus manos el control y conducción de las acciones en las entidades a efecto de conseguir los objetivos planteados en las políticas del gobierno central. Esta definición genérica podría ser alentadora en cuanto al interés personal del político por cumplir con tales objetivos; sin embargo, es de considerarse que el desarrollo de las labores de una

Secretaría de Estado por citar un ejemplo, absorbería totalmente el tiempo del servidor público, dificultando el desarrollo a plenitud de su labor dentro del campo de la política.

Esta confrontación, ha generado dificultades en el desempeño de la actividad pública, ya que, al no contar con individuos capaces y que se ocupen realmente de las labores de gobierno de manera puntual, el abismo entre la política y la administración se hace más grande, debido a que la decisión y la planeación política son divergentes a la ejecución y el funcionamiento óptimo del aparato administrativo.

Al parecer, la voluntad política del Ejecutivo (de todos y cada uno de los actores que directamente tienen que ver con el cambio), es una facultad discrecional que reside precisamente en ellos, en donde es necesaria su aprobación, apoyo y seguimiento a los trabajos de transición y mejora continua. Sin embargo: ¿podría pensarse en que puedan ser relevados de tal responsabilidad?

En capítulos anteriores, hemos mencionado a la descentralización de funciones como una alternativa al deficiente desempeño que muestran algunas organizaciones públicas que sufren de una concentración excesiva de atribuciones, y al *empowerment* que dota a los servidores públicos de mayores facultades de decisión en la gestión. Sin embargo, ¿Sería posible que algunas de las decisiones de carácter político pudieran ser objeto de una especie de "descentralización"? Esta propuesta podría generar polémica en el sentido de que ningún político aceptaría ceder esa facultad de decisión, porque le restaría poder político. Este aspecto podrá ser cierto en cuanto a la rectoría política, económica y social del Estado. Sin embargo, a lo largo del estudio de las reformas administrativas emprendidas en nuestro país, ha quedado manifiesto, por desgracia, el poco interés por la administración de alta calidad que el Poder Ejecutivo ha mostrado en los últimos 30 años. Por lo tanto, siendo la voluntad y la decisión política un aspecto indispensable en la reforma de la administración, y en donde los políticos no tienen un "atractivo" por emprender tales reformas, es posible considerar la idea de "separar" esa decisión del político y depositar esa atribución en un organismo autónomo encargado exclusivamente de generar el conocimiento, implementar técnicas de innovación administrativa, contribuir a modificar y conducir adecuadamente la

cultura laboral, y poner en práctica las metodologías más adecuadas en la resolución de problemas públicos, sobre todo, que cuente con las facultades y capacidad para aplicar esas técnicas y procesos novedosos en la administración. Dicho organismo podría constituirse de la misma forma y naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral (IFE). Un ser autónomo con capacidad de gestión que se involucre en la actividad del sector y contribuya al incremento del nivel de desempeño en la administración.

El Poder Legislativo, es otro de los actores que participan en la planeación y puesta en marcha de un proceso de reforma y modernización administrativa.

Hemos definido a lo largo de esta tesis las diferencias entre lo público y lo privado. Los Poderes de la Unión, son entes públicos que conforman al gobierno de un Estado, por lo que, al ser organismos de gobierno, en distinto papel al del Ejecutivo, pueden ser sujetos de análisis e innovación por parte de la Ciencia de la Administración Pública.

Es en el Poder Legislativo, donde existen labores pendientes por hacer:

- a) El legislar acerca de la creación de un organismo capaz de enfrentar el reto de mejorar progresivamente la actividad pública y;
- b) Permitir que esa misma institución modifique los sistemas con los que en la actualidad viene trabajando el Congreso de la Unión.

Nuevamente, la meta principal es que esa iniciativa forme parte de las prioridades del legislativo, y se forme dentro de ellos una verdadera conciencia acerca de la importancia que tiene para el país, el que sus instituciones trabajen con altos niveles de eficiencia.

El Poder Judicial, es otro ente que sin lugar a dudas, se involucra en la actuación e imagen que refleja el gobierno hacia la sociedad. Existe en la actualidad el Consejo de la Judicatura Federal, que es un organismo creado para la atención de los asuntos de carácter administrativo y de organización de los Tribunales Federales. De manera conjunta con la

Secretaría de la Función Pública, colaboran por el buen desempeño de la actividad judicial en el país. Es un principio constitucional el que el Poder Judicial se mantenga al margen de los asuntos políticos, ya que su función primordial radica en solventar las controversias o diferencias entre particulares, entre los Estados que conforman la nación, y la relación que guardan entre ellos.

Existen varios ejemplos y situaciones desafortunadas, en donde el Poder Judicial, más allá de la formalidad jurídica de sus procedimientos, no ha podido satisfacer adecuadamente los requerimientos sociales de justicia pronta y expedita, ya que no cuenta con sistemas y organizaciones adecuadas desde el punto de vista administrativo, debido a que su estructura es diseñada y operada por personal que no siempre cuenta con conocimientos especializados en administración pública, particularmente, en cuanto a diseño de organizaciones, evaluación y control de gestión, desarrollo organizacional e incremento de capacidades, por mencionar algunas áreas.

El objetivo de esta reseña, pretende reflejar que a'n fuera de la esfera del ejecutivo, la administración pública tiene un gran campo de acción, en donde los profesionales de esta materia tienen la obligación profesional de aplicar sus conocimientos a fin de lograr la conformación de entidades y organismos públicos capaces, y diseñados de tal forma, que respalden la gestión de las políticas públicas, de la actividad legislativa y de la impartición de justicia a la sociedad.

Hemos visto a los tres actores principales, de donde debe surgir la voluntad política de cambio, tanto hacia el exterior como al interior de sus propias organizaciones.

Sin embargo, ¿el tener voluntad política es suficiente para lograr los cambios? Considero que es el primer paso hacia el cambio, pero el trabajo duro viene más adelante.

4.1.1. Conciencia Ciudadana

Las Instituciones públicas en el "arte de gobernar" son salvaguardas de los intereses públicos, tutelando los valores, ideales y objetivos centrales que definen un perfil de identidad nacional, y un plan estratégico que marque la ruta a seguir en el largo camino hacia la modernidad y el desarrollo sustentable. Es en el gobierno donde vemos fincadas nuestras esperanzas por lograr acceder a mejores niveles de calidad de vida, por medio del fortalecimiento de sus organismos públicos; traducidos en políticas mejor elaboradas y que tengan un alto contenido e impacto social. Sin embargo, ¿Con solo hacer conciencia en la clase política y en las Instituciones se logran resultados satisfactorios? A mi juicio, debe considerarse otro aspecto relevante. De los ciudadanos provienen las exigencias por contar con organizaciones que funcionen mejor y respondan a sus necesidades, así como Instituciones que en su conjunto se erijan como garantes de los intereses nacionales. Aún cuando hayamos logrado generar esa conciencia, debemos de extender ese acto de análisis y reflexión crítica hacia nosotros mismos, haciendo patente nuestra categoría de ciudadanos. Esa categoría encierra muchos conceptos, derechos y obligaciones que hasta la fecha son desconocidos para muy diversos sectores de la población y que gradualmente deberíamos de ejercer e incorporar en la vida de pública del país. Este es otro de los grandes retos que debemos afrontar. ¿Cómo crear conciencia ciudadana?, ¿Cómo generar esa inquietud por ser participe del proceso modernizador de las organizaciones? Para dar respuesta a estas interrogantes, debemos de trabajar duro para comenzar a percibir y definir cual es la relación entre el ciudadano y el concepto Nación. Establecer un vínculo entre el individuo y el papel del ciudadano, se antoja confuso a causa de la desinformación y el gran letargo cultural que algunos sectores persiste en nuestro país. Sin embargo, existen evidencias que muestran que el ciudadano responde cuando las políticas públicas se le manifiesta como una realidad tangible. La construcción de un "segundo piso", de un nuevo aeropuerto, han sido claros ejemplos de la reacción social ante estas decisiones de gobierno que si bien fueron aplaudidas o repudiadas por algunos grupos inconformes, ambas no dejan de ser políticas que intentan dar respuesta a una exigencia social, y que deben contar con la participación ciudadana en su diseño, pero deben contar con un respaldo destacando por encima el interés colectivo y no el particular. Cito el ejemplo anterior, porque son

temas que en su momento fueron polémicos, y en donde "la actividad ciudadana" se hizo sentir en verdad a la hora de manifestarse.

La conciencia social que proponemos generar, no debe ser aquella que muestre una actitud conservadora y de abstencionismo en el individuo, motivada por un desconocimiento de las leyes, desinformación o la falta de interés en la supervisión y vigilancia en el cumplimiento de las normas sociales y jurídicas. Debemos idear mecanismos que puedan generar la interacción con el individuo, es decir, hacerle sentir que realmente está coadyuvando con su participación en el mejoramiento del desempeño de los organismos y las instituciones públicas. La conciencia social no se genera a base de persuasión o corporativización, sino de la confianza, la retroalimentación, la comunicación y sobre todo de la credibilidad.

Un aspecto trascendental es el acceso a la información pública, (concepto en que se ha registrado un avance considerable, gracias a la publicación de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que sin embargo, hasta la fecha, ha generado cierta confusión al momento de su aplicación, debido a que no existió una etapa previa de conocimiento y asimilación). Así mismo, el aleccionamiento y la apertura de foros para manifestar las inquietudes sociales¹⁵⁸, son otros de los grandes aspectos a considerar, ya que un ciudadano común "declina" ejercer ese derecho, ya que no cuenta con los foros y las vías idóneas para realizar dichas manifestaciones. La automatización por medio de la utilización de sistemas y procedimientos de punta (herramientas de gestión), pueden contribuir sin duda a una mayor participación del ciudadano en su comunidad y así mismo en la vida política del país, gracias a que los medios de acceso a la información y de interacción se hacen más sencillos de utilizar. Debemos reevaluar en los individuos el concepto de ciudadano, consiente de sus derechos en lo particular, así como en la vida colectiva del país, de tal forma que los cambios y los proceso de transición en las Instituciones y en los organismos públicos cuenten con el

¹⁵⁸ La falta de organismos encargados de canalizar las inconformidades, como el vínculo entre la sociedad y los organismos públicos, han sido uno de los grandes retos por superar en los años venideros por parte de la administración pública en el país. Sin embargo, debemos considerar que si bien la factibilidad de crear estos organismos es viable, no debemos olvidar que en cualquier proceso de transición es importante preparar al personal, así como a las organizaciones para que hagan frente a este nuevo compromiso entre la sociedad y el gobierno.

apoyo y el respaldo de una sociedad informada y conciente de su realidad en el proyecto de mejora y renovación del funcionamiento del gobierno y en general de la vida pública, reconceptualizando el concepto de "nacionalidad" y generando una cultura de calidad y organización.

4.1.2. Instituciones y Organizaciones Públicas

El proceso de reforma del sector público, lo hemos referido al aspecto organizacional destacando las bondades de utilizar modelos y herramientas de gestión que han probado ser eficaces en otros países, contribuyendo al aumento de la productividad en el servicio público. Sin embargo, también hemos hecho referencia a que estas políticas refuerzan el posicionamiento del Estado ante los nuevos embates de la globalización y la democratización de los ciudadanos, lo que trae aparejado, un supuesto reforzamiento de las Instituciones.

Las Organizaciones y las Instituciones, son conceptos que utilizamos frecuentemente como sinónimos para definir a las entidades administrativas que realizan las actividades del servicio público. Es necesario reflexionar acerca de esta circunstancia, ya que existen diferencias marcadas en ambos conceptos, las cuales me permitiré destacar con base en mi criterio particular:

Las organizaciones, son modelos estructurados de tal manera, que permiten la realización de las labores de una forma escalonada y compartida, que lleven a cabo las tareas del servicio público de una forma jerarquizada y corresponsable. Las organizaciones permiten el desarrollo de las actividades públicas, estableciendo metodologías para su atención. En estas organizaciones, se destacan aspectos como la productividad, la calidad del desempeño, la eficiencia, la eficacia, la honradez, la transparencia, entre muchos otros atributos. Una organización sana y bien estructurada, permite que los resultados sean altamente satisfactorios, procurando que las demandas ciudadanas se encuentre atendidas de forma correcta y oportuna. Para ilustrar lo anterior, me permito hacer referencia al modelo de Comisión Federal de Electricidad, en el cual se plantea la meta de llegar a ser

una empresa de clase mundial. Esta organización ha emprendido a lo largo de los últimos 3 años, programas agresivos de certificación de sus procesos industriales, así como administrativos, con el fin de garantizar que el servicio que presta esta normalizado dentro de estándares de alta calidad. Adicionalmente, se han considerado diversas opciones que pretenden diversificar las actividades de la entidad, con el objeto de incursionar en campos que le permitan maximizar sus oportunidades, por medio de la implementación de estrategias novedosas, que actualmente se encuentran en proceso de desarrollo y consolidación. Es decir, existe una VISIÓN y MISIÓN definidos en la entidad, aspectos ambos que las organizaciones que integran a la paraestatal están tomando en consideración para mejorar sus esquemas de trabajo y contribuir con ello a que el nivel de desempeño y productividad en la entidad sea cada vez más cercano a los niveles de clase mundial que se pretenden alcanzar.

Muchas de nuestras herramientas contribuyen a que ese desempeño se incremente de forma considerable, si se aplican de forma selectiva y planificada, lo cual ratifica que las organizaciones son entes que pueden ser sujetos de modificaciones y transformaciones constantes, a fin de que garanticen su estabilidad y óptimo funcionamiento. La operación sistemática y de recursos humanos en las organizaciones, reflejan la condición que tiene el gobierno con respecto a los servicios que debe otorgar: seguridad, justicia, administración expedita, entre otros. Estos valores pueden ser eficientados en sus procesos, siempre y cuando se tenga la voluntad para realizar dichos cambios y de esta manera fortalecer la imagen y credibilidad en las entidades públicas.

Cuando nos referimos a las Instituciones, debemos considerarlas como el conjunto de valores, creencias, planes, políticas y aspiraciones estructurales que un país concibe como su estrategia de desarrollo global. Estas premisas representan un amplio y complejo encuadre donde fundamentamos nuestra identidad como ciudadanos y en general como país. Es en las instituciones donde depositamos estos valores, los cuales tratamos de plasmar en las políticas que implementamos. Las Instituciones deben ser garantes de estos valores y principios consagrados, de tal forma que no se pierdan en el camino del desarrollo las posiciones rectoras de nuestra conducta y sobre todo del rumbo que toma la Nación.

Nos enfrentamos a un ambiente en la actualidad, que pone en entre dicho muchos de estos valores y principios, los cuales no siempre son compatibles con los esquemas y modelos económicos, políticos y/o sociales que el fenómeno de la globalidad trae a aparejados. Ante esta disyuntiva, debemos de reforzar nuestros principios y valores, estableciendo la estrategia de que la participación del país en este fenómeno, debe darse de forma más activa que pasiva, ya que al enfrentar a estos nuevos derroteros, debemos defender de forma inteligente y equilibrada nuestras posiciones y creencias, de tal forma que no provoquemos que las Instituciones se vean permeadas y aún más debilitadas a causa de nuestra propia complicidad con los ideales externos o incompatibles, ya que en la actualidad, por desgracia, parece que nuestras Instituciones deben de adoptarse a estas políticas y no de forma contraria.

Hay que promover que el papel de México sea vanguardista y protagonista en la defensa de nuestros intereses como nación. Debemos de pugnar por una cultura de participación y no de subordinación.

Ambas consideraciones tienen una importancia singular en la construcción de un modelo sólido de gobernabilidad e integridad del Estado, ya que sin duda, el complemento de ambas viene siendo la actividad participativa de la ciudadanía que refuerce y nutra con nuevos conceptos y valores a las Instituciones, poniéndolos en práctica de forma constante, por medio de organizaciones sanas y eficientes.

4.1.3. El Instituto de Mejora e Innovación Gubernamental

Una vez que logramos hacer conciencia de la importancia de la transformación administrativa, y generamos las condiciones para que exista la voluntad de cambio en la ciudadanía, es necesario desarrollar medios de control, planificación y ejecución adecuados, con el fin de conducir la nave del cambio hacia el cumplimiento absoluto de los objetivos de mejora e innovación administrativa. Para lograr la meta propuesta, es necesario, como ya he propuesto, darle vida a un organismo especializado, que tome la

batuta del cambio y dirija la orquesta de manera puntual y profesional, en el rumbo de la transición gubernamental. Este organismo, que podemos referirnos a él como el Instituto de Mejora e Innovación Gubernamental, podría ser un Organismo Autónomo con Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio, que tendría como finalidad la procuración del nivel de desarrollo y modernización continua de los esquemas de organización, procedimientos y de recursos humanos en la Administración Pública mexicana. El reto es significativo, pero posible. Este organismo deberá de integrar a funcionarios, académicos, profesionistas y técnicos de distintas ramas, que cuenten con facultades de revisión, proposición y seguimiento de las observaciones y propuestas que emita con el fin de contribuir al desarrollo de las áreas administrativas y en su conjunto de las Instituciones Públicas.

La Temática que podría abarcar sería la siguiente:

A) Asesoramiento Administrativo en:

- 1.- Desarrollo Organizacional.
- 2.- Finanzas Públicas.
- 3.- Contabilidad y Presupuestos.
- 4.- Jurídico.
- 5.- Capacitación y Desarrollo.
- 6.- Análisis y Evaluación de Procedimientos.
- 7.- Desarrollo Personal y Profesional.
- 8.- Sistemas de Organización Administrativa.
- 9.- Informática y Automatización de Funciones.
- 10.- Transparencia y rendición de cuentas.
- 11.- Diseño de modelos de servicio profesional de carrera.
- 12.- Simplificación Administrativa
- 13.- Competitividad y Productividad.

Esta temática es enunciativa, más no limitativa, ya que existen otros campos en donde la innovación en la gestión debe llevarse a cabo, y donde es necesario profundizar en su estudio para encontrar soluciones viables.

Como ya mencionamos anteriormente, este organismo sería el encargado de coordinar las acciones del Gobierno Federal, con representaciones en los Estados y Municipios, así como en los Poderes Legislativo y Judicial, coadyuvando con Instituciones Públicas y Privadas dedicadas al Estudio de la Administración Pública, ejerciendo sus facultades de revisión, proposición y en su caso de sanción, para aquellas instituciones que no contribuyan al mejoramiento de sus sistemas laborales.

De antemano, puede parecer compleja y de muy largo plazo la propuesta de constituir un organismo con tales características. Sin embargo, debemos de tomar en cuenta que los cambios no se consiguen de la noche a la mañana y que es necesario planear adecuadamente una estrategia para obtener resultados altamente satisfactorios.

Hemos expuesto las condiciones políticas necesarias para alentar una reforma administrativa, así como una alternativa de largo plazo para el mejoramiento de la gestión pública.

A corto plazo, hemos hecho hincapié en los procesos de mejoramiento del sistema laboral y la constitución de la carrera profesional en el sector público. A continuación, entraremos al análisis de las herramientas de gestión planteadas, con la intención de reflexionar acerca de sus beneficios, en la necesaria transición de las entidades públicas hacia un entorno de calidad y productividad administrativa, que permitan combatir el rezago que actualmente se vive en el sector público en esta materia.

4.2 USO Y APROVECHAMIENTO DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN.

4.2.1. La Capacitación y Adiestramiento al Personal Público.

Ya dentro del capítulo primero, hemos establecido un marco conceptual acerca del proceso de capacitación y adiestramiento del personal en organizaciones de trabajo. En el estudio práctico de la capacitación, es donde surge nuestra inquietud por establecer un marco jurídico y de procedimientos que de mayor fuerza y reconozca aun más las virtudes de contar con personal capacitado. Hemos hecho referencia a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y la observación que al respecto hace de la capacitación del personal público. Los tiempos actuales de recesión y austeridad presupuestaria, parecen ser un enemigo declarado de la capacitación, ya que donde se realizan los mayores recortes presupuestales y la restricción en los egresos, es precisamente en programas de educación e incremento de conocimientos y habilidades. ¿Qué valor intrínseco tiene la capacitación? Al parecer para aquellos que controlan y administran los recursos presupuestales en las entidades, les resulta de poca utilidad.

Mantener nuestra administración bajo la política de resolver problemas, en vez de fomentar su prevención y la evolución de los sistemas de trabajo hacia horizontes de mayor nivel de calidad, difícilmente se lograría sin un programa de capacitación adecuado.

Nuestra propuesta de capacitación, radica en lo siguiente:

- a) **Capacitación y Adiestramiento Correctivo.**- Dentro de este concepto debemos de entender aquella actividad de transmisión de conocimientos y habilidades, con el fin de corregir las deficiencias y lagunas que existan en el personal y que les impida realizar su labor adecuadamente. Dicha capacitación debe darse, preferentemente, al inicio de las labores de un individuo, ya sea de nuevo ingreso, o por incorporación posterior a un cuerpo de trabajo ya estructurado.

- b) Capacitación y Adiestramiento Preventivo.-** Consiste en transferir conocimientos y habilidades ante una situación en cual no se tienen conocimientos ni experiencias previas y puede identificarse como un factor potencial de decremento en la productividad, debido al desconocimiento del entorno.
- c) Capacitación y Adiestramiento de Corto plazo.-** ¿Porqué esperar a una situación contingente? Es posible capacitar a los servidores públicos con el fin de que posean conocimientos que sirvan de herramientas que incrementen su potencial en la solución de problemas.

Los programas de capacitación, deben ser de carácter obligatorio y equipararse al nivel de importancia de la labor realizada de manera cotidiana. Así mismo, las entidades encontrarían en el Instituto de mejora, la oportunidad de contar con la asesoría y el apoyo pleno para llevar a cabo las acciones de capacitación, evaluando las necesidades de los organismos, así como la medición del impacto de las políticas de adiestramiento de las entidades. Dicho criterio debe establecerse en la normatividad adjetiva e interna, a efecto de contar con un fundamento claro en donde se base el accionar del área de capacitación.

Esta herramienta, debe reforzarse con un sistema profesional de carrera que de estabilidad en el empleo al personal, de tal forma que esa experiencia y las aptitudes que sean incrementadas por la capacitación, se reconozcan, y promuevan en el individuo la inquietud por continuar incrementando sus habilidades. La Ley del Servicio Público de Carrera en México, contempla como requisito para el ascenso en el escalafón, demostrar un nivel satisfactorio para el desempeño del puesto que se tenga asignado, de tal forma que el servidor público tiene la obligación de adiestrarse continuamente para mantener su empleo, y por supuesto, para aspirar a niveles de responsabilidad mayores. Este es un claro ejemplo de cómo dos herramientas de mejora administrativa pueden interrelacionarse en la consecución de los objetivos de innovación administrativa, comprobando la hipótesis que planteamos de origen, donde las reformas aisladas y de poca fuerza no deben confundirse con un proceso integral de reforma administrativa.

Esta herramienta de incremento de capacidades debe relacionarse con:

4.2.2. La Calidad Total en el Servicio Público.

El objeto de la Calidad Total, debe ser visto como el de la transformación de las organizaciones administrativas en entes de alta productividad, a fin de que respondan a las necesidades sociales, económicas, de desarrollo y legalidad en el ámbito del sector público.

¿Es posible pensar que las entidades públicas compitan entre sí por lograr niveles mayores de calidad en el trabajo? Hemos hecho alusión al caso argentino, en donde se muestra una experiencia en ese sentido con resultados positivos por la competición entre unidades administrativas. El concepto es muy amplio y el debate surge al momento de tratar de establecer un mecanismo de competencia, en donde se puedan nivelar y evaluar las múltiples y distintas actividades del sector. Sin embargo, esta labor puede ser realizada por especialistas y estudiosos de lo público con el fin de establecer parámetros de competencia que no tengan que ver tanto en el objeto prioritario de las entidades públicas, sino más bien en cuanto a sus similares operativos y programas de calidad laboral.

La idea de competitividad, no debe ser vista exclusivamente como la confrontación de modelos operativos o la imposición de uno sobre el otro, sino como la posibilidad de ser una fórmula que permita incrementar las habilidades, solucionar problemas y atender las necesidades de los ciudadanos de forma adecuada, alentados por la posibilidad de obtener estímulos y recompensas por el buen desempeño.

Dentro de este concepto de calidad total, se subsumen algunos otros elementos en la constitución de un entorno de esta naturaleza, debiendo obtener, de aplicarse, los siguientes resultados:

- A) Transparentar la actuación del gobierno.
- B) Crear consciencia de su papel estratégico.
- C) Del profesionalismo en sus actuaciones y en su personal humano.

- D) Que se mantenga a la vanguardia en cuanto a los intereses y preocupaciones de Estado.
- E) Eficaz y Eficiente
- F) Moderno y Confiable.

En el estudio realizado a diversas instituciones públicas, es notoria la ausencia, en la mayoría de ellas, de áreas específicas que se encarguen de implementar planes de calidad total, por lo que nuevamente surge la propuesta de incorporar a las organizaciones estructurales de las instituciones, a este tipo de entidades.

Sin lugar a dudas, esa incorporación deberá ser planificada previamente, de tal manera que los cambios que pudieran realizarse no afectaran en gran medida el funcionamiento de la institución. De manera conjunta con El Instituto de Mejora e Innovación Gubernamental, los programas de calidad total deberán de aplicarse, tomando en cuenta lo siguiente:

Las etapas de Implantación deberán ser:

1. **Análisis previo.**- Este periodo es sin duda uno de los más importantes, ya que se llevará a cabo, área por área, la evaluación de su funcionamiento y por lo tanto determinar el nivel de calidad con el que operan.¹⁵⁹
2. **Identificación de la Problemática.** En esta fase, deberá darse prioridad a los aspectos que se identifiquen como obstáculos o problemas que dificulten la implementación o mejoramiento de los Programas de Calidad Total. Deberá ser muy claro el análisis de la problemática, porque es el tronco de donde surgirán las respuestas a las incógnitas del incremento de capacidades.
3. **Discusión y Decisión final de cambio.** Una vez que hayan sido evaluadas y discutidas, conjuntamente con las áreas involucradas, la problemática presentada y las posibles

¹⁵⁹ Para dar cumplimiento a tal empresa, es necesario contar con personal calificado para llevar a cabo los trabajos de evaluación, sin dejar a un lado lo más importante, la opinión de los integrantes del grupo de trabajo que se evalúa, ya que con su aportación se tendrán mayores elementos de juicio con los cuales se

soluciones, estas deberán contar con el consenso y la aprobación de la mayoría de los involucrados a efecto de que conozcan de que va a tratar el programa de calidad y se sientan parte de la transición.

4. **Registro de Resultados.**- Los frutos del o los programas de calidad total, deberán ser registrados, a fin de mantener un control adecuado en el proceso y evitar lagunas que generen confusión en los grupos de trabajo. Los resultados deberán de traducirse en antecedentes valiosos en la institución a fin de que, de presentarse la misma problemática, puedan ser aplicables y funcionales en situaciones futuras.
5. **La nueva organización.** Una vez llevada a cabo la transición, deberá existir un perdido de acoplamiento y reconocimiento de los cambios realizados, con el fin de lograr que los grupos de trabajo y en general la institución asimilen y reconozcan lo más rápido posible a la nueva unidad de trabajo.

La evaluación de las unidades que manejen estándares de calidad total, deberán ser certificadas, por el mismo Instituto Federal de mejora e Innovación administrativa, a fin de que, por el logro obtenido, puedan tener acceso a los beneficios y recompensas que se deberán de prever, dentro de la normatividad interna en las instituciones, con fundamento expreso en la ley adjetiva (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.)

Debemos considerar que el camino hacia la transición con calidad total, y la visualización de resultados óptimos podría gestarse en algunos años, siendo posible que aquellas organizaciones que pueden mejorar su funcionalidad operativa, lo hagan y con ello reconocer, de forma aún más amplia, que en la administración pública existen entidades que laboran de manera aceptable, pero que podrían hacerlo mucho mejor de aplicar esta herramienta.

pueda emitir una opinión o recomendación con mayor fundamento y sobre todo muy precisa, en donde se conjunten los criterios de necesidades, soluciones, y resultados.

4.2.3. Las Estrategias de Motivación Laboral.

Aunque este tipo de herramientas han sido subestimadas por algunas áreas dentro de las organizaciones públicas, debido a que existe la creencia de que este tipo de estrategias son inapropiadas, porque la misión de un servidor público es rendir, independientemente de su disposición o condición emocional; la realidad es que estos aspectos si influyen, en algunas ocasiones, en el rendimiento del servidor público, y no existe "intervención" de la organización de trabajo en la atención de esos temas, ya que se consideran como cuestiones demasiado personales en donde no se debe de intervenir.

La motivación laboral, como ya hemos podido constatar en el capítulo segundo, puede ser una herramienta poderosa en la identificación de problemas en el trabajador, ya que permite conocer las causas exógenas por las que el rendimiento no resulta ser del todo satisfactorio.

En la actualidad se habla de la "humanización" de procedimientos, ya que en ocasiones el trato simplista entre los integrantes de una organización era una causal del decremento en el nivel de desempeño de los individuos en su trabajo. Hemos hablado a lo largo de esta tesis de las organizaciones en su conjunto, de programas de mejora en los sistemas administrativos, pero es hasta este momento, cuando nos permitimos tratar brevemente el aspecto humano de los servidores públicos.

Las preocupaciones cotidianas son sin duda aspectos que traen consigo efectos diversos en el individuo, ya que define un perfil distinto y una actitud ante el trabajo a lo largo de una jornada. Al ser aspectos tan radicales, sin duda ha sido difícil encontrar soluciones a este tipo de problemas debido a que no siempre existen las condiciones adecuadas para tratar los asuntos privados de las personas. Existen técnicas muy diversas de motivación, pero que a juicio personal resultarían inoperantes si no se identifican antes las causas de esa falta de motivación. Por fortuna, en nuestro país, la cultura y costumbres solidarias permiten entre los empleados la posibilidad de escuchar y retroalimentarse entre ellos ante la presencia de situaciones complicadas. Este punto debe ser explotado con el objeto de formalizar el proceso de apoyo a estos individuos y canalizar, de la mejor manera, los problemas. En este

punto, el lector considerará que la infraestructura y el gasto de recursos en la atención de estos menesteres, deberá ser enorme y que la situación del país no está en condiciones de solventar tales gestiones. Sin embargo, esta herramienta no debe ser vista como un desperdicio, lujo o privilegio para los servidores públicos sino como el inicio de una posible transformación en la forma de ver la relación de trabajo-individuo y fomentar sus beneficios entre los gobernados, mateniendolos informados de los objetivos y los avances obtenidos.

Esta introducción fue necesaria, debido a que consideramos relevante el definir un criterio acerca de la motivación, ya que, por desgracia, no siempre se ve a esta herramienta como una forma de generar el deseo por realizar las cosas sino como algo complementario e individual.

En el ámbito de trabajo, como en el personal, pueden existir agentes que promuevan la desmotivación. Pasar por una situación familiar difícil, problemas personales, entre otros, son constantes que influyen en el ánimo del servidor público al realizar su trabajo de manera óptima. En las organizaciones, las causas pueden ser muy variadas, como la falta de remuneraciones justa y equitativas al grado de conocimientos y habilidades, los favoritismos especiales a personas que se alleguen más al "jefe", la discrecionalidad en la participación en el trabajo, la falta de comunicación de resultados, etc. Parece en verdad muy complicado pensar que en una organización administrativa integrada en promedio por 50 personas no exista un individuo que tenga problemas que se relacionen directamente con su nivel de desempeño. En las empresas privadas, e inclusive en algunos organismos públicos, existen áreas que además de tratar aspectos propios de las labores industriales, cuentan con oficinas especializadas de apoyo en donde el individuo se puede acercar y de forma totalmente discrecional tratar su problemática, la cual es canalizada de la mejor manera. Inclusive, si ese agente de desmotivación tiene que ver con cuestiones laborales, se tratan con sus superiores jerárquicos, no de forma directa para evitar revanchismo, sino de forma constructiva y propositiva.

Este modelo puede parecer demasiado alejado de una cuestión eminentemente operativa, sin embargo creo que el elemento "humano" es algo inherente a cualquier actividad que desarrolle el individuo, por lo que considero que bien podría establecerse una estrategia discreta, pero efectiva en este sentido.

Los estímulos pueden ser de muy distinta naturaleza. En algunas instituciones, se otorgan recompensas al buen desempeño, relacionado con la conducta del servidor público. Si bien se han registrado abusos en la utilización de estos medios, ya que se otorgan de forma totalmente discrecional, las instituciones con el apoyo del Instituto de Innovación y Mejora Administrativa, deben de definir sistemas adecuados de estímulos y recompensas en los empleados federales, de forma que se reconozca, tanto la necesidad de motivación, como el reconocimiento al empleado o funcionario público por dar el "extra" en el empleo.

4.2.4. La Delegación de Funciones Públicas.

En los últimos años, se ha insistido en que la mayoría de la problemática que tienen las organizaciones públicas que son demasiado grandes, se debe a la excesiva concentración de funciones.

El esquema de concentración del poder político en México, dio como resultado que todas las dependencias y entidades federales fueran dirigidas por entres unipolares, que mantenían el poder de decisión en un grupo e inclusive en un solo individuo. Este fenómeno causó graves daños al funcionamiento de las organizaciones, ya que fue un freno al desarrollo de la ciencia de la Administración Pública en nuestro país, debido a que las necesidades de las entidades, desde mandos medios y menores, no eran cubiertas de manera satisfactoria, ya que al no contar con los elementos suficientes en la toma de decisiones y estar permanentemente supeditado a un poder superior jerárquico, impedía que los funcionarios o los grupos de trabajo tuvieran la capacidad de llevar a cabo las tareas con la prontitud y eficiencia requerida.

Existen ejemplos de que la desconcentración y delegación de funciones es una vía para el mejor funcionamiento de las instituciones del Estado. En este punto, considero oportuno realizar un comentario. En algunos casos, se confunde a la desconcentración con la desincorporación de entidades públicas; conceptos que se utilizan erróneamente a manera de sinónimos. La política actual del neoliberalismo, es divergente a la idea de que el Estado cuente con un gran número de entidades para llevar a cabo sus funciones prioritarias y estratégicas. Su política se refiere a la reducción de las dimensiones de éste hasta su mínima expresión. Con la idea de que el Estado es un ente pesado y poco ágil, en México hemos registrado experiencias de privatización y desincorporación de funciones en diversas dependencias, entidades de gobierno y empresas públicas, etc., tratando de seguir la política mencionada. Sin embargo, ¿Es correcto que las dependencias gubernamentales desaparezcan en relación con la funcionalidad de sus instituciones? Hasta este momento, hemos hablado de la desconcentración y delegación de facultades como una alternativa bien estructurada en donde el *empowerment* contribuya a que la autonomía de las instituciones sea reconocida en los diversos niveles jerárquicos en donde sea posible delegar, logrando generar, de manera conjunta con otras herramientas de gestión, una consciencia de responsabilidad¹⁶⁰ en el servidor público, esperando que esa confianza que se deposita en el individuo se corresponda y estimulada con algunos de los métodos de motivación que ya hemos expuesto a lo largo de esta investigación. Por lo tanto, es oportuno hacer referencia a que la delegación y desconcentración tiende a ser más que un factor de división, al de lograr autonomía de gestión.

La implementación de cada una de las estructuras y herramientas que he mencionado hasta el momento, dependen en gran medida, de que la desconcentración y descentralización de funciones se lleve a cabo, ya que es necesario contar con las facultades necesarias para la realización de los planes y programas referidos, y que mejor que los mismos empleados puedan llevar a cabo tales actividades, sin depender de factores externos.

¹⁶⁰ La responsabilidad, es un valor moral que sin duda es difícil de generar en el trabajo y se habla de que el individuo se hace responsable en su vida, sin embargo la delegación de funciones debe de prever, durante su proceso, en identificar a los individuos más aptos para llevar a cabo la toma de decisiones.

Ahora bien, la realización de dichos programas de mejora en la administración no solo requieren de una autonomía operativa, sino también de manejo de recursos financieros y presupuestales. Este es sin lugar a dudas otro de los grandes temas de controversia entre todas y cada una de las entidades que conforman los tres poderes federales y los gobiernos de los Estados y Municipios. Dentro de las obligaciones constitucionales del Presidente de la República, se encuentra la de elaborar y presentar a discusión del Congreso de la Unión, el Presupuesto de Egresos de la Federación. ¿Cómo es que tiene la facultad de llevar a cabo la concentración de los recursos del Estado Mexicano? Resulta interesante realizar un análisis de la situación del presupuesto público para el funcionamiento de la administración y de los planes y programas de Gobierno. Para la elaboración del presupuesto, existen periodos establecidos de tiempo, en donde cada una de las entidades elabora un presupuesto preliminar de gasto o por programa, con el fin de dar cumplimiento a las actividades propias de su ramo. Una vez que se establece una propuesta, esta es discutida de manera conjunta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual emite sus observaciones en el sentido de disminuir, reprogramar asignaciones, aumentar presupuestos e inclusive de negarlo. Una vez que se integra con los demás presupuestos de egresos, clasificados en ramos especializados (Ley de Coordinación Fiscal), que de igual forma una vez discutido y aprobado por el Congreso de la Unión, llevara a cabo las asignaciones correspondientes.

Como se puede observar, la concentración excesiva de los ingresos inhibe la ejecución de planes y programas en las organizaciones públicas, ya que está en manos de un tercero el evaluar a criterio reservado la factibilidad de llevar a cabo dichas acciones.

Esta situación debe ser objeto de una transformación o reingeniería hacendaria, de tal forma que las entidades públicas puedan captar y conservar los ingresos por las acciones o servicios que prestan y sean capaces de generar recursos, logrando tener autonomía de gestión con respecto al control centralizado del gobierno federal, de tal forma que puedan contar con los recursos financieros suficientes para emprender diversas acciones en beneficio de ellas mismas, como los mencionados programas de mejoramiento del servicio público.

Esta descentralización y delegación de facultades debe darse no como una ampliación de los "tentáculos del centralismo", sino en un verdadero "empowerment", donde entes ajenos a las propias entidades centralistas realicen las labores encomendadas, de forma local, ya que puede pensarse que la descentralización se constriñe a un solo concepto de traslado de actividades que realiza un ente a las entidades federativas, y no como una verdadera institución que reconozca la autonomía de los organismos y de las Instituciones en la atención y procuración de los intereses de las comunidades.

4.2.5. El Servicio Profesional de Carrera.

Uno de los grandes temas que debe ser estratégico en la trayectoria de un servidor público dentro de una dependencia o entidad del gobierno es el Servicio Civil de Carrera.

Hemos expuesto de manera general en nuestro primer capítulo, el concepto de servicio civil, como funciona y los beneficios que trae consigo. Sin embargo, es digno de considerar, que esta herramienta de mejora, en este caso relacionada con el ingreso, estabilidad, y continuidad del servidor público, no es explotada por la mayoría de las entidades públicas, aun cuando esta figura cuenta con más una década de existencia en el entorno público. Esta situación, puede cambiar radicalmente con la publicación de la Ley del Servicio Público de Carrera, de la cual ya hemos hablado.

Una de las grandes controversias que surgen en la administración, hablando en términos de ingreso, promoción, salarios, estímulos, etc. se da desde el ingreso a las entidades públicas de individuos que, por tener algún tipo de relación de carácter personal o de negocio, acceden a niveles o puestos de escalafón jerárquico en las organizaciones. En algunas ocasiones, dicho ingreso causa severos conflictos laborales, ya que es costumbre que el nuevo elemento utilice al grupo de trabajo a efecto de conocer la actividad del área y "adiestrar" al personal que en lo futuro suplirá al grupo de trabajo de manera unilateral, sin antes evaluar la experiencia y conocimientos que los empleados pudieran tener. Así mismo, para el servidor saliente es una situación traumática el quedarse sin empleo y sobre todo sin el reconocimiento de la labor realizada. Dicho reconocimiento se refiere a que los planes,

actividades y responsabilidades quedan truncadas, ya que es altamente probable que el nuevo grupo de trabajo realice cambios sustanciales en las políticas y decisiones de administraciones anteriores, lo que puede traducirse en una situación de inestabilidad y falta de constancia en la atención de los asuntos propios de la organización. Por desgracia, la situación actual de nuestro país en esta materia, obstaculiza que la gente con mayores conocimientos y experiencia acceda a los puestos de mayor jerarquía, lo que sin duda obstruye la trayectoria de posibles elementos de alto nivel en su ascenso profesional.

El Servicio Profesional de Carrera, con el apoyo de la Ley publicada recientemente, debe ser una fórmula con la cual aquellos individuos que muestren un interés vocacional, profesional y tener los conocimientos necesarios para llevar a cabo las tareas para las cuales concursen, puedan acceder al sistema de carrera pública, sin dejar de reconocer la existencia de restricciones en puestos clave, entiendo estos como aquellos que están reservados constitucionalmente a la designación del Presidente de la República.

La preocupación por "mantener el puesto" es una de las grandes influencias en el rendimiento del grupo de trabajo, ya que esa ideología motiva que el interés por llevar a cabo las labores no sea el adecuado, debido a la sensación de que en cualquier momento puede ser removido por un grupo de mayor poder.

¿Cómo cambiar el sistema actual de ingreso y ascenso en el servicio público?

En la investigación realizada en este trabajo, comprobamos que efectivamente dentro de algunas organizaciones como el Sistema de Administración Tributaria (SAT), Secretaría de Economía, la Secretaría de Relaciones Exteriores, y el Poder Judicial Federal, por mencionar algunas, cuentan con sistemas de acceso y promoción, englobados en un concepto de carrera profesional. Afortunadamente, este sistema deberá ser aplicado por todas las entidades, principalmente, gracias a la publicación de legislación federal que establece la obligatoriedad de crear sistemas de carrera pública en donde se garantice, por una parte, la legalidad y transparencia de un proceso de selección e ingreso al servicio

público y por otra, de certidumbre a los servidores públicos que mantengan niveles adecuados de productividad, sobre la estabilidad en su empleo.

Una estrategia que parece altamente satisfactoria, y que está íntimamente ligada con el empleo y la academia,¹⁶¹ es la que se vive actualmente en Alemania. En ese país, existe una verdadera preocupación por la preparación de generaciones profesionales que ingresen al sector público, conociendo de antemano su estructura y funcionamiento, gracias a una preparación académica de alta calidad. Los jóvenes que ingresan a estas carreras, están conscientes de que las oportunidades de desarrollo en el sector público, dependen únicamente de su capacidad y habilidades en el desempeño de las labores de gobierno, por lo que existe un gran interés por tener una formación que responda a sus expectativas de vida, como funcionarios públicos. Una vez concluidos los estudios, ingresan a un primer concurso de selección, en donde se intenta asegurar que el grupo de egresados tenga un nivel adecuado para desempeñar las labores del servicio público. Una vez que pasan la primera evaluación, no se consideran ya funcionarios o empleados públicos, sino únicamente aspirantes a ingresar alguna de las entidades del servicio público alemán. Dependiendo del grado de conocimientos, el perfil y la orientación vocacional del sujeto, este elige la opción de su interés (el ministerio donde le interesa laborar), el cual los convoca a un nuevo concurso de selección, debiendo aprobar satisfactoriamente, le permite ingresar al puesto de trabajo, en donde se encuentra con alguna de las herramientas que complementan su labor, así como con un prometedor ascenso gradual en la organización pública.

Para el caso de nuestro país, esta podría ser una fórmula que revolucione el sistema de acceso y de carrera en el servicio público. Coordinado por el Instituto de Mejora e Innovación pública, las instituciones educativas, podrían establecer un vínculo con esta, a fin de convocar a aquellos individuos que estén interesados en laborar en el sector público a

¹⁶¹ En algunos países de Europa principalmente, existe todo un sistema que vincula a los ministerios del trabajo, con las universidades e instituciones de educación superior. Esta comunicación, permite llevar a cabo una coordinación interinstitucional, en cuanto a la determinación de la demanda y oferta de empleo, así como capacitación, desarrollo, y selección de los egresados a los puestos de trabajo donde puedan encontrar oportunidades de crecimiento. Por desgracia, en nuestro país no existe en la realidad dicha conjunción entre instituciones educativas y las entidades de gobierno.

participar en los concursos de selección, elaborando un esquema que sea compatible con la situación particular de nuestro país, tomado como principio la experiencia alemana.

En la actualidad, el debate sobre el servicio público de carrera se concentra en la elaboración de un sistema de acceso, ascensos y promociones, sin considerar hasta el momento a las generaciones futuras, que son especialistas en asuntos públicos y que tienen mucho que aportar, resultando indispensable darles la oportunidad de colaborar dentro del sector público.

En resumen las labores por realizar son las siguientes:

- La consolidación del marco jurídico creado sobre el servicio público de carrera.
- El desarrollo de un sistema que conjunte, tanto la experiencia de las personas interesadas en ingresar al servicio público, como de los jóvenes egresados de las instituciones públicas.
- La evaluación del entorno, a fin de determinar obstáculos en la aplicación de estos sistemas y subsanarlos.
- La puesta en marcha, de forma paulatina y escalonada, del sistema integral de carrera profesional en las instituciones públicas.

4.2.6. El Desarrollo Organizacional

Hemos revisado con anterioridad, diversos aspectos del desarrollo organizacional, concluyendo que consiste en el cambio paulatino en las organizaciones a medida que las diversas áreas de que está integrada vayan cambiando. La naturaleza metodológica y logística del desarrollo organizacional es distinta de las otras herramientas analizadas.

Dependiendo de la valoración que se realice a las organizaciones y a los individuos, se puede determinar la posibilidad de realizar cambios organizacionales, a fin de conseguir una mejora sustancial en el rendimiento general en las entidades.

Existen en la actualidad, diversas entidades públicas que han llevado a cabo procesos de desarrollo organizacional con buenos resultados. Este es el caso de la Comisión Federal de Electricidad, la cual cuenta con una Unidad de Desarrollo Organizacional, integrada de la siguiente manera:

La Unidad de Desarrollo Organizacional se creó con base en un Convenio celebrado entre la CFE y el SUTERM¹⁶² (Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana), "con el propósito de ser la encargada de definir y desarrollar las normas, políticas y procedimientos en materia de estructuración funcional-organizativa y de simplificación administrativa que deberán observar las áreas administrativas de CFE para responder a las necesidades de operación y modernización."¹⁶³

El objetivo que persigue esta Unidad, se concentra en:

*"Promover el desarrollo y aplicación de sistemas modernos organizacionales que permitan a la CFE consolidar una administración eficiente, basada en la competitividad a través de mantener actualizadas las estructuras orgánicas; promover el desarrollo e innovación de sistemas administrativos; coordinar la administración del sistema de incentivos relacionados con la productividad y establecer un marco normativo interno institucional actualizado y de fácil consulta"*¹⁶⁴

El valor intrínseco del desarrollo organizacional en las instituciones públicas en nuestro país, debe ser reconocido por aquellos en donde reside la capacidad de decisión y posibilidad de llevar a cabo los cambios. Combinado con un "background" adecuado, el líder de la organización puede promover el desarrollo organizacional dentro de las áreas administrativas, a fin de mejorar sus esquemas administrativos. Así mismo, a la par de este conjunto de acciones, deberán acompañarse otras herramientas de gestión relacionadas, más allá de un aspecto de sistemas, con la conducta individual del trabajador, en relación a su desempeño en la realización de sus tareas, con lo cual se tendrá un panorama completo de las acciones por realizar en la modernización administrativa.

¹⁶² Este es un ejemplo claro de la necesidad de acordar con los Sindicatos, la implementación de mejoras estructurales que permitan incrementar el nivel de desempeño de las organizaciones públicas.

¹⁶³ Manual de Organización de la Unidad de Desarrollo Organizacional y Evaluación de la Comisión Federal de Electricidad. Pág. 3

¹⁶⁴ Ibid. Pág. 4

Debe ser explícito el objetivo por alcanzar en el desarrollo organizacional, ya que de eso depende que no se pierda tiempo ni recursos por una mala definición del destino de la reforma.

Con base en lo anterior, podemos establecer un criterio de implementación de esta herramienta en las instituciones gubernamentales, bajo las siguientes premisas:

- ◆ El reconocimiento de la necesidad de cambio en la organización.
- ◆ El estudio y análisis previo del entorno
- ◆ Definición de uno o varios objetivos específicos
- ◆ Establecer un plan de trabajo o (*Statement of Work*)
- ◆ Un órgano de control y vigilancia de las reformas y;
- ◆ La evaluación y diagnóstico de los resultados obtenidos.

La Unidad de Desarrollo Organizacional de CFE, tiene las siguientes funciones:

"Establecer la normatividad para elaborar y actualizar manuales administrativos, para consolidar la innovación y el desarrollo administrativo en la Entidad.

Elaborar lineamientos para la reestructuración organizacional de las áreas de la CFE, para cumplir con la normatividad de las dependencias globalizadoras al implantar las necesidades de transformación de la empresa.

Valorar las propuestas de modificación de estructuras orgánicas básicas y no básicas, así como asesorar en la elaboración de la documentación para canalizar las autorizaciones y registros de las modificaciones ante las autoridades de CFE y las Dependencias globalizadoras

Evaluar el desempeño organizacional de las áreas de CFE y de los procesos administrativos para apoyar la racionalidad y productividad administrativa del organismo.

Coordinar el sistema de remuneraciones e incentivos relacionados con la productividad y fungir como secretario técnico nacional de evaluación de los incentivos grupales para instrumentar los instrumentos

Administrar proyectos de simplificación, modernización e innovación administrativa.

Orientar e implantar el Programa de Calidad Total en la Dirección de Administración, así como evaluar los resultados del mismo para mejorar los procesos y controlar sus actividades en beneficio de los clientes de las mismas.

Planear, programar, organizar, dirigir y controlar el funcionamiento de las áreas administrativas que se les hubieren adscrito, promoviendo mejores índices de calidad y productividad;

Someter a la consideración de su jefe inmediato los estudios y proyectos de disposiciones, bases y reglas de carácter general, normas, lineamientos y políticos que se elaboren en el área de su responsabilidad y que así lo ameriten;

Vigilar que en los asuntos de su competencia se dé cumplimiento a los ordenamientos legales y a las disposiciones que resulten aplicables;

Formular los anteproyectos de programas y de presupuestos que le correspondan;

Dictar las medidas tendientes al mejoramiento administrativo en las unidades que se le hubieran adscrito".¹⁶⁵

Este extracto del Manual de Organización, refleja los aspectos prioritarios en que deben enfocarse los esfuerzos de una Unidad de Desarrollo Organizacional, que sea responsable de llevar a cabo la implantación de los cambios o mejoras propuestas, de tal forma que la consecución de los objetivos en este sentido, se logre gracias a la existencia de un ente administrativo, dispuesto específicamente para esos fines. La estructura de estas unidades, dentro de las entidades públicas, deberán coordinarse con el Instituto de Mejora e Innovación Gubernamental, a fin de que sean las ventanillas de comunicación entre entidades, y para con el Instituto, en el aseguramiento del avance y cumplimiento de la legislación relacionada con la modernización e innovación administrativa permanente.

4.2.7. La Evaluación y Control de Gestión.

Hemos dejado en claro que la evaluación periódica de la estructura organizacional, es la forma más adecuada para determinar los puntos en donde es necesario hacer ajustes para reorientar los esfuerzos por mejorar continuamente los sistemas de trabajo.

Este proceso, previo a la implementación de herramientas de mejora administrativa, conlleva una serie de acciones que en la mayoría de los casos no son muy populares entre los miembros de la organización, ya que sin duda a nadie le gusta ser evaluado. Una de las causas, es el temor de reflejar resultados que puedan poner en duda la capacidad del

¹⁶⁵ Ibid. Pág. 9-10

individuo para llevar a cabo los trabajos encomendados. Otra razón, es que la evaluación arroja resultados fríos y estadísticos, en donde es necesaria una interpretación adecuada y propositiva, a fin tratar de mejorar la organización por medio de alguna de las herramientas de gestión.

En este punto, me permito hacer un paréntesis, a fin de aportar algunos datos con respecto al criterio con el cual, funcionan en la actualidad los órganos encargados de realizar este tipo de actividades de supervisión. Dentro del sector público mexicano, el tema de la evaluación administrativa y el control de gestión, se constriñe exclusivamente en una lucha "encarnizada" por combatir la corrupción. Esta sin duda es una política acertada del gobierno con la cual se intenta recuperar la confianza del ciudadano en sus instituciones.

Sin embargo, para lograr dicho cometido, se ha establecido una estrategia a todas luces ineficaz y con tintes inquisitivos, que ha proliferado una ola de "terror" en el servicio público de tal forma que se han asumido posiciones, hasta cierto modo justificables, de no comprometerse en ningún acto que pueda derivar en una observación de auditoría, e inclusive generar un procedimiento disciplinario de ejecución que tenga como finalidad el sancionar al servidor público por el incumplimiento de alguna disposición jurídica de cualquier grado.

Esta situación ha sido, como hemos señalado, propiciada por los propios Organos de Control Internos de las entidades públicas, y la propia Secretaría de la Función Pública, las cuales han actuado bajo un esquema fuera de proporción e inclusive arbitrario, al pretender que la cultura del terror sea el medio para combatir y frenar el fenómeno de la corrupción.

Bajo este panorama ¿la evaluación, supervisión y el control de gestión deben ser sinónimos de actos de señalamiento y persecución? Consideramos que la respuesta es evidentemente negativa, porque no es lo mismo vigilar el cumplimiento de la legislación vigente en materia administrativa o cualquier otra relacionada, que preocuparse por verificar y sancionar actos, que en verdad no estén dando los resultados y/o beneficios que se esperan con la implementación de una política o la ejecución de un acto administrativo.

La Secretaría de la Función Pública, ha dado una prioridad exagerada a sancionar y perseguir, pero poco hace por prevenir e innovar.

En la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se habla de la autonomía del servidor público en cuanto a la soberanía de sus actos. Esto en un primer momento podría interpretarse como algo provechoso. Sin embargo, la interpretación real y el uso de esta facultad, mas allá de ir en un sentido amplio que permitiera al servidor público implementar las acciones necesarias para lograr los objetivos, es una advertencia manifiesta en cuanto a que, de existir alguna inobservancia a la normatividad vigente, aquel que implementó o ejecutó dicho acto administrativo, será totalmente responsable del mismo y de sus consecuencias.

Considero que la propuesta en este sentido es la siguiente: si existiera un verdadero replanteamiento (reingeniería) en el papel presecutor y sancionador de la contraloría en una entidad, si bien manteniendo sus facultades de supervisión y vigilancia, pero más de hacerlo en los procesos, se enfoque en la medición de resultados, y coadyuve, además, en la consecución de las metas, asesorando y apoyando al servidor público aportando conocimiento y previniendo irregularidades, fenómenos como el de la corrupción y la comisión de delitos dentro de la administración pública se verían reducidos significativamente.

¿Cómo lograrlo?, tratando de definir un perfil que establezca las atribuciones y facultades reales de la contraloría, bajo las premisas ya planteadas de la supervisión y evaluación de resultados y aspectos económico-financieros, cediendo las función del desarrollo administrativo y el cumplimiento oportuno de las metas, al mencionado Instituto de Mejora e Innovación Administrativa, el cual sería el encargado precisamente de pugnar por replantar las formas con las cuales se trabaja en la actualidad, evitando a toda costa la mala gestión en aras de hacer la administración más transparente.

Me he permitido hacer esta breve reseña del papel que actualmente juegan nuestros órganos de supervisión, para plantear que en realidad, lo que queremos lograr con diseñar y poner marcha modelos de evaluación y control de gestión, va más allá de una simple supervisión al cumplimiento de las leyes y/o disposiciones normativas procesales, se enfoca a una constante labor de evaluación que tienda a mejorar o a reinventar los sistemas de trabajo del tal forma que puedan ser viables y se adapten a los requerimientos organizacionales.

La evaluación de aptitudes, el conocer como opera una entidad u organización de trabajo, el detectar fallas, vicios e irregularidades, enfocadas al detrimento del nivel del desempeño del servidor público, es la visión y misión de la evaluación y el control de gestión propuesto.

Es indispensable que incorporemos este concepto en nuestra idea de mejora en el trabajo, de tal manera que estemos en posición de establecer el punto de partida que de pie a la construcción, con el apoyo de las otras herramientas aquí propuestas, de modelos comprometidos con la calidad y el desarrollo constante en el servicio público.

4.2.8. La Reingeniería de Procesos

Esta herramienta, realiza una transformación total en la organización pública cuando está "herida de muerte". Ya hemos visto las características conceptuales de la reingeniería de procesos y sus beneficios, Sin embargo, ¿Cómo podría mejorar la relación, los sistemas y el desempeño de los servidores públicos en una entidad?

Sin lugar a dudas, esta herramienta es una de las más complejas, ya que requiere de una gran participación del grupo de trabajo, de tal manera que exista una verdadera intención de replantear totalmente la forma y los procedimientos con los que actualmente se vienen trabajando.

Tomar la decisión de practicar una reingeniería es riesgosa y no siempre acertada, ya que se desestima todo esfuerzo por tratar de salvar el sistema actual, aplicando algún proceso que

trate de mejorar el sistema convencional de laborar y le dé otro enfoque operativo. "El partir de cero" no es fácil, pero si indispensable cuando las condiciones sociales o el contexto mundial así lo exige, situaciones a las que no son ajenas las entidades públicas.

Existen múltiples ejemplos hoy en día que reflejan la necesidad de llevar a cabo reingeniería de sistemas. La tecnología ha sido uno de los detonantes principales que obligan a replantear las metas y los procedimientos, ya que la simplificación de tareas que trae aparejada la revolución tecnológica y de forma tan acelerada, hace necesario el reflexionar constantemente acerca de la conveniencia de seguir trabajando bajo un método que quizás no es el más adecuado, ya que ha sido superado por nuevos descubrimientos o desarrollo de sistemas innovadores los cuales obtienen, por lo menos, los mismos resultados, pero con menor esfuerzo, tiempo y dinero.

En la Administración Pública de nuestro país, muchas de las tareas hoy en día, han tenido que acoplarse a la nueva dinámica social, pero por desgracia no de forma inventiva o innovadora como podría pensarse, sino emergente, ya que en lugar de pensar en una reingeniería que de una respuesta cabal a los requerimientos de los individuos por medio de la creación de nuevos procesos y/o sistemas de trabajo, se ve la forma de parchar y remendar los sistemas actuales sin una lógica definida, de tal forma que siguen funcionando, pero con un nivel de desempeño pobre, además de que en la realidad se pierde el seguimiento a las metas originales, quedando un residuo amorfo que medianamente funciona, pero en realidad nadie sabe como.

Por otra parte, existen organizaciones en donde los vicios son tan arraigados que difícilmente se podría pensar en una reingeniería, ya que se hace frente a un rival muy difícil de vencer que es la costumbre y el consentimiento, sobre todo cuando ésta costumbre (aceptación tácita de lo improductivo) se traduce en falta de interés en la autoridad por tratar de corregir la problemática existente; el cambio parece una misión imposible.

Consideramos que la reingeniería debe de concebirse como la solución a una cascada de problemas que cuando no exista mayor posibilidad de resolución, sea la "cura" al mal que

aqueja a la organización. Hemos hablado anteriormente de la Unidad de Desarrollo Organizacional. De existir esta oficina en las entidades públicas, podría convertirse en un gran aliado de las organizaciones, ya que tendrían los conocimientos necesarios para llevar a cabo la transformación, inclusive con la aplicación de una reingeniería.

El problema fiscal en nuestro país, es un tema ampliamente debatido, y en donde radicamos la mayor parte de nuestra problemática de falta de recursos, y la dependencia exagerada a otras fuentes de ingreso. El estudio de esta situación, ha arrojado resultados interesantes, en el sentido de que la falta de recursos se debe, además del fenómeno de la evasión del pago al fisco, (el cual es un delito), a la falta de capacidad por parte de la autoridad hacendaria para realizar un control adecuado del padrón de contribuyentes, así como hacer frente a los innumerables litigios que en materia fiscal se presentan cotidianamente, y que en la mayoría de los casos se pierden por la existencia de irregularidades u omisiones administrativas de la Secretaría. Aún cuando la dinámica fiscal es muy acelerada, no han existido programas que traten de combatir esas omisiones, de tal manera que la situación se vuelve repetitiva. Aunado a lo anterior, la normatividad en esta materia cambia constantemente, suponiendo que la autoridad debiera ajustar sus sistemas de trabajo para atender a los nuevos compromisos y obligaciones por atender.

Ante este panorama, consideramos que la reingeniería, sería la herramienta más adecuada para replantear el papel de cada uno de los actores relacionados con la captación de ingresos, de tal forma que se creen sistemas innovadores para mantener un mayor control en los contribuyentes, y así evitar errores repetitivos y burocráticos que actualmente están costando al país considerables sumas de dinero, que no permiten dar el impulso definitivo hacia un desarrollo sustentable.

Como en el caso anterior, existen otros ejemplos, sobre todo en la relación directa del ciudadano con la atención en oficinas de gobierno, donde no existe un verdadero compromiso por renovar los sistemas de trabajo, y en donde la reingeniería encuentra un "campo óptimo" para ser aplicada.

4.2.9. Tecnología aplicada a la Función Pública.

Hoy en día, el uso de la tecnología ha revolucionado la forma en que realizamos nuestras actividades. La informática y las telecomunicaciones, aplicadas al trabajo cotidiano, simplifican muchas tareas que en el pasado tomaba mucho tiempo y el doble de esfuerzo para elaborar. Durante los últimos 10 años, el uso de sistemas, redes, computadoras, servidores y otras herramientas, ha traído consigo grandes beneficios en las organizaciones públicas, ya que ha incrementado considerablemente el nivel de desempeño de los empleados y funcionarios públicos. Sin embargo, existen diversas entidades Federales, Estatales y Municipales que no cuentan con una infraestructura informática adecuada e interconectada, o simplemente la gente no está lo suficientemente capacitada para hacer uso del software y hardware del sistema.

Así como la tecnología simplificó las tareas en diversas áreas de trabajo y del conocimiento, resulta indispensable el conocer de manera profunda de que instrumentos tecnológicos se cuenta, a fin de tratar de mantenerse a la vanguardia en el uso de paquetes y sistemas de cómputo que permitan día a día transformar la visión acerca de las actividades que se realizan dentro de la administración.

Ha manera de ejemplo del uso de la tecnología, expondremos el caso de los "CFEmáticos de Comisión Federal de Electricidad".

La CFE, dentro de sus programas de modernización, contempló la posibilidad de desarrollar sistemas que le permitieran servir a sus clientes de forma más cercana y continua, facilitando el cobro de tarifas por el suministro de energía eléctrica. El método tradicional de pago, se realizaba en ventanillas de las oficinas de la propia CFE, la cual atendía, además del pago de tarifas, múltiples asuntos relacionados con el servicio, lo cual derivaba en un serio conflicto entre los empleados que atendían dichas oficinas y los clientes, quienes se quejaban continuamente de las largas filas y lo tortuosos del procedimiento de pago. Ante tal situación, la CFE, determino que era necesario idear un sistema propio que le permitiera agilizar y modernizar los métodos de pago de tarifa, por lo

que desarrolló los sistemas denominados "CFEmáticos". Los "CFEmáticos", son una red de unidades receptoras de pago de tarifa, que dan servicio las 24 horas los 365 días del año. La red se encuentra diseminada en gran parte de la república mexicana, en donde CFE brinda el servicio a los consumidores locales. La aplicación de tecnología de punta, combinada con un plan estratégico para captación de tarifas, modificó rápidamente la percepción de los clientes acerca de la utilización de esta tecnología, logrando incrementar los porcentajes de captación de ingresos por cobro de tarifas. Ha sido tal el éxito de la automatización del pago del servicio, que un 65 por ciento de los usuarios realizan el pago por ese medio, ya que está disponible a cualquier horario y es fácil de utilizar.

La reducción de costos en tiempo, recursos humanos y materiales ha sido significativa, debido a la agilización tan profunda a la que fue sometido el procedimiento de pago.

Otro ejemplo, que aun no ha desarrollado todo su potencial, es el uso de la Red Internet. La desinformación, es uno de los grandes problemas a los que se enfrenta el ciudadano común al momento de realizar alguna gestión ante la autoridad, ya que no existían métodos adecuados para hacer llegar con prontitud y actualidad, la información necesaria con que debe contar todo ciudadano. Ante tal situación, el Gobierno Federal y el de los Estados, han hecho grandes esfuerzos por publicar la información por medio del uso de la Internet. Así mismo, se han implementado programas que permiten que desde el mismo portal de las instituciones, se realicen trámites, pagos y gestiones diversas, desde la comodidad del hogar u oficina. Es por ello que resulta indispensable continuar desarrollando de manera coordinada esta herramienta, a fin de reducir costos y eficientar muchas de las actividades relacionadas con la atención, la prestación de un servicio o la información del Gobierno Federal.

Los casos expuestos, son muestras inequívocas de que el uso de tecnología de punto en telecomunicaciones, informática, sistemas y procedimientos, resulta de gran ayuda para la labor de la Administración Pública. Ante este cúmulo de ventajas y oportunidades, no debemos de olvidar o restar importancia, que el individuo siempre deberá de estar al frente y coadyuvando con los sistemas cibeméticos, ya que estos son tan solo herramientas

auxiliares en el trabajo, pero sin duda quien tiene la responsabilidad única y permanente de la conducción de las actividades en los organismos y unidades de trabajo siempre será el servidor público.

Por otra parte, existen por desgracia organismos, dependencia y entidades de la administración pública, en los tres niveles de gobierno que no cuentan aún con sistemas informáticos que les permitan revolucionar su forma de trabajo. Las causas son muy diversas; desde falta de presupuesto, de infraestructura adecuada para la instauración de sistemas informáticos, desconocimiento de las herramientas y el potencial de gestión, entre muchas otras. Como ya mencionamos, existen entidades que hoy en día cuentan con la infraestructura, pero por falta de capacitación y adiestramiento desconocen su funcionamiento, así como la potencialidad de sus características.

En este campo hay mucho por hacer y al efecto podemos realizar las siguientes consideraciones y propuestas.

- Desarrollar sistemas de bases de datos comunes, que faciliten la interconexión y el intercambio de información entre entidades públicas.
- Dentro del instituto de Mejora e Innovación Gubernamental, crear el área de desarrollo de sistemas de informática y telecomunicaciones especializados en el desempeño de las funciones públicas.
- Crear vínculos de desarrollo e intercambio de información de las grandes empresas mundiales de la informática, con el instituto, de tal forma que esté actualizado constantemente de las innovaciones en esta materia.
- Establecer como política nacional a largo plazo la automatización de procesos y sistemas por el uso de estos sistemas.
- Crear fondos de financiamiento públicos adecuados, que permitan actualizar constantemente los sistemas de cómputo, ya que la dinámica en esta materia es muy acelerada.
- Capacitación y desarrollo a los individuos para conocer y familiarizarse con el uso de estas herramientas.

- Legislar sobre el uso, aprovechamiento y modernización de sistemas informáticos en la administración pública.
- Impulsar los programas actuales de gobierno como e-méxico, entre otros, para que no solo sean acciones sexuales, sino una plataforma integral en donde se pongan los cimientos del desarrollo y modernización del país.

4.2.10. Evaluación, Transparencia e Impacto de las Políticas de Gobierno.

Para la consolidación de un ambiente de credibilidad que permita realizar cambios en la Administración Pública, es necesario perfeccionar un sistema de rendición de cuentas, el cual permita, más allá de la supervisión y sanción por incumplimiento en los procesos, la medición del grado de impacto que tienen las políticas públicas en los ciudadanos. Ya hemos señalado dentro de la experiencia de Nueva Zelanda, la transición que realizaron en sus sistemas de evaluación y control, al pasar de este modelo de supervisión de procesos a uno de medición de resultados, el cual es mucho más efectivo, ya que obliga a los servidores públicos a considerar el hecho de que una vez que cuentan con las ventajas de la aplicación de las herramientas de gestión y modelos de administración post-burocráticos, deben implementar políticas que tengan impactos reales en los ciudadanos. Bajo esta nueva cultura de calidad, los ciudadanos son la referencia inmediata a considerar, ya que si la política aplicada no abarca las necesidades sociales en su totalidad y se torna insuficiente, los propios ciudadanos serán los encargados de determinar las carencias y en su caso señalar a los responsables.

Es por ello que debemos de idear mecanismos como el del Instituto de Mejora e Innovación Gubernamental, el cual se encargue de la medición del impacto real de las políticas públicas y coadyuve en su elaboración y aplicación, de tal forma que se rompan esquemas de centralismo y favoritismo en las entidades públicas y cumplan cabalmente con su responsabilidad de regular y prestar servicios de forma eficiente.

En nuestro país, existen ya algunos avances. En diciembre del 2000 se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción cuyas líneas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fundamentales son: el apego a la legalidad; la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Ejecutivo Federal creó la Comisión, a fin de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Dicho organismo pretende establecer los lineamientos sobre los cuales deberá de conducirse la actuación de las entidades federales, a fin de garantizar la transparencia en sus acciones y evitar con ello que se cometan actos de corrupción. Esta Comisión, permitirá que los actos de gobierno sean más transparentes, facilitando a los ciudadanos el acceso a la información que se genera con motivo de la actuación gubernamental y detectar fallas en este rubro. Sin embargo, considero que debe complementarse el trabajo de esta Comisión, y debe ir más allá de la simple supervisión de los actos administrativos, coadyuvando en la gestión por medio de la "ciudadanización" de las instituciones y organismos de control.

Con motivo de estas acciones, se publicó en el 2002, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual pretende establecer un procedimiento normativo, a fin de que cualquier persona acceda a la información pública que posea el gobierno federal. Este es un esfuerzo significativo que garantiza el accionar de las organizaciones vinculadas con la transparencia gubernamental, ya que le otorga un carácter coercitivo a la posibilidad de conocer la información que en el pasado se clasificaba como confidencial. Esta sin duda, es una gran contribución a la configuración de una estrategia de transparencia gubernamental.

4.3. EL PAPEL DE LOS SINDICATOS EN LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

El rol de los organismos sindicales en la implementación de técnicas y herramientas innovadoras, así como el cambio estructural propuesto en las entidades públicas, es trascendental para lograr el arranque del proceso de transformación institucional de las organizaciones públicas. Antes de exponer la función de los sindicatos en dicha

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

transformación, debemos hacer una reflexión seria con respecto a su estado actual. Hemos hablado en capítulos anteriores de su origen, objeto, composición y funcionamiento, desde el enfoque de la legislación de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sin embargo, en el momento actual, ¿los sindicatos representan los ideales sociales para los que fueron creados?; ¿cumplen con los objetivos y atienden los reclamos de sus agremiados?; ¿se interesan en la especialización y productividad de los trabajadores? Estas preguntas nos indican el camino del diagnóstico previo acerca de la factibilidad de cambio en estas organizaciones laborales.

El ser y el deber ser.

A lo largo de la historia de las organizaciones sindicales en nuestro país, hemos podido observar que el fenómeno del sindicalismo ha sufrido grandes transformaciones, debido a la influencia de diversas corrientes de pensamiento político.

Escenas del pasado, donde los sindicatos se constituyeron como grupos reales de poder, creando una esfera proteccionista ante el desmedido interés de los patrones y la violación constante de sus derechos personales, patrimoniales y humanos, definieron un perfil en donde, al parecer, existía una oposición clara a las injusticias sociales y donde se buscaba, principalmente, el bienestar de los agremiados. Por desgracia, esta visión fue modificada radicalmente por grupos políticos que vieron en los sindicatos más que una forma de promoción y progreso de la clase obrera del país, un medio adecuado de control y coporativización de las instituciones a una régimen centralista solo comparable con la figura del partido único socialista (Glasnot).

Bajo esta influencia, los líderes pronto comenzaron a darse cuenta que el control de un sindicato les podría representar grandes beneficios en su carrera política. Bajo este sistema, el partido de Estado, asumió el control de la mayoría de los sindicatos, corporativizandolos y transformándolos en agentes que representaban de manera intrínseca el poder político del gobierno y de sus organizaciones.

Como podemos observar, ninguna de las características descritas en los distintos momentos evolutivos del sindicato en México, se interesó en verdad por la promoción de mejores condiciones laborales para los empleados, tendencia que, por desgracia, continua hasta la fecha.

La experiencia británica determino que estas organizaciones eran resistentes al cambio en la estructura de la administración pública, lo que desencadeno una política de desacreditamiento de los mismos y de golpeo constante, a fin de restarles poder y de esa manera permitir el libre flujo de las reformas en los sistema de trabajo en el sector público inglés.

Esta acción, sin duda temeraria y radical por parte del gobierno británico, al parecer dio resultado ya que permitió el intercambio de ideas, así como una renovación, tanto de las instituciones y los sistemas de trabajo, como de los empleados de gobierno.

Para el caso de nuestro país, consideramos que la forma de integrar a los sindicatos a la reforma es poniendo en práctica tres estrategias de transformación:

Reconocimiento de la identidad real del sindicato.

Para reconocer el verdadero papel de los sindicatos, debemos de reconfigurar su concepto, cambiando radicalmente su funcionamiento, estableciendo reglas claras que mantengan un equilibrio real entre las partes, de tal manera que no existan excesos y abusos entre ellos. Debemos identificar el potencial real del sindicato, por medio del reconocimiento de sus posibilidades en la transformación administrativa, insistiendo, bajo reglas claras.

Sin duda que la tarea se antoja difícil. Sin embargo, considero que se debe trabajar conjuntamente con la clase política para descorporativizar de forma paulatina a los sindicatos, por medio del reconocimiento de su autonomía, así como por la separación orgánica del antiguo partido de Estado. El compromiso requiere de una labor sin precedente, en donde actúen conjuntamente el gobierno, la sociedad, y los propios sindicatos.

En la actualidad, se encuentra en discusión un programa de reformas laborales, que tiene como fin transformar las condiciones de trabajo convencionales, y transitar a un modelo más funcionalista y que sea compatible con la realidad mundial que se vive en materia económica. Es por ello que los sindicatos no deben conservar su aspecto tradicional y deben de reformarse de tal forma, que mantengan ese espíritu de garante de los intereses de los trabajadores, pero sean, en sí mismo, organismos que coadyuven a la productividad y la modernización de las instituciones públicas, ya que de lo contrario, podría encontrarse en una situación comprometedora, e inclusive correr el riesgo de desaparecer, en virtud de que la dinámica social y la revolución cultural contemporánea, permite evidenciar las dolencias y la obsolescencia de las organizaciones que antes encontraban en el Estado-nación una forma de preservarse y aprovechar dicha protección.

Por lo anterior, el compromiso del reconocimiento de la autonomía del sindicato, debe asumirse por los sectores público y social, a fin de que logren transformarse y adquieran un perfil propositivo, de riesgo compartido, y de participación activa en el proceso de reforma administrativa, y coadyuven en lograr que los organismos públicos sean más productivos y competitivos.

Involucrar a la organización sindical.

Precisamente, uno de los aspectos que contribuyen a la transformación de la imagen corporativa del sindicato, es participándole de las decisiones en la organización y que adopte, además del papel protector de los intereses laborales, el de promotor en el desarrollo de sus agremiados. La estrategia que sigue el sindicato tradicional, para manejar sus asuntos institucionales, define una postura reactiva y defensiva, en contra de los "excesos" de los organismos públicos, vistos como patrones, en la relación laboral instaurada. Sin embargo, debemos diseñar políticas que generen dentro del sindicato una perspectiva diferente de sí mismo, que le permita ser un asociado y no un "enemigo" dentro de la organización, a fin de que se comprometa a realizar los cambios que sean necesarios por el bienestar de ellos mismos. Debemos evolucionar de los modelos legalistas, que si

bien establecen normas fundamentales que dan garantías a la relación laboral, sirven de escudo para proteger los excesos de los propios sindicatos. La base de su actuación no debe resumirse al cumplimiento abstracto de la ley, sino al diseño de esquemas que innoven su misión y transformen la visión de los logros y objetivos sindicales.

La participación activa, debe darse por medio de desarrollo de planes y programas que destaquen el logro de metas, y el alcance de los objetivos innovadores, de tal forma que se muestre que el cambio no es significativo sin el apoyo de estas organizaciones laborales.

Es necesario realizar campañas agresivas de información y asumir compromisos claros con respecto a los proceso de reforma, que no dejen vacíos en donde pueda generarse desconfianza entre las partes. La participación demanda dedicación y compromiso de cambio, es por ello que la modificación de los esquemas de trabajo, deben venir de los propios agremiados, ya que son ellos los que saben de qué forma pueden realizar su trabajo más eficientemente, y con ello evitar incertidumbre generando un ambiente de cooperación y de cambio incluyente.

Transparencia

Es necesario transparentar el funcionamiento y operación de los sindicatos, de tal forma que se logren transformar en organismos más democráticos y renueven realmente sus estructuras hacia modelos de cooperación y asistencia. En el año 2002 y parte del 2003, conocimos de la participación del Sindicato de Trabajadores de la Industria Petrolera en la campaña del candidato priísta a la presidencia de la república en el 2000. Este es un ejemplo de que el sindicato mantiene todavía controles corporativos que atentan contra la intención de democratizar y transparentar la vida de estas organizaciones, lo que sin duda pone en evidencia la desconfianza que existe entre los ciudadanos por emprender relaciones con los sindicatos para plantear nuevos conceptos como la productividad y el desarrollo.

Quizás dentro de este apartado, es donde debemos redoblar esfuerzos por construir modelos jurídicos que permitan conocer el funcionamiento de los sindicatos de una forma más clara

y salgan de la esfera de impunidad con la cual llevan a cabo sus operaciones. En ese sentido, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado debe reformarse, y permitir que los sindicatos gubernamentales puedan ser auditados e inspeccionados de tal manera, que se compruebe que el resultado de sus gestiones acarrea beneficios reales a los trabajadores, no tan solo en la definición de las condiciones generales de trabajo, sin en el desarrollo y creación de proyectos que sean compatibles con el movimiento de reforma administrativa, que a final de cuentas, tiene por objetivo brindar resultados sustentables y de beneficio mutuo a los propios trabajadores del Estado y a las organizaciones públicas.

El uso de las herramientas propuestas, puede contribuir con la transparencia y mejora de la relación de trabajo entre sindicato y el sector público, como lo puede ser el servicio profesional de carrera y la motivación laboral. Estas herramientas, destacan las virtudes del individuo y democratizan al servicio público, desde el aspecto de la trayectoria laboral, como en su interior.

La solución entonces, además de ser institucional, debe construirse tomando en consideración modelos que destruyan viejas costumbres y contribuyan al cambio en la cultura de trabajo que permita lograr, en el largo plazo, la tan ansiada transparencia, lo cual trará como consecuencia un incremento sin precedente en la confianza de los ciudadanos, y de los propios funcionarios en sus organizaciones y por lo tanto, permitirá crear las bases para transitar hacia modelos de gestión más modernos y eficientes.

**FALTA
PAGINA**

231

III. CONCLUSIONES

III. CONCLUSIONES

PRIMERA: Las tendencias y corrientes teóricas que han surgido a raíz de la manifestación de distintos fenómenos económicos, políticos y sociales en los últimos años, y que han repercutido en la percepción contemporánea de la administración pública, han expuesto la necesidad de incorporar a la gestión, métodos y técnicas que modifiquen la forma de organización de la misma, recalcando la necesidad de modernizar y actualizar constantemente sus procesos operativos, por un lado, y los conocimientos y habilidades de los servidores públicos por otro. A lo largo de esta investigación, destacamos las ventajas de considerar estas herramientas a fin de que constituyan un abanico de opciones que permitan modernizar a las organizaciones públicas, y lograr abatir viejas costumbres y vicios que no permiten eficientar los procesos administrativos en el sector público, comprometiendo significativamente la capacidad de respuesta de los individuos para hacer frente a los nuevos retos y demandas ciudadanas que en el corto y mediano plazo tendrán que afrontar.

Hemos señalado el vacío que existe entre la conceptualización de una reforma administrativa y su implementación operativa, ya que no se cuenta en la actualidad con organismos especializados que tengan la capacidad y facultades suficientes para valorarlas, experimentar con ellas y ponerlas en práctica. Así mismo, la hipótesis de focalización de la reforma en un solo campo, limita de forma dramática las posibilidades de que se pueda llevar a cabo un verdadero cambio en las organizaciones, ya que en la historia de nuestro país, estos procesos se concentraron en un aspecto jurídico-institucional, sin atacar la raíz del problema, que es la forma en que operan las organizaciones gubernamentales, quienes son a final de cuentas, las que dan valor jurídico real a las normas y cristalizan el sentir y el deber social de las instituciones en las políticas que implementan.

En ese sentido, hemos expuesto la distinción entre la institucionalidad de la administración pública y la organización administrativa, en la cual basamos nuestras hipótesis de reforma, ya que el problema conceptual que observamos en las dependencias y entidades, desde mi

óptica tiene que ver más con un aspecto organizacional, que meramente institucional, lo cual de forma reiterada hemos venido comprobando.

SEGUNDA: Las Herramientas de Gestión Administrativa en su conjunto, son procesos que aportan soluciones reales a problemas de improductividad en la administración pública y deben formar parte del portafolio de opciones en la resolución de la problemática de rezago del sector público. Una o varias herramientas pueden ser aplicadas, dependiendo de las necesidades específicas de las organizaciones, debiendo realizar un análisis previo acerca de las causas que dan origen a los problemas en el funcionamiento operativo de las dependencias, a fin de seleccionar de forma precisa cual de las herramientas muestra ser las más adecuada para atacar dicha problemática, y corregir el rumbo de la organización, pudiendo resolver, desde un aspecto muy particular, hasta un problema significativo que ponga en peligro el futuro de la entidad.

Sin lugar a dudas, cada una de estas herramientas representa un gran cúmulo de conocimientos y experiencias que deben considerarse en la evaluación sistemática de las mismas al momento de seleccionarlas y aplicarlas, por lo que el panorama que se presenta en este trabajo acerca de cada una de ellas, pudo ser pragmático, pero suficiente para destacar los beneficios que aportan a las organizaciones, evidenciando su utilidad en la modernización y mejora de los procesos operativos en el sector público.

TERCERA: La Reingeniería de Procesos, es un método ideal para la reconstrucción de sistemas y grupos de trabajo en donde la forma de llevar a cabo las tareas públicas sea muy deficiente. Es responsabilidad de las áreas de modernización o de recursos humanos el diseño de la estrategia de reingeniería en coordinación con el área sujeta a tal procedimiento. Esta herramienta debe considerarse en la transición de nuestra administración pública, a fin de erradicar en las organizaciones que estén demasiado contaminadas, prácticas y costumbres que no pueden modificarse en definitiva, debido a la existencia de un largo historial de ineficiencia y/o corruptela que opera al amparo de un esquema obsoleto. El Instituto de Mejora e Innovación Gubernamental (IMEIG) propuesto,

debe ser el conducto que de paso a la aplicación de esta herramienta, en donde se detecten este tipo de situaciones.

Hemos hablado acerca de que la tecnología aplicada al sector público contribuye a realizar de forma más eficiente y organizada los procesos y servicios gubernamentales, con respecto de aquellos que, aún pudiendo funcionar adecuadamente, podrían incrementar su eficiencia, aplicando modelos innovadores que incorporen nuevos conocimientos y habilidades que podrían ser divergentes a las metodologías con las que se trabaja de forma regular, pero más efectivos al momento de su utilización. Es por ello que esta herramienta puede ser radical, pero a la vez muestra una nueva visión de lo que realmente se quiere lograr y lo que se espera de la organización donde se aplique, traduciéndose en una oportunidad de plantear nuevas metas y objetivos, que estén más ajustados a la necesidades actuales de funcionalidad y calidad en el servicio público. Con la ayuda de las otras herramientas propuestas, así como del conocimiento del entorno institucional, legal y administrativo, podemos dar comienzo a un proceso de reingeniería que cambie totalmente el concepto operativo tradicional de una entidad o área administrativa, la cual se convierta al paso del tiempo, en un verdadero ente de productividad con altos niveles de eficiencia y calidad.

CUARTA: La Calidad Total es un método que ha mostrado su valor en diversas entidades de la administración pública. Sin embargo, este proceso debe de ser mayormente reconocido y la única forma de lograr tal cometido es incorporándolo a un proyecto planificado de modernización administrativa, el cual se legisle y se aplique por medio del IMEIG. En efecto, la Calidad Total es una herramienta que está muy presente en la actualidad, y se está implementando en diversas dependencias y entidades gubernamentales. Sin embargo, esta cultura de calidad que pretendemos instaurar, no tiene que ver solamente con un cambio de actitud del servidor público. Como hemos podido observar en nuestro análisis de reforma del sector público, debemos considerar muchos otros aspectos que permitan configurar un criterio adecuado de Calidad Total gubernamental. Es decir, esta cultura no debe ser solamente un aspecto transitorio o programático de un sexenio, debe constituirse como una forma de operación permanente y cotidiana, donde exista una verdadera preocupación por mejorar continuamente los procesos operativos del

sector público y lograr mantener a la vanguardia los esquemas de trabajo con los que opera y así lograr en realidad, el anhelado nivel de calidad total de los procesos y servicios del sector público. Así mismo, en la actualidad existen organizaciones dedicadas a la certificación de estándares de calidad total en el sector privado, modelos que hemos traducido al sector gubernamental. Sin embargo, considero que debe ser labor del Instituto de Mejora e Innovación Gubernamental el diseñar las políticas de calidad específicas para cada uno de los procesos que se realizan en el sector gubernamental, debido a que no todos son procesos continuos o repetitivos que puedan medirse, sin embargo creo que podemos diseñar criterios de evaluación propios, que midan el impacto real del trabajo en las áreas administrativas que laboren de forma creativa o propositiva, a fin de comprobar que el trabajo que aportan sea útil a la organización en la conformación de políticas públicas que den respuesta a las necesidades de los ciudadanos. La Calidad Total debe ser un modelo con estándares definidos, así como un proceso que se signifique en lo general como el medio para lograr el máximo de eficiencia en las organizaciones públicas, logrando conformar una cultura real de calidad a largo plazo, que sea rentable y sustentable.

QUINTA: El Servicio Público de Carrera debe ser consolidado de una vez por todas en la administración pública mexicana, a fin de asegurar que el ingreso y el ascenso en el escalafón de las organizaciones reconozca el nivel de conocimientos y experiencia del servidor público y no sea por una decisión unilateral e influenciada por factores ajenos a la calidad en el trabajo. Este tema ha registrado un gran avance con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual constituye el mecanismo jurídico para la aplicación de este modelo, sin embargo, en su ejecución deben considerarse las otras herramientas de gestión propuestas, a fin de evitar situaciones en donde, por no existir las condiciones adecuadas, el sistema no prospere. A lo largo de nuestro estudio comparado, pudimos observar que existe una gran preocupación en las administraciones públicas de otros países por contar con elementos que tengan las capacidades necesarias para desempeñarse en el sector público, así como ir formando en ellos la vocación y la vocación de prestar sus servicios dentro del ámbito de lo público. Actualmente, estamos inmersos en el discurso de la transparencia del gobierno federal, orientada a reafirmar un modelo democrático en nuestro país, en donde las reglas sean

claras y en donde se creen las mismas oportunidades para todos. Es por ello que el servicio profesional de carrera, es un elemento que contribuye no tan solo a la clarificación del ingreso y ascenso en la administración, sino como la oportunidad para permitir detectar y captar aquellos individuos que tienen una preocupación real por el funcionamiento del aparato gubernamental, así como garantizar en lo individual la seguridad del reconocimiento al trabajo, la continuidad y la estabilidad, valores que sin duda son esenciales para la aplicación de algunas de las herramientas propuestas. La Ley del Servicio Público de Carrera, es un primer esfuerzo para lograr condensar estas inquietudes y normar los procesos de ingreso y ascenso en el servicio público, con lo cual podemos afirmar que esta figura ha encontrado el camino hacia su institucionalización. Sin embargo, las organizaciones sindicales, así como las propias entidades, deben de coadyuvar en crear mecanismos organizacionales para hacer cumplir estas disposiciones jurídicas, de tal forma que pueda cristalizarse el modelo del servicio profesional en nuestro país y dar un primer gran paso hacia la transición de un modelo de influencia a uno de profesionalización administrativa.

SEXTA: El Desarrollo Organizacional debe convertirse en una práctica cotidiana en las entidades donde se tienen perfectamente identificadas las funciones y facultades de los servidores públicos. Este modelo debe servir para el mejoramiento paulatino de las organizaciones administrativas, con lo cual se evite tomar medidas drásticas o desesperadas que desestabilicen el ambiente de trabajo. Para lograr tales cometidos, es necesario que exista un área de D.O. dentro de la estructura de las organizaciones, la cual se encargue de realizar las actividades de evaluación y coordinación que den como resultado la conformación de un modelo organizacional específico en las áreas que lo requieran, y se implemente para lograr mejorar de forma pausada, pero constante, la organización. El Instituto de Mejora e Innovación Gubernamental, debe establecer los parámetros que definan la misión y visión de las áreas de desarrollo organizacional, a fin de conservar la armonía entre los objetivos que pretendemos alcanzar, de tal forma que se evite la disparidad e incongruencia entre las entidades por falta de una coordinación adecuada.

El potencial del D.O. como herramienta de mejora administrativa, ha probado su capacidad en diversas organizaciones, principalmente en el sector privado donde se ha incorporado con mayor frecuencia. Una administración funcional, debe contar con los elementos que le permitan mantener una visión clara del rumbo que toma, así como de las metas por alcanzar, por lo que el D.O. coadyuva a no perder la dirección en la consecución de las metas, ya que realiza y propone los ajustes necesarios y oportunos de manera que las organizaciones se adapten a los cambios necesarios para hacer frente a un entorno mutante que pudiera distraer el camino para el logro de objetivos. Por lo tanto, la cultura de calidad y la preocupación constante por la eficiencia y la modernidad, debe apoyarse en el modelo de D.O. coherente con las organizaciones y comprometido con la estabilidad y progreso de las entidades públicas.

SEPTIMA: La Motivación laboral, si bien es cierto es un tema orientado más hacia la ciencia de la psicología que a la administrativa, juega un papel esencial en establecimiento de criterios y conductas definidas que permitan la apertura al cambio de la cultura de trabajo y logren erradicar vicios y distracciones en los servidores públicos. Esta herramienta puede aportar soluciones significativas en las organizaciones, ya que posibilita a los evaluadores el conocer cual es el estado emocional de la organización con respecto a la labor que realiza e inclusive al interior del funcionario público. Este tema se encuentra en discusión, ya que puede ser controversial el tratar de intervenir en aspectos donde no existen antecedentes claros que permitan establecer marcos de referencia para la utilización de esta herramienta. Sin embargo, es en la motivación donde encontramos en muchas ocasiones la fórmula para despertar en el servidor público la inquietud por cambiar su visión acerca del trabajo, destacando y reconociendo la importancia del individuo, de su labor, generando conciencia de que la actividad que realiza es importante y que puede ser sujeto a una recompensa que premie ese esfuerzo, la cual se traduzca en un estímulo que considero, podría contribuir a incrementar el compromiso moral del servidor público con calidad, ya que estableciendo técnicas de motivación adecuadas, contribuimos a crear una relación de simbiosis entre el individuo y la organización de tal forma que ambos se reconozcan su valor, logrando generar un alto nivel de motivación individual y colectiva, siendo el primer paso para crear la voluntad de cambio en la cultura de trabajo.

Este concepto de investigación es otro de los campos donde el IMEIG puede contribuir a crear y desarrollar modelos de motivación que se ajusten a la realidad administrativa y contribuyan a mejorar el desempeño del servidor público en ese campo. La investigación es una actividad fundamental y necesaria para continuar con el esfuerzo de mejoras organizacionales, y que mejor que se realicen en respuesta a las necesidades particulares de la administración pública mexicana.

OCTAVA: Una de las formas más recurridas para actualizar e incrementar los conocimientos de los servidores públicos, en las diversas materias relacionadas con la gestión pública, es la capacitación y desarrollo. Esta herramienta debe ser revalorizada, tanto en la legislación burocrática, como en las propias entidades públicas, ya que es un medio muy importante para lograr mantener un nivel de conocimientos adecuado, que contribuya a mejorar y modernizar a las organizaciones públicas, por medio del enriquecimiento cognoscitivo de sus servidores públicos.

Hemos revisado la legislación de los Trabajadores del Estado, donde encontramos la fuente legal para otorgar, por parte de las entidades públicas, capacitación y desarrollo a sus trabajadores. Si bien esta es una herramienta que tiene ya muchos años de utilizarse, y que al paso del tiempo ha sufrido cambios tendientes a actualizar su metodología y objetivos, debemos admitir que no siempre es un aspecto al que se le reconozca su potencial real en la Administración Pública mexicana. Muchas son las experiencias que se registran de forma cotidiana, cuando un individuo se incorpora al sector público sin un proceso previo de inducción, por lo que durante el proceso de acoplamiento "al paso", puede contribuir a que se generen errores operativos, distracciones y frene el desempeño de sus compañeros por el desconocimiento del entorno. Es necesario considerar de un inicio un proceso de capacitación que aleccione al nuevo elemento acerca de la organización de trabajo, la temática de las tareas que realizará, así como las facultades y atribuciones de su puesto.

La mayoría de nuestras organizaciones públicas cuentan con organigramas diseñados para dar atención a los asuntos propios de su competencia, contando con diversas áreas especializadas para cada asunto. Sin embargo, carecemos en la mayoría de los casos, de

área dedicadas a la capacitación y el desarrollo, siendo esta una actividad discrecional de las áreas operativas. Debemos de establecer claramente que la integración de un trabajo eficaz no se limita exclusivamente a realizar las labores cíclicas o creativas de las entidades, sino que debe formar parte de nuestras obligaciones como servidores públicos, el mantenernos actualizados a fin de contar con los mayores elementos de conocimientos y habilidades, al momento de dar solución a una problemática en específico o al momento de la toma de decisiones estratégicas. La capacitación quiere decir incrementar habilidades, hacer de nuestros servidores públicos autosuficientes y conocedores del entorno, fomentar la inquietud por el conocimiento, por lo tanto, debemos de aislar de una decisión individual la capacitación y el desarrollo, y debemos de trasladar esa acción a un área específica que cuente con todas las facultades y atribuciones para destinar tiempos específicos y coordinados con las áreas operativas, para dar una batería de capacitación anual, a fin de lograr que los individuos, conozcan, reafirmen e incrementen sus conocimientos y habilidades, por lo que esta herramienta se significa como la oportunidad de descubrir una fuente de conocimiento especialmente diseñada para la actividad pública, la cual contribuye de forma coyuntural a la creación de un ambiente favorable para el desarrollo y consolidación de la profesionalización administrativa.

NOVENA: Implementar esquemas que promuevan la profesionalización del servidor público, y que conformen un modelo que tenga como prioridad el contar con elementos capaces, con conocimientos especializados, así como con criterio y capacidad de respuesta.

En muchos ámbitos productivos, se ha considerado con especial énfasis, la necesidad de profesionalizar a los individuos en las labores que realizan, de tal forma que cuenten con un alto grado de conocimientos en su materia, y sean especialistas acreditados para realizar las labores que le son encomendadas y sobre todo refleje en su trato y en su accionar un compromiso profesional.

Esta conceptualización de la profesionalización técnica de los individuos, sin lugar a dudas es una plataforma sobre la cual podemos construir en la administración pública mexicana, un concepto acerca de lo que queremos lograr con la profesionalización administrativa. El

sector público es un campo muy vasto en donde convergen muy distintas clases de actividades, papeles y acciones que el gobierno debe emprender para garantizar la gobernabilidad y el bienestar del país. En la tradición del sistema político mexicano, hemos podido observar que no existe una idea clara del concepto bienestar o progreso, es decir, a donde queremos llegar a largo plazo, como podemos lograr esos objetivos, y cual va a ser el papel del Estado en esa labor. De forma antagónica, este sistema ha permitido que los gobiernos definan su propia línea de acción, la cual es modificada radicalmente al paso de una administración a otra y no se da continuidad a los programas de trabajo, generando una gran inestabilidad en todos los sentidos. En el caso de los recursos humanos públicos es similar. Al paso del tiempo, muchos políticos y funcionarios, asistidos por sus equipos de trabajo, navegan por todo el sector público en búsqueda de mejores condiciones, asensos y poder político, lo cual trae grandes pérdidas de recursos, ya que un administración entrante e inexperta en el trabajo, genera retrasos y consecuencias significativas en las labores que realiza, debido en muchas ocasiones a su falta de pericia o a medios adecuados de capacitación que los incorporen lo más pronto posible a las nuevas tareas.

La profesionalización administrativa debe establecer como base el hecho de considerar a las personas experimentadas, de tal forma que puedan realizar una carrera pública, bajo la premisa del conocimiento, de valores, de principios, de técnicas y no de intereses externos o de grupo. La profesionalización debe constituirse como el ambiente creado para los servidores públicos, que tengan los conocimientos y la experiencia adecuada para manejar aspectos políticos, administrativos y operativos con un claro compromiso social.

DÉCIMA: La Planeación Estratégica de mediano y largo plazo, es la vía idónea para llevar a cabo el proceso de transición de la administración pública en México hacia nuevos estándares de modernidad y calidad en las organizaciones.

Desde un punto de vista macro, esta es una de las herramientas más significativas en la construcción de una estrategia nacional que defina el rumbo económico, político, jurídico y social de nuestro país. La diferencias que muchas veces encontramos con las grandes potencias mundiales, es la conceptualización de modelos y acciones administrativas de

largo plazo que prevengan y contemplen la expansión y cobertura por parte de la población, de otros campos y medios donde ya existe una estrategia planificada a seguir, con lo cual se evitan serios conflictos al momento de atender los nuevos retos y necesidades sociales.

Este mismo principio, debe ser adoptado por la Administración Pública mexicana, de tal forma que existan planes perfectamente estructurados del rumbo que deberá tomar la reforma administrativa en aras de mantener actualizado y modernizado el aparato gubernamental. El IMEIG debe ser la institución rectora de todos estos cambios, como lo hemos venido afirmando, de tal manera que sea la encargada de construir las políticas de reforma y modernización a seguir en la administración pública, y defina cuales son los objetivos centrales que permitan incorporar modelos y esquemas que, de forma planificada, permitan contribuir a que la gestión pública cambie su cultura de trabajo y pase a ser un ente efectivo, gracias a que mantiene el orden en sus estructuras y está al pendiente de los cambios en las necesidades ciudadanas, y sobre todo, cuenta con las estrategias de largo plazo para hacer frente a dichas necesidades. Estas estrategias deberán consolidarse con la creación de ese Instituto, y dentro de sus primeras actividades deberá estar el crear y someter a consenso cuales serán las políticas que definan, por principio de cuentas, los objetivos de una transición administrativa, estableciendo claramente el lugar al que queremos llegar de forma programada y esquemática, y por último establecer los beneficios y/o consecuencias de las acciones que serán tomadas en la reforma. Es por ello que en este trabajo de tesis, doy un valor muy significativo a esta herramienta, que más allá de ser un aspecto que mejore procesos y sistemas, es la plataforma estratégica sobre la cual definiremos tiempos, recursos y las herramientas que contribuyan a conformar un modelo de reforma administrativa, que sea moderna y eficiente; situación que de ninguna manera se antoja sencilla y de corto plazo, pero es ahí en donde la planeación estrategia se convierte en nuestra gran aliada al momento de configurar objetivos, porque nos va marcando los pasos a seguir durante la preparación, la transición y la consolidación de las reformas.

DÉCIMA PRIMERA: El sistema de trabajo y el grado de eficiencia de los empleados y funcionarios públicos, debe ser evaluado periódicamente, a fin de identificar con precisión

los puntos en donde es necesario reajustar durante el proceso de transformación de las entidades gubernamentales.

La evaluación consiste en hacer una verificación continua de los niveles de progreso e impacto de las políticas y decisiones de los servidores públicos, en función directa con la satisfacción de necesidades de la ciudadanía. En la actualidad, el sistema de evaluación y control en la administración pública, tiene que ver con un aspecto legal, más allá de un aspecto de rendimiento. La evaluación de los funcionarios públicos, debe hacerse con la intención de determinar las fallas o las posibles deficiencias que no permiten que el individuo desarrolle su labor por completo. Esta evaluación debe ser un proceso que contribuya a la transición en una organización, y no debe tener tintes sancionatorios que inhiban al servidor público a sumarse a una eventual reforma administrativa.

En este trabajo de tesis hemos expuesto el concepto de evaluación y lo hemos orientado a la supervisión de los procesos de modernización administrativa. Sin embargo, la concepción tradicionalista de la supervisión, debe sufrir cambios radicales, ya que en la actualidad no está cumpliendo con su función primordial de ser un agente anticorrupción y por el contrario está restringiendo de forma muy marcada las facultades de gestión de los servidores públicos, que por desgracia, no se comprometen a cabalidad con su función por el temor a ser sancionados. Esta evaluación debe medir, más allá de los errores u omisiones cometidos en los actos administrativos, los impactos y resultados que las políticas implementadas tienen en la satisfacción de necesidades ciudadanas o en la propia operación del aparato gubernamental, siendo estas en sí mismas las referencias inmediatas para considerar si la labor del servidor público se está realizando conforme a lo que se está exigiendo. Sin duda, este cambio radical en la visión de lo que debe ser un Órgano de Control, resultaría altamente controvertible, debido a que donde se manifiestan con más frecuencia los fenómenos de corrupción es en los procesos. Sin embargo, si prevaleciera la evaluación sobre cuestiones contables y financieras, considero que los procesos podrían ser sujetos a mayor flexibilidad, ya que se ajustarían al propio criterio de los servidores públicos para resolver las problemáticas operativas que llegaran a presentarse.

En resumen, la evaluación y control debe significarse como una herramienta que permita identificar áreas en donde existen deficiencias sistemáticas, de conocimientos y habilidades, las cuales deberán ser subsanadas, ya que solo pueden ser detectadas durante el ejercicio real de la función pública. En ese sentido, convertida como herramienta propositiva de gestión, puede contribuir enormemente al perfeccionamiento continuo de los métodos y sistema de organización en el sector público.

DÉCIMA SEGUNDA: El incremento de facultades y la descentralización de funciones públicas en los Estados y Municipios del país, es un requisito indispensable para lograr el fortalecimiento de sus instituciones y permitir que estas entidades respondan de manera más profunda a los requerimientos de la ciudadanía.

En ese sentido, la descentralización de funciones permitirá que la concentración de las decisiones públicas desaparezca y pase a manos de la entidades que viven de forma más cercana los problemas cotidianos y cuenten ahora con los elementos suficientes para resolverlos.

Como forma de organización, la descentralización permitiría que la administración deje de tener una acumulación excesiva de facultades y atribuciones, que en ocasiones se vuelve un problema muy complicado, ya que por más intentos que se realicen en tratar de innovar en la organización, esta nunca dará abasto a la población que exige un servicio determinado y que lo encuentra exclusivamente en una sola entidad gubernamental.

Dicha descentralización debe significarse como el traslado de esas facultades y atribuciones legales a las propias entidades locales, de tal manera que se evite "descentralizar el centralismo", es decir, que no sea solamente la creación de extensiones de la administración central en las entidades, ya que a final de cuentas, no podrán tener la misma objetividad en la resolución de las problemáticas locales. Es por ello, que una figura como el IMEIG, debiera ser la encargada de realizar los estudios pertinentes, de tal manera que puedan identificar cuales punto son viables de trasladar de forma inmediata, o establecer programas de "empowerment", donde estas funciones sean delegadas de forma paulatina.

La descentralización de funciones, es un gran paso hacia el fortalecimiento del federalismo, ya que reevaluaría a las propias entidades estatales y municipales, ya que no estarían sujetas a un poder federal central, y tendrían la oportunidad de configurar sus propias políticas, las cuales estarían dotadas de un contenido más autónomo, y por lo tanto más apegado a una realidad social determinada.

DÉCIMA TERCERA: La coordinación y la unificación de criterios generales en las dependencias y entidades Federales, Estatales y Municipales, es necesaria para que el proceso de cambio estructural se lleve a cabo de manera armónica, con un objetivo claro y preciso en las decisiones y el rumbo que se debe tomar.

Durante el proceso de transición administrativa, motivado por las reformas que al efecto se realicen, así como en el proceso operativo cotidiano de las entidades, debe existir una coordinación adecuada y sistemática, ya que el trabajo de muchas de ellas es de carácter interinstitucional. Este aspecto es un medio para lograr que el intercambio de información, así como el conocimiento que se tenga entre instituciones, respecto de los procesos de modernización administrativa que estén experimentando, no entorpezcan las labores de otras entidades, que por esa necesidad de interrelación ven afectado su trabajo. Así mismo, ese cúmulo de experiencias que se registran en las dependencias gubernamentales en el tratamiento de las distintas problemáticas sociales, debe ser recogida, almacenada y disponible para otras dependencias gubernamentales, a fin de construir una base de datos lo suficientemente grande como para consultar aquellas experiencias que se hayan registrado previamente y con ello resolver los asuntos que requieran atención inmediata. Este gran sistema de base de datos de experiencias gubernamentales, deberá estar administrado por el IMEIG, el cual concentrará toda esta información y la hará pública a otras entidades, a fin de que sirva como medio de consulta y enriquezca la construcción e implementación de políticas públicas. Esta acción, puede verse enriquecida por los avances tecnológicos que en materia de informática se han registrado.

La coordinación entre instituciones, debe sistematizarse por estos medios digitales, de tal manera que el ciudadano deje de tratar con diversos tipos autoridades para obtener un servicio, siendo que pueden implementarse medios que acerquen al individuo a un servicio público de forma expedita, remota y eficiente, con la seguridad de que la propia administración contará con muchas otras ventajas como interconexión, orden de la información, actualización, y administración en tiempo real de los procesos que lleva a cabo.

DÉCIMA CUARTA: Aprovechar más la tecnología disponible en la actualidad, y acceder a la información, por medio de la modernización de los sistemas operativos en los diversos organismos del Estado mexicano.

Esta herramienta ha probado ser un elemento indispensable en el sector público, que ha revolucionado la forma de trabajo, pasando de un medio mecanizado, a uno digital y de acceso instantáneo. Hemos hecho alusión a lo largo de estas últimas consideraciones, que la tecnología es la fuente para mejorar de forma radical muchos de los procesos que se llevan a cabo en la administración pública.

Con tales ventajas, el potencial de crecimiento es enorme. El IMEIG deberá concebir dentro del área específica de su organización, medios electrónicos específicos que permitan desarrollar aun más esta herramienta de la informática y las telecomunicaciones. Para tal efecto deberá emitir políticas tendientes a incorporar, actualizar, interrelacionar y proporcionar acceso a los individuos de la información pública, de tal forma que puedan interactuar de forma cómoda, segura y expedita con los organismos públicos, a fin de satisfacer la demanda de servicios y dar tratamiento a los asuntos de gobierno, relacionados con la ciudadanía. En ese sentido, debemos de automatizar constantemente todos aquellos procesos que en la actualidad se encuentra inmerso en metodología obsoletas y fuera de toda operatividad, de tal forma que empecemos a construir un ambiente de confianza y de transparencia entre los ciudadanos, y los propios servidores públicos, de tal forma que, una vez que los procesos sean automáticos, es difícil que en esos campos se generen actos de corrupción, ya que la participación del hombre llega a una expresión mínima. Las

empresas a nivel mundial crean constantemente hardware y software especializados en control de gestión, administración, contabilidad, etc. Estas herramientas, son en si mismas medios para la consecución de objetivos que se logran de un modo más claro, ya que el manejo de la información es un medio de control muy importante, que permite tomar decisiones de forma más certera y eficiente.

DÉCIMA QUINTA: La Reforma Administrativa, debe concentra sus esfuerzos en tres campos esenciales: el Jurídico, Organizacional y de Recursos Humanos Públicos.

Estos tres campos que integran a la administración pública, son la estructura fundamental que permite el buen desempeño del sector, en el ejercicio de los actos de gobierno. Estos tres campos, los cuales hemos analizado a lo largo de este trabajo, deben considerarse de forma conjunta al momento de elaborar una reforma administrativa, ya que se complementan y se encuentran ligados de forma permanente, y el considerar solamente uno de ellos, conlleva a que la reforma parcial pierda fuerza y el objetivo se disuelva en los procesos de transición. Un buen gobierno, debe preocuparse por mantener hacia la población una imagen real de eficiencia, seguridad, solidez y funcionalidad. Con la integración de una reforma administrativa que contemple entre sus párrafos estos tres grandes temas, es muy probable que los cambios que se realicen, puedan ser integrales y se logre la consecución de metas trazadas previamente, con la ayuda de las otras herramientas de gestión.

La política del cambio organizacional, así como la visión a futuro de nuestras dependencias y entidades como organismos eficientes, deben trazar las pautas de la reforma jurídico-administrativa, creando fuentes de derecho que complementen y revistan de seguridad a los intereses gubernamentales y de la sociedad, con organizaciones viables que en si mismas cuenten con una conciencia de calidad, y cultura laboral renovada que traiga como consecuencia cambios radicales en nuestra forma de ver y entender al sector público del país.

DÉCIMA SEXTA: La planeación y consolidación de los resultados de la reforma, deben de estar sustentados en cambios en la legislación aplicable, a fin fundar adecuadamente todos los actos que con motivo del proceso de modernización se realicen.

Retomando el punto anterior, no debemos de olvidar que es necesario contar con fundamentación jurídica que nos permita realizar los cambios y acciones necesarias que motiven una reforma administrativa. Este trabajo legislativo, debe ser un tema que se encuentre inmerso en la agenda política del país, contemplando un paquete de reformas estructuradas y consensuadas, que permitan comenzar con una verdadera reforma organizacional. Este proceso jurídico, debe contemplar en análisis profundo, diversos cuerpos normativos y procesales, bajos las premisas actuales de modernización administrativa, las cuales permitan reformar de forma global todas aquellas disposiciones que se encuentren obsoletas o sean inoperantes, y de forma más interesada, aquellas que obstaculicen el proceso de reforma por ser anticonstitucionales, ilegales u obsoletas. Este sin duda es un trabajo titánico, en donde la comunidad jurídica que participa de la administración pública, juega un papel trascendental, ya que son ellos los que de forma cotidiana tienen que tratar los asuntos públicos al amparo de la legislación, la cual en muchas ocasiones no se ajusta a las realidades sociales contemporáneas, y pierde alcance, ya que no brinda seguridad jurídica suficiente, tanto a la propia dependencia, como a los ciudadanos. Es por ello que es de vital importancia realizar este tipo de reformas, a la par de las organizacionales y la de recursos humanos públicos, ya que bajo un nuevo enfoque, el cual se ha propuesto de forma reiterada, este nuevo cuerpo jurídico debe dotar de facultades a los órganos desconcentrados para que ejecuten las acciones de gobierno dentro del ámbito de su competencia. Ser una plataforma sobre la cual los actos administrativos de molestia se encuentren perfectamente sustentados, a la par de brindar beneficios, y soluciones a los afectados. Establecer proceso más expeditos y menos engorrosos, pero manteniendo el control en la observancia de la legislación, evitando la comisión de faltas administrativas o de delitos. Es decir, el nuevo cuerpo jurídico de la administración pública, debe traer aparejados estos conceptos de reforma e innovación administrativa, de tal forma que coadyuve junto con el aspecto organizacional e individual, en el establecimiento de mejores

condiciones que permitan que la gestión pública se renueve y se conviertan en entes verdaderamente funcionales.

DÉCIMA SÉPTIMA: Debe redefinirse el origen, objeto y función de los sindicatos, a fin de convertirlos en verdaderas instituciones que representen los intereses de los trabajadores del Estado y sean agentes promotores de la calidad y la transformación en las entidades de públicas.

Estas organizaciones sindicales en el sector gubernamental, deben participar de los cambios propuestos. Bajo una cultura de calida establecida a nivel global, estos organismos, tendrían que incorporarse a estos nuevos procesos, de tal forma que sean ellos mismos los que continúen con su implementación y desarrollo, y sean los garantes de que estas nuevas condiciones se respeten, tal y como debe ser el espíritu real de una organización sindical. El aspecto político en este tema juega un papel estelar. La política y el sindicalismo son dos conceptos que han estado atados a los largo de la historia del sistema político mexicano, por lo que no se espera que esa separación corporativista se desintegre en el corto plazo. Es por ello, que la discusión y el debate acerca de la desconcentración del poder, es uno de los medios por donde puede plantearse la posibilidad del cambio en la percepción de lo que significa un sindicato. Así mismo, el sindicato no debe estar ausente en el proceso de elaboración de la reforma administrativa, por el contrario, debe ser un acto fundamentan tal en el trazo de las políticas de modernización, sobre todo en el campo de recursos humanos, ya que es ahí donde debe de mostrarse el interés real del sindicato, en proteger los intereses de sus agremiados.

En estudio del caso inglés, observamos como una política radical del gobierno, corto de tajo a las organizaciones sindicales y la sometió al proceso de reforma. Este no debería ser el caso de nuestro país, ya que acarrearía grandes consecuencia debido a lo compenetrado que está el sindicato en la cultura nacional laborista. La estrategia tiene que ver con una reducción del poder hacia los líderes sindicales por medio de la aplicación de herramientas administrativas, y la inercia que la propia modernización trae aparejada, lo que al paso del tiempo transforme la mentalidad del sindicato.

FALTA
PAGINA

250

IV. RECOMENDACIONES

IV. RECOMENDACIONES

I. Consideramos que los procesos de configuración de políticas y de transición hacia escenarios de actualidad, deben ser enriquecidos con un marco jurídico adecuado que les de sustentabilidad, y garantice que la aplicación de éstos y futuros procesos innovadores, se lleve a cabo con fundamentos claros y se logre su implementación en beneficio de la administración pública del país.

II. Incorporar eventualmente las herramientas de gestión aquí propuestas, dentro de la planificación y estructura del proceso de modernización administrativa que al efecto se realice, considerando sus características, y seleccionando aquellas que puedan contribuir al mejoramiento de las capacidades de los servidores públicos, así como el rendimiento operativo de las organizaciones públicas en lo general.

III. Crear el Instituto de Mejora e Innovación Pública, para que sea el medio por el cual se realicen las investigaciones, evaluaciones, pruebas y ejecución de las mejores técnicas, procesos, medios y normas que contribuyan a la actualización constante de los procesos administrativos, e influyan en el ánimo de los funcionarios públicos.

IV. Reflexionar acerca de que el problema de la administración pública no tiene que ver exclusivamente con su aspecto institucional, sino que el verdadero objetivo es transformar sus organizaciones y a los individuos que las integran, de tal forma que las soluciones y propuestas que deben configurarse, y en su caso implementarse, deben ser en ese sentido, ya que hasta el momento, solo se han aportado soluciones institucionales a problemas organizacionales.

V. Tomar como plataforma las experiencias internacionales postpuestas, tanto para la configuración de la reforma administrativa en México, como para prevenir situaciones de las cuales exista el antecedente de inoperancia o ineficacia. Destacar que el estudio comparado sirve para mejorar, o en su caso, restringir la generación de instrumentos de gestión pública en la resolución de problemas organizacionales, gracias a la experiencia previa que tiene otros países en estos rubros.

VI. Pensar sobre los efectos que trae consigo el fenómeno globalizador, ya que, como hemos podido observar, la revolución ideológica esta generando una influencia muy marcada en el papel tradicional del Estado-Nación, cuestionando sus modelos y estructuras, tratando de implementar esquemas no convencionales. Ante este gran reto, la administración pública debe fortalecer sus organizaciones para hacer frente a este nuevo derrotero, por medio del saneamiento, modernización y la creación de una verdadera cultura y compromiso con el sector público.

VII. Generar las condiciones socio-políticas adecuadas, que consoliden la Institución democrática en nuestro país, a fin de dar paso a una Reforma del Estado que tome precisamente como prioridad, la redefinición de su papel Institucional, fortaleciéndolo, y preparándolo para enfrentar a una realidad que, al parecer, tiende a la eliminación de la Institución misma, y por lo tanto, de las organizaciones que la sustentan ante el surgimiento de una política transnacional que pretende radicalizar la constitución política tradicional de los países, creando un mundo unipolar que tiene como premisa la "glocalización".

VIII. Revalorar el papel de la burocracia, y definir claramente los valores que esta teoría weberiana sustenta, aplicando este modelo de forma puntual, ya que hasta el momento se tiene un concepto bizarro de esta forma de organización, ya que, al no existir un orden jurídico claro, liderazgo, y logística, la burocracia se maneja en un entorno caótico que lo ha caracterizado como un sinónimo de incompetencia. La burocracia va mucho más allá de un simple concepto peyorativo. Constituye la plataforma base de la configuración de modelos alternos de organización administrativa, que retoman principios de la burocracia y que se aplican hoy en día tanto en instituciones públicas, como privadas.

IX. Ante el advenimiento de una nueva cultura laboral, la cual contempla una redefinición profunda de la forma clásica "en que trabajamos", debemos de entrar al análisis serio del papel de los sindicatos, el cual no debe involucrarse exclusivamente en el discurso de la defensa de los derechos de los trabajadores, sino tratar su inclusión en este proceso de modernización administrativa, de tal forma que no se queden relegados, y participen de forma activa en la configuración de organizaciones públicas funcionales.

y generar en sus agremiados, conciencia plena acerca de la necesidad de acoplarse y enfrentar el replanteamiento de las reglas del juego.

FALTA
PAGINA

255

V. BIBLIOGRAFIA

V. BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, México, UNAM, 1972.

Adair, John. Understanding motivation - THE TALBOT Adair Press, 1990 Como motivar - Legis, 1992.

Aguiar, Villanueva, Luis. La implementación de las Políticas Públicas, México, M.A Porrúa, 1993, pp. 472.

Ayala Espino, José. Fundamentos Institucionales del Mercado, México, UNAM, DGAPA y Facultad de Economía, 2002, pp.253.

Barzelay, Michael (1994), "Metáforas en la gestión de servicios públicos", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 1, Madrid, INAP, Setiembre/Diciembre.

Beck, Ulrich. ¿Qué es la Globalización?, España, Ediciones Paidós Ibérica, Estado y Sociedad, 2002, pp. 224.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa Primer Coloquio, México, Ed. S.E.I., S.A., 1979. pp. 308

Cueva, Mario De La. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Ed.12ª. México, Porrúa, 1990.

Daft Richard L. y Richard M. Steers. Organizaciones, México, Limusa, 1992.

Fernández Ruiz, Jorge. Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Administrativo, 1ª. Edición, México, McGraw-Hill, 1997, pp.181.

Ferrer Pérez, Luis. Desarrollo Organizacional, 3ª Ed. México, Trillas, 1995.

Fourines, Ferdinand F. Why employees don't do what they're supposed to do and what to do about it - Liberty Hall Press, 1988 Por qué los empleados no hacen lo que se supone que deben hacer y qué hacer para conseguirlo - Mc Graw Hill, 1991.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 29ª. Ed., Porrúa, México, 1990.

García Pelayo Manuel, Burocracia y Tecnocracia, Madrid, Alianza, 1974.

Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo, 2ª. Edición, México, Porrúa, 1997, Tomo I, pp. 292.

Grados, Jaime A. Capacitación y Desarrollo de Personal 1ª. Edición, México, Trillas, 1999, pp. 301.

Guajardo Garza, Edmundo. Administración de la Calidad Total, 1ª. Edición, México, Edit. Pax, 1996, pp. 179.

Guerrero, Omar, Las Políticas Públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria, México 1993.

Gutiérrez Barbosa, Guillermo. La Optimización del Desempeño y su Vinculación con el Servicio Civil de Carrera en las Haciendas Locales, México, Editorial. INDEFEC, 1996, pp. 240.

Habermas, Jürgen. La Inclusión del Otro, España, Ediciones Paidós, 1999, pp. 258.

Hall H., Richard. Organizaciones. Estructuras, Proceso y Resultados, 6a. Edición, México, Pearson Prentice Hall, 1996, pp. 359.

Hammer, Michael y CHAMPY, James (1994), Reingeniería, Bogotá, Norma.

Haro Belchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas, 1ª. Edición, México, INAP, 2000, pp. 269.

Hyde, Albert C. (1992), "The Proverbs of Total Quality Management: Recharting the Path to Quality Improvement in the Public Sector", en *Public Productivity and Management Review*, Vol. 16 N. 1, San Francisco, Jossey-Bass, Fall.

Koontz, H., O'Donnell, C., Weihrich, H., Elementos de Administración, 3ed., McGRAW-HILL de México, 1988.

Mendez Martínez, José Luis, y/o, Raich Portman, Uri. Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto Federal Electoral, México, Ed. Geminis, 2000, pp. 202.

Moctezuma, Esteban y Andrés Roemer. *Por un gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México.* México, FCE, 1999

Müller de la Lama, Enrique. Dirección de Relaciones Laborales, 2ª. Edición, México, Trillas, 1986, pp.273.

Osborne David y Gaebler, Ted (1994), La Reinención del Gobierno, Barcelona, Paidós, 1994.

Pardo María del Carmen. La Modernización Administrativa en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, pp. 212.

Quiroga Leós, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública, 5ª Edición, México, Trillas, 1998, pp. 304.

Rabasa, Emilio. Mexicano: esta es tu Constitución, 10ª. Edición. México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1995, pp. 403

Reynoso Castillo, Carlos. Curso de Derecho Burocrático, México, Porrúa, 1999, pp.222.

Rodríguez Estrada, Mauro. Motivación al trabajo. Serie: Capacitación Integral No.9, 2ª. Edición, México, Edit. El Manual Moderno, 1998, pp. 80.

Santos Azuela, Hector. Derecho del Trabajo 1ª. Ed., México, McGraw-Hill, 1999, pp. 484.

Secretaría de la Presidencia, Glosario de Términos Administrativos, México, 1982, Secretaría de la Prsidencia, pp. 40

Secretaría de la Presidencia, Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal: Autores Mexicanos, Colección: Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie b) Bibliográfica Núm.5, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1977, pp. 646.

Sosa Pulido, Demetrio. Administración por Calidad, (APC). Ed. Limusa, México, 1991.

Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo II, 2ª Ed., México, Porrúa, 1979, pp. 1883.

Trueba Urbina, Alberto y Jorge Trueba Barrera. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, México, Porrúa, 1991.

Weber, Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Weber, Max. La ética protestante y el espíritu del capitalismo. Ed. Premio, México, 1988.

HEMEROGRAFÍA.

Modernización Administrativa. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, revista cuatrimestral, México, D. F. No. 56, abril de 1997.

La Calidad en el Servicio Público, Prospectiva, Agrupación Política Nueva A.C. revista cuatrimestral, México, D. F. Año 6, No. 17, noviembre de 2000.

Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Trimestral, No. 28, Octubre-Diciembre, 1995.

Las Nuevas Funciones del Estado. Frederick C. Turner y Alejandro L. Corbacho, Revista Internacional de Ciencias Sociales

Introducción: Situar a la Globalización. Grahame Thompson, Revista Internacional de Ciencias Sociales.

La Ciudad de la Nueva Economía, Manuel Castells.

La Nueva Gerencia Pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros), Michael Barzelay. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 19 Febrero de 2001, Caracas.

Usos y Abusos del Concepto de Gobernabilidad. Cynthia Hewitt de Alcántara, Revista Internacional de Ciencias Sociales.

El Buen Gobierno como Teoría: Cinco propuestas. Gerry Stoker, Revista Internacional de Ciencias Sociales.

Derecho y Management en las Administraciones Públicas. Joan Prats Catalá

Las Políticas Públicas en el Contexto Mexicano, Aguilar Villanueva Luis, Prospectiva, año 4, Número 12, Marzo 1999, p.p. 3-7.

¿Qué son las Políticas Públicas?, Moreno Salazar Pedro, Prospectiva, año 4, número 12, marzo 1999, p.p. 8-11

Una Nueva Gestión para América Latina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento preparado por el Consejo Directivo del CLAD.

INTERNET

Vid. www.clad.org.ve

Vid. www.presidencia.gob.mx

Vid. www.camaradediputados.org.mx

Vid. www.senadores.gob.mx

Vid. www.precisa.gob.mx

Vid. www.shcp.gob.mx

Vid. www.src.gob.mx

Vid. www.carlosrojas.org.mx

Vid. www.dol.gov/asp

Vid. <http://www.lawguru.com/ilawlib/52.htm>

Vid. www.unesco.org

Vid. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/>

Vid. www.org.org

Vid. www.aspa.org

Vid. www.monografias.com

Vid. www.fimep.espol.edu.ec

Vid. www.inegi.gob.mx

LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
- Ley del Servicio Exterior Mexicano.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Veracruz Llave.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz Llave.
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
- Programa de Desarrollo Informático 1995-2000
- Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

VI. ANEXOS

ANEXO I
Tesis de Jurisprudencia

Octava Epoca
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XIV-Noviembre
Tesis: I. 4o. P. 56 P
Página: 450

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, CONCEPTO DE. La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 220/93. Enrique Crisóstomo Rosado y otro. 7 de julio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Manuel Patiño Vallejo. Secretario: Francisco Fong Hernández.

Octava Epoca
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Tomo: 64, Abril de 1993
Tesis: VI. 2o. J/248
Página: 43

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los

motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comentario previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Amparo directo 367/90. Fomento y Representación Ultramar, S.A. de C.V. 29 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Revisión fiscal 20/91. Robles y Compañía, S.A. 13 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Amparo en revisión 67/92. José Manuel Méndez Jiménez. 25 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Waldo Guerrero Lázcares.

Amparo en revisión 3/93. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez.

véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 73, pág. 52.

En ocasiones, la actuación de la autoridad administrativa, carece de esta fundamentación y motivación jurídica o es inexacta y contiene lagunas e insuficiencias de hecho y de derecho por lo que dichos actos carecen de validez. De ahí la importancia de la fundamentación precisa y motivación exacta de los actos administrativos. Es aplicable en este sentido la siguiente Tesis Jurisprudencial.



Séptima Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 73 Sexta Parte

Página: 30

FUNDAMENTACION, MOTIVACION Y LEGALIDAD. La falta absoluta de fundamentación legal, es una violación directa de la Constitución, cuando no se cita precepto alguno en la resolución reclamada. Y la falta de motivación también lo es, cuando no se adecúan los hechos del caso a la norma. Pero cuando se trata de fundamentación dada incorrectamente, o de motivación inadecuada, es decir, cuando no se trata de las violaciones formales sino de violaciones materiales, al través de la ilegalidad de la fundamentación o de la motivación, debe estimarse que a menos que la ley aplicada sea directamente la Constitución Federal, las cuestiones planteadas no son de constitucionalidad directa, sino de legalidad.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 601/74. Guillermo Barroso Chávez y otro. 7 de enero de 1975. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

A continuación, trataremos de ilustrar con un ejemplo de acto administrativo, la adecuada fundamentación jurídica en la legislación administrativa, en un Citatorio para Audiencia de Ley.

AREA DE RESPONSABILIDADES

Oficio No. 12/1345/67

Expediente: 891011

De conformidad por lo dispuesto en los artículos 14, 16, 90, 108, 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos; 1º, 37 fracciones III, XII, XVII, y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; 1º, 2º, 3º fracción III, 45, 46, 47, 48, 60, 62, 64 y 65, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 15 a 26, 33, 41, 45, 49, 53, 71 a 76, 80, 81, 85 a 87, 89, 90, 103, 106, 108, 109, 111, 127 bis, 206, 280, 281, 286 a 290 y demás relativos y aplicables del Código Federal de Procedimientos Penales supletorio en términos del artículo 45 de la Ley federal de responsabilidades de los Servidores Públicos; primero y cuarto transitorios

del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis, por lo que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades; y artículo 26, fracción IV inciso a) apartado 1 y antepenúltimo párrafo del reglamento interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se le notifican los eventos que dieron origen a las irregularidades administrativas que en el cuerpo del presente citatorio se le hacen del conocimiento, derivado de los hechos y conductas que se describen a continuación.

ANEXO II

Apartado B del Artículo 123 Constitucional

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. las que excedan serán extraordinarias y se pagaran con un ciento por ciento mas de la remuneración fijada para el servicio ordinario. en ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni tres veces consecutivas;

II.- Por cada seis días de trabajo, disfrutara el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario integro;

III.- Los trabajadores gozaran de vacaciones que nunca serán menores de veinte idas al año;

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de estos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la república;

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI.- Solo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. el Estado organizara escuelas de administración publica;

VIII.- los Trabajadores gozaran de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. en igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX.- Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. en los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes publicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este articulo les consagra;

XI.- La seguridad social se organizara conforme a las siguientes bases mínimas:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozaran forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. en el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. además, disfrutaran de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f).- Se proporcionaran a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. además, el estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrara el citado fondo y se otorgaran y adjudicaran los créditos respectivos;

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la Ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII.- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionara a los miembros en el activo del ejercicio, fuerza aérea y armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social y de los componentes de dichas instituciones y;

TESIS CON
FALLA DE JUREN

Los miembros de las instituciones policiales de los Municipios, Entidades Federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, solo procederá la indemnización. la remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

XIII bis. El Banco Central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del Sistema Bancario Mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

XIV. La Ley determinara los cargos que serán considerados de confianza. las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la seguridad social.¹

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 123 apartado "B".

ANEXO III

ESTRUCTURA PIRAMIDAL DEL CONGRESO DEL TRABAJO¹

Confederaciones Nacionales	Federaciones
1. Confederación de Trabajadores de México (CTM)	1. Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).
2. Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC).	2. Federación de Trabajadores del D.F. (FTDF)
3. Confederación regional Obrera Mexicana (CROM).	3. Federación de Agrupaciones Obreras (FAO)
4. Confederación General de Trabajadores (CGT).	4. Federaciones Nacionales de Uniones Teatrales y Espectáculos Públicos (FNUTEP)
5. Confederación Obrera Revolucionaria (COR).	5. Federación del Ramo Textil y Otras Industrias
6. Confederación Revolucionaria de Trabajadores (CRT).	6. Federación Nacional de Cañeros. (FNC)
7. Confederación de Obreros y Campesinos del Estado de México (COCEM)	7. Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de Los Gobiernos de los Estados, Municipios, Instituciones Descentralizadas de carácter Estatal de la República Mexicana.
8. Confederación de Trabajadores y Campesinos.	
SINDICATOS AUTONOMOS	
1. Sindicato de Trabajadores Ferrocarriles de la R.M. (STFRM).	
2. Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la R.M. (STRM).	
3. Sindicato Mexicano de Electricistas (SME).	
4. Sindicato de Trabajadores Petroleros de la R.M.	
5. Sindicato de Telefonistas de la R.M. (STRM).	
6. Sindicato Nacional de Trabajadores de la educación (SNTE)	
7. Sindicato Nacional de Trabajadores del ramo de la Lana y Conexos (SNTRLC).	
8. Sindicato de trabajadores de Producción Cinematográfica de la R.M. (STPCRM).	
9. Sindicato de trabajadores Técnicos y manuales de Estudios y Laboratorios de la Producción, Cinematográfica, Similares y Conexos de la R.M.	
10. Sindicato de Trabajadores de Novedades editoriales (STNE)	
11. Sindicato Nacional de Trabajadores del seguro Social (SNTSS)	
12. Sindicato Nacional de Trabajadores del Infonavit. (SNTINFONAVIT)	
13. Sindicato de Redactores de Prensa (SRP)	
14. Sindicato Nacional de Actores (Anda)	
15. Asociación Sindical de Pilotos (ASP)	
16. Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación (ASSA)	
17. Unión Linotipográfica de la R.M. (ULRM)	
18. Alanza de Tranviarios de México (ATM)	

¹ Eduardo José Torres Maldonado, "La Estratificación Constitucional y Organizacional de los Trabajadores en México: Dos Formas de Control Político", en *Reseña Laboral Burocrática*, núm. 9.

ANEXO IV

SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO¹

- *Sindicato de Trabajadores Administrativo del Centro de Investigación en Química Aplicada.*
- *Sindicato de Trabajadores del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.*
- *Sindicato de Trabajadores del Tribunal Fiscal de la Federación.*
- *Sindicato de Trabajadores de la Asamblea e representantes del Distrito Federal.*
- *Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Diputados.*
- *Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores*
- *Sindicato de Trabajadores de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.*
- *Sindicato de Trabajadores de la Contaduría Mayor de Hacienda.*
- *Sindicato de Trabajadores de la Procuraduría Agraria.*
- *Sindicato de Trabajadores del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.*
- *Sindicato de Trabajadores del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.*
- *Sindicato de Trabajadores del Consejo Nacional de Ciencia y tecnología.*
- *Sindicato de Trabajadores del Patronato de Obras e instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.*
- *Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial del Distrito Federal.*
- *Sindicato de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo.*
- *Sindicato de Trabajadores del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de los Tribunales Agrarios.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de telecomunicaciones de México.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de Anales de Jurisprudencia.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la casa de Moneda de México.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Comisión Nacional del Deporte.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Lotería Nacional.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Procuraduría General de la República.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Productora Nacional de Semillas.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Economía.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Desarrollo Social.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Energía.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Gobernación.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Marina.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de la Reforma Agraria.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud.*

¹ El Financiero, jueves 13 de mayo de 1999, o. 11 y Documentos Básicos, FSTSE, México, 1998, pp. 37-43, en Haro Belchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas, op. cit. pp. 174-177.

- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Turismo.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores de Pronósticos para la Asistencia Pública.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores del Consejo Nacional de Fomento educativo.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Mexicano de Cinematografía.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Mexicano del Petróleo.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional Indigenista.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores del Poder Judicial Federal.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.*
- *Sindicato Nacional de Trabajadores y empleados de la Comisión Nacional de las zonas Áridas.*
- *Sindicato Revolucionario de Trabajadores y Empleados de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Medio Ambiente, recursos Naturales y Pesca.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Distribuidora Conasupo de Campeche.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Distribuidora Conasupo de Tamaulipas.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Distribuidora Conasupo del Bajío.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Distribuidora Conasupo del Centro.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Distribuidora Conasupo del Estado de Michoacán.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Distribuidora Conasupo del Norte.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Distribuidora Conasupo del Pacífico.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Distribuidora Conasupo del Sudeste.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Distribuidora Conasupo Metropolitana.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Distribuidora Conasupo Noreste.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Distribuidora Conasupo Norte Centro.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Distribuidora Conasupo Oaxaca.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Distribuidora Conasupo Peninsular.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Distribuidora Conasupo Sur.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Distribuidora Conasupo Veracruz.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.*
- *Sindicato Único de Trabajadores de la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.*
- *Sindicato Único de Trabajadores del Centro de Enseñanza Técnico Industrial.*
- *Sindicato Único de Trabajadores del Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada.*
- *Sindicato Único de Trabajadores del Colegio de la Frontera Sur.*
- *Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.*
- *Sindicato Único de Trabajadores del Instituto de la senectud.*
- *Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Mexicano e la Propiedad Industrial.*
- *Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Mexicano de la Radio.*
- *Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.*

- *Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional de cardiología "Ignacio Chávez".*
- *Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional de la Educación para los Adultos.*
- *Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Subirán".*
- *Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional de Pediatría.*
- *Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional de Perinatología.*

ANEXO V

ORGANIZACIONES SINDICALES EXISTENTES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEL PAIS ¹

Entidad Federativa	Organizaciones Sindicales
Aguascalientes	➤ Sindicato único de Trabajadores del estado y Municipio de Aguascalientes
Baja California	➤ Sindicato unico de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios, e Instituciones Descentralizadas de Baja California. ➤ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. ➤ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud.
Baja California Sur	➤ Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios. ➤ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ➤ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud.
Campeche	➤ Sindicato Unico de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Campeche.
Chiapas	➤ Sindicato de Trabajadores al Servicio del Gobierno de Chiapas. ➤ Sindicato de Trabajadores de la Comisión Estatal de Caminos. ➤ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
Coahuila	➤ Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio del Estado ➤ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. ➤ Sindicato Estatal de los Trabajadores al servicio para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Coahuila (DIF).
Colima	➤ Sindicato de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Colima.
Chihuahua	➤ Sindicato de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado. ➤ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
Durango	➤ Sindicato de Trabajadores al Servicio de los Tres poderes del Estado ➤ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
Guanajuato	➤ Federación de Sindicatos que agrupan a las diferentes asociaciones sindicales de las dependencias. ➤ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
Guerrero	➤ Sindicato Unico de Servidores Públicos del Estado de Guerrero. ➤ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
Hidalgo	➤ Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. ➤ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. ➤ Existe un sindicato por cada uno de los poderes, uno para el organismo de agua y uno para los municipios.
Jalisco	➤ Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios.
México	➤ Sindicato único de Trabajadores del Estado y sus Municipios ➤ Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México. ➤ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. ➤ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud.
Michoacán	➤ Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios ➤ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. ➤ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud.
Morelos	➤ Sindicato de Trabajadores al servicio del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos
Nayarit	➤ Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio del Estado y sus municipios

¹ Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México. Investigación Coordinada por el Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, 1999. En Haro Belchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas, op. cit. pp. 178-180.

TESIS CONT
FALLA DE ...

Nuevo León	<ul style="list-style-type: none"> Y Sindicato Único de Servidores Públicos del Estado. Y Sindicato de la Normal Superior Y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
Oaxaca	<ul style="list-style-type: none"> Y Sindicato de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado e Instituciones Descentralizadas de Carácter General. Y Sindicato Solidaridad de los Trabajadores de los Poderes del estado e Instituciones Descentralizadas. Y Sindicato de Trabajadores de Caminos y Aeropistas de Oaxaca Y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud.
Puebla	<ul style="list-style-type: none"> Y Sindicato de Trabajadores al servicio de los Poderes del Estado de Puebla e Instituciones Descentralizadas. Y Sindicato Estatal de Trabajadores de la educación en Puebla Y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> Y Sindicato de Trabajadores al servicio de los Poderes del Estado de Querétaro
Quintana Roo	<ul style="list-style-type: none"> Y Sindicato Único de Trabajadores al servicio del Poder Ejecutivo. Y Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado.
San Luis Potosí	Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado
Sinaloa	Sindicato de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado.
Sonora	<ul style="list-style-type: none"> Y Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado. Y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud.
Tabasco	<ul style="list-style-type: none"> Y Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco. Y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
Tamaulipas	<ul style="list-style-type: none"> Y Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Tamaulipas.
Tlaxcala	<ul style="list-style-type: none"> Y Sindicato de Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios y Organismos Descentralizados del Estado de Tlaxcala "7 de Mayo"
Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> Y Sindicato de Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo. Y Sindicato Estatal de Trabajadores al Servicio de la Educación. Y Sindicato Democrático de Trabajadores de la Educación Y Sindicato estatal de Trabajadores de Asistencia pública Y Sindicato Único de Trabajadores al servicio de las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado. Y Sindicato Unificador de Trabajadores al Servicio de la Enseñanza Media Y Sindicato de trabajadores de la Escuela Normal Veracruzana Y Sindicato de Trabajadores del Instituto de Pensiones del Estado. Y Sindicato de Trabajadores de Maquinaria de Veracruz Y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
Yucatán	<ul style="list-style-type: none"> Y Sindicato de Trabajadores al servicio del Estado de Yucatán Y Sindicato de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán Y Sindicato de Trabajadores del ISSTE en Yucatán Y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
Zacatecas	<ul style="list-style-type: none"> Y Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios y Organismos Parastatales.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN