

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**ANALISIS Y CRITICA AL MODELO DE INNOVACION
GUBERNAMENTAL DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX 2000-2006.**

TESIS

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

ADRIANA PEREZ HERNANDEZ

DIRECTOR: DOCTOR JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ



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.

Agradecimientos

A todas aquellas personas que incondicionalmente me han brindado su apoyo, solidaridad, amistad y amor...particularmente a mis padres y a mi hija Andrea.

“Somos lo que hacemos día a día. De modo que la excelencia no es un acto, sino un hábito.”

Aristóteles

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCIÓN.....	I
CAPITULO I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INNOVACIÓN	
1.1 Estado.....	1
1.2 Gobierno.....	4
1.3 Administración Pública.....	6
1.4 Reforma Administrativa.....	10
1.5 Modernización Administrativa.....	17
1.6 Innovación.....	20
CAPITULO II. REFORMAS Y MODERNIZACIONES ADMINISTRATIVAS EN MÉXICO DEL SIGLO XIX-XXI.	
2.1 Primeras Reformas Administrativas del México Independiente 1821-1841.....	28
2.1.1 Reforma de 1853.....	35
2.1.2 Reformas impulsadas por Juárez 1857-1875.....	38
2.1.3 Reforma de transformación técnica del Ejecutivo Federal 1917.....	40
2.1.4 Reformas Posrevolucionarias 1920-1970.....	43
2.1.5 Reforma impulsada por Luis Echeverría 1971-1976.....	52
2.1.6 Reforma impulsada por López Portillo 1976-1982.....	54
2.2 Programa de Modernización Administrativa en el período de Miguel de la Madrid 1982-1988.....	56
2.2.1 Programa de Modernización Administrativa de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994.....	59

2.2.2	Programa de Modernización de la Administración Pública de Ernesto Zedillo Ponce de León 1995-2000.....	62
2.2.3	Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.....	66
2.3	Una reflexión sobre las reformas y programas de modernización.....	75

CAPITULO III. EL MODELO ESTRATÉGICO DE INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX 2000-2006.

3.1	En torno al Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.....	78
3.2	Filosofía del Gobierno.....	79
3.2.1	Logros para un “Buen Gobierno”.....	81
3.2.2	Los propósitos de innovar en el Gobierno.....	84
3.2.2.1	Código de Ética.....	84
3.2.2.2	Administración Cruzada.....	86
3.2.2.3	Enfoque Estratégico.....	87
3.2.2.4	Servidores Públicos.....	92
3.3	Estrategias para la Innovación y la Calidad.....	98
3.3.1	Administración por Calidad.....	99
3.3.2	Federalismo-Municipalismo.....	100
3.3.3	Continuidad y Abandono.....	101
3.3.4	Gobierno Abierto y Participativo.....	101
3.3.5	Reformas Jurídicas y Normativas.....	102
3.3.6	Eliminar Restricciones.....	102
3.3.7	Unir a la Retaguardia con la Vanguardia.....	102
3.3.8	Mercadotecnia Social.....	103
3.3.9	Benchmarking.....	103

3.3.10	Financiamiento Emprendedor.....	104
3.3.11	Informática y Telecomunicaciones.....	104
3.3.12	Subcontratación de Servicios.....	105
3.3.13	Súper-Productividad.....	105
3.3.14	Conectividad Total.....	107
3.3.15	Encuesta Valorativa.....	107
3.3.16	Estructuras Planas.....	108
3.3.17	Estructuras Flexibles.....	108
3.3.18	Seguridad e Higiene.....	109
3.4	Macroprocesos Clave.....	109
3.4.1	Información y Medición.....	110
3.4.2	Comunicación Efectiva.....	111
3.4.3	Presupuesto y Finanzas.....	111
3.4.4	Servicio Civil de Carrera.....	112
3.4.5	Organización de Equipos de Trabajo.....	113
3.4.6	Evaluación y Compensación por Resultados.....	114
3.4.7	Gestión de Proyectos Estratégicos.....	114
3.4.8	Reubicación de Talentos.....	114
3.4.9	Resultados.....	115
3.4.10	Expectativas vs. Percepciones.....	115
3.4.11	Gobiernos Estatales.....	116
3.5	Fases para Innovación del Gobierno de la República.....	116
3.6	Resultados obtenidos del Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.....	118

3.6.1	Un Gobierno que cuesta menos.....	119
3.6.2	Gobierno de Calidad.....	120
3.6.3	Gobierno Profesional.....	121
3.6.4	Gobierno Digital.....	123
3.6.5	Gobierno con Mejora Regulatoria.....	124
3.6.6	Gobierno Honesto y Transparente.....	125
3.7	Crítica al Modelo (desventajas y ventajas).....	126
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....		138
BIBLIOGRAFÍA		143

INTRODUCCIÓN.

Los vertiginosos cambios mundiales, que se presentan en la actualidad, han denotado que existen fallas en nuestros sistemas de gestión pública, particularmente en los países en desarrollo, por lo que se pretende mejorar dichos esquemas a partir de la búsqueda de un nuevo rol para el Estado, el gobierno, pero sobre todo para la administración pública, lo que conduce a países como el nuestro a indagar en diversas herramientas que puedan llevar al mejoramiento de nuestro sistemas administrativos de gestión.

La administración pública desempeña un papel esencial en el cambio gubernamental, por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen, tales como proveer de servicios básicos a la población; intervenir en el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura, así como regular y promover diversas acciones en materia de salud, educación, vivienda, seguridad pública entre otros.

Hoy por hoy el Estado mexicano cuenta con una sociedad más informada, más participante y crítica, que reclama la mejora de los servicios gubernamentales, con mayor transparencia y honestidad en las acciones del gobierno; éste reclamo exige un replanteamiento continuo de la actuación del gobierno para atender de manera eficiente, efectiva y oportuna las diversas necesidades de la población, quién sufraga los bienes y servicios públicos en forma directa a través del pago de impuestos u otros conceptos.

Para responder a esta dinámica resulta indispensable un cambio esencial en la manera misma de administrar y prestar servicios, que con base a fundamentos teóricos y experiencias propias prescriban cómo mejorar la cobertura de los servicios, la calidad y efectividad con que se proporcionan, así como definir los mecanismos que puedan lograr la flexibilidad que deben tener las

dependencias, entidades y los propios servidores públicos a las circunstancias cambiantes.

En nuestro caso particular, los antecedentes relativos a la evolución de la administración pública, han denotado empeño para encontrar formas y mecanismos encaminados a incrementar su eficacia y eficiencia. El interés por alcanzar estos objetivos ha desarrollado estrategias como la Reforma Administrativa, Modernización Administrativa y actualmente la Innovación, que en diferentes momentos de la historia de la administración pública han estado presente. Las prácticas acumuladas a lo del tiempo, nos muestran cómo los procesos administrativos han ocurrido entre éxitos y fracasos, logrando resultados diversos pero inherentes a un proceso inacabado, perfectible y en continuo cambio como lo es la administración pública.

El objetivo de ésta investigación es precisamente explicar cuales han sido las líneas de acción, de la Reforma Administrativa, la Modernización Administrativa e Innovación, posteriormente describir y analizar su actuación a lo largo de los últimos siglos, con la finalidad de tener una visión más amplia de cómo ha funcionado cada estrategia, cuales han sido sus aportaciones para la administración pública mexicana y finalmente con previos conocimientos realizar un análisis al Modelo Estratégico de Innovación y Calidad Gubernamental del Gobierno de Vicente Fox, él cual es el objeto particular de estudio, mismo al que de manera objetiva se crítica; con la finalidad de detectar y en la manera de lo posible corregir las deficiencias que posee dicho modelo.

El interés de analizar al Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental, surge a partir de que en él, se pretenden utilizar herramientas novedosas y diferentes, que solo tenían un valor implícito en la administración privada, y con las cuales se pretende reemplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores, que transformen a las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo, mediante un cambio profundo de la cultura, que permita la evolución de los enfoques tradicionales hacia enfoques visionarios. Por lo tanto el reto se traduce en innovar nuestra administración pública federal.

El Modelo para la Innovación y la Calidad Gubernamental, es resultado de la experiencia de Vicente Fox siendo gobernador del Estado de Guanajuato, plasmadas en el (Modelo Estratégico de la Reingeniería del Gobierno del Estado de Guanajuato), donde los conceptos, filosofía, las estrategias y tecnologías de un buen gobierno ahora se visualizan en el presente modelo, el cual de acuerdo al mismo Vicente Fox y su equipo de trabajo, dicho modelo trajo resultados favorables en el estilo de gobernar. El Modelo tiene como su principal objetivo “transformar al gobierno mexicano en una institución competitiva, de clase mundial y formar parte de los gobiernos exitosos”. El cual sostiene como principio rector a la innovación, ésta entendida como : “El movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad de respuesta estratégica de la administración pública federal”.

Para desarrollar la presente investigación se plantearon las siguientes hipótesis:

La primera hipótesis señala:

El Modelo Estratégico para la innovación y la Calidad Gubernamental (MEICG), a pesar de ser un modelo muy ambicioso, es difícil que obtenga los resultados esperados por que carece de una visión integral y de elementos de suma importancia para su correcta implementación, tales como: objetivos claros y bien definidos, una descripción concreta, cuantitativa y clara de las metas que las instituciones públicas pretenden alcanzar, una normatividad flexible, fomentar una burocracia más participativa y abierta a los cambios, etc., además el proyecto contempla la inserción de estrategias contrapuestas, que dificultan su pleno desarrollo y el reflejo de ello son los escasos y aislados resultados. De no tomarse en cuenta estos factores, el Modelo no logrará concretar su objetivo principal de transformar a las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo.

La segunda hipótesis señala:

El MEICG, elaborado desde la oficina para la Innovación Gubernamental de la Presidencia, resulta viable, congruente y aplicable a un modelo estatal (caso del estado de Guanajuato), sin embargo debido a la complejidad de la administración

pública federal, se observa que, los resultados han variado, se han generado de manera aislada y sólo son aplicables en algunas áreas administrativas.

La tercera hipótesis señala que:

Los tiempos adscritos en este proyecto, no podrán cambiar al gobierno en tan sólo 730 días, ésta postura resulta incongruente, dado que es un grave error pensar que cualquier sistema de gestión no importando cuán exitoso parezca puede ser implementado en un plazo tan corto.

En el plano de la disciplina de la administración pública, el presente trabajo es de gran relevancia, ya que aporta elementos para el análisis de las estrategias que han perseverado a lo largo de la historia de la administración pública mexicana, colaborando a un mejor entendimiento, de los rumbos que ésta puede tomar en un futuro y que inciden de manera directa en los beneficios que puedan aportarse a la ciudadanía, y de quienes nos gobiernan.

Por lo anterior, la investigación constituye un trabajo serio de análisis y crítica, desde una perspectiva integral sobre la base del Modelo de Innovación Gubernamental.

El estudio aquí planteado tiene como base el método deductivo, apoyado en un análisis descriptivo y analítico de las diversas estrategias en la gestión pública. Para tal efecto la investigación esta dividida en tres capítulos:

El primer capítulo, marco teórico (Administración Pública e Innovación) tiene por objeto explicar las nociones de: Estado, Gobierno y Administración Pública, sus elementos que lo integran y su actuar, así mismo determinar en que reside, la importancia de conocer el campo de acción de: la reforma administrativa, la modernización y la innovación, desde un punto de vista teórico conceptual.

En el segundo capítulo marco histórico (Reformas y Modernizaciones Administrativas en México del siglo XIX-XXI) está determinado por el desarrollo histórico que comprende a la administración pública, las experiencias y resultados de dichas técnicas en un proceso evolutivo que abarca las primeras reformas desde que el país inicialmente obtuvo su independencia, así mismo se hace referencia a los programas de modernización administrativa implementados hasta nuestros días, el cuál se incluye el análisis del programa de combate a la corrupción y fomento a la transparencia, de actual vigencia.

El tercer capítulo (El Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental del Gobierno de Vicente Fox 2000-2006) en el se analiza puntualmente al modelo antes citado, examinando las estrategias y los “macro” procesos claves en los cuales se definen la innovación y la calidad que se pretenden alcanzar, de manera conjunta se muestran los logros alcanzados hasta el año 2003, de acuerdo con cifras oficiales y finalmente se realiza una crítica integral, con elementos de la administración pública .

Finalmente se desarrollan las conclusiones y propuestas, resultado de la investigación, mismas que pueden resultar de utilidad en futuras reflexiones.

CAPITULO I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INNOVACIÓN.

El presente capítulo tiene por objeto describir la relación de Estado y Administración Pública frente a los cambios de orden mundial; cambios que desde finales del siglo XX, han tenido un mayor énfasis en el actuar de los gobiernos, derivando una preocupación a países como el nuestro por indagar en diversas herramientas que puedan llevar a la modernización de nuestros sistemas administrativos. En este contexto se desarrollan los conceptos de : Estado, Gobierno, Administración Pública, Reforma Administrativa, Modernización Administrativa e Innovación.

1.1 Estado.

Con el devenir de un nuevo milenio se puede observar a un mundo lleno de vanguardia, donde los cambios se hacen presentes en; la ciencia, la tecnología y el fortalecimiento de las economías, obligando a los Estados contemporáneos a transitar en las diversas exigencias del contexto global.

El propósito del Estado, desde la época de Aristóteles, ha sido garantizar el desarrollo y la preservación de la sociedad, promoviendo el bien común y evitando conflictos. Con el devenir del tiempo la concepción y la función del Estado se transforman a consecuencia de la dinámica social, la cual influye para que su acción se reestructure y enfrente el reto de gobernar a una sociedad que surge con una nueva personalidad y fuerza.¹

Indudablemente que el Estado no ha sido siempre el mismo; no lo ha sido ni como forma política de los pueblos, ni siquiera en su denominación. El Estado para los griegos era la *polis*, en Roma era la *civitas*, en la Edad Media el *Estado* –que se estaba gestando- se creó alrededor de los poderes políticos, de los gremios, del alto clero, de los estamentos y de la vieja economía religiosa y política de la ciudad.

¹ Pérez Campuzano, Hilda y Díaz Posadas, Víctor. "Hacia una Nueva Cultura de Gestión Pública." *Revista IAPEM*, No. 48 enero- abril, México, 2001, p. 56.

De lo anterior se desprende que el Estado puede ser concebido, a reserva de sus diversas acepciones como: “Una institución conformada por fuerzas, recursos, facultades, atribuciones y bases legales (...) revisados y modernizados de acuerdo a las condiciones cambiantes de la vida social.”²

En consecuencia es el Estado moderno, objeto de transformaciones dirigidas a dar respuesta y cause a las demandas de aquellos a quienes debe su razón de ser; la sociedad en su conjunto. Sin embargo en los últimos tiempos el Estado ha sido sometido a modificaciones, que van en busca de una disminución de sus funciones.

Desde el llamado “Estado Liberal”, ocupándose solamente de mantener el orden y resguardar la soberanía, donde destacan una creciente participación de los órganos públicos en una diversidad de actividades. Después de la Segunda Guerra Mundial, surge la modalidad conocida como “Estado de Bienestar”, al que también se llamó con una connotación más amplia, “Estado Social”, en el se enmarca la vieja preocupación por corregir los efectos de una convivencia sustentada sobre la propiedad, sus fines eran garantizar las condiciones mínimas de existencia a los ciudadanos para lograr la estabilidad, para lo cual se transformo en un Estado distribuidor y planificador del desarrollo y su vez la de encargado de la producción de ciertos bienes y servicios.

Posteriormente con la aparición del “Estado Neoliberal”, nos encontramos con un Estado que se viste de gerente, inmerso en características empresariales -insistiendo en los errores del gobierno y las bondades del mercado -.³

En las últimas décadas como consecuencia del proceso de transformación, el Estado ha sido cuestionado en su actuar, y por ende se ha replanteado la posibilidad de implantar y desarrollar mecanismos que

² Uvalle Berrones, Ricardo. “Estado, Gobierno y Políticas Públicas.” Revista *Política Pública y Gobierno Local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1996, pp. 11-12.

³ Citado por Rodríguez Perego, Nicolás. “¿Estado modesto mercado altivo?”. Revista *IAPEM*, No 48, enero-abril, México, 2001, pp. 7-9.

garanticen la buena administración de todo aquello que se encuentre bajo su control.

Una de las principales causas de su poca credibilidad es “ una crisis en materia de gobierno y administración pública que proviene de no haberse adaptado a un mundo que se ha vuelto totalmente distinto”⁴ la caída del bienestar social, la desconfianza de los ciudadanos hacia las acciones de gobierno, el deterioro de las condiciones de vida, así mismo las presiones externas de un sistema capitalista que exigen conceder más libertad a los mercados y sus economías, todos estos factores obligan a reformar al Estado a través de modernizar sus modelos operativos y a sustentar sus acciones en el ejercicio del buen gobierno.

Por tal motivo como lo señala Rolando Cordera: “Es necesario construir verdaderos Estados, instituciones eficaces y legítimas que sirvan como instrumentos de equidad, cohesión social, transformación productiva y de democratización nacional.”⁵

De lo anterior se deduce que “El Estado es socialmente necesario y ha de gobernar con tecnologías que permitan crear y reformar instituciones; que permitan diseñar y ejecutar programas gubernamentales tomando en cuenta la participación y opinión de los ciudadanos y que coadyuven a que la estructura y los procesos de la sociedad sean objeto de una institucionalización flexible, adaptativa y funcional (...) tecnologías a través de las cuales se mejoran e incrementan la aptitud del gobierno para conseguir sus fines públicos.”⁶

⁴ Campos Álvarez Tostado, Ricardo y Martínez Azares, Luis Miguel. *Alta Calidad en la Gestión Pública*. IAPEM, México, 2002, p. 125.

⁵ Citado por Cordera, Rolando. “Nuevas formas y funciones del Estado en América Latina”, en Loeza Soledad(comp.) *Reforma del Estado y Democracia en América Latina*, COLMEX, México, 1996, p. 25.

⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos Derroteros de la vida Estatal*. Instituto Nacional de Administración Pública, Estado de México, México, 1994, p. 105.

Por tanto la actuación del Gobierno y la Administración Pública son fundamentales para poder atender las demandas y expectativas de la sociedad que exige cada vez más un Estado fortalecido, ante las imperantes necesidades globales, capaz de superar la atenuante crisis de credibilidad que afrontan hoy Estados como el nuestro.

1.2 Gobierno.

En la complejidad de los problemas que aquejan a las sociedades contemporáneas y la percepción cada vez más generalizada por parte de la sociedad de que el gobierno ha dejado de ser “parte de la solución para el desarrollo”, para convertirse en “parte del problema y obstáculo del desarrollo”, ha generado una grave crisis de desconfianza (...) entre estos destaca la creciente incapacidad del gobierno para atender las demandas básicas de la sociedad, situación que proviene de la conjunción de dos problemas fundamentales: la falta de claridad en los objetivos y funciones del gobierno, y su poca eficiencia para realizarlos.”⁷

En este sentido algunos gobiernos han intentado revisar más a fondo el actuar de sus organizaciones, con la finalidad de evaluar las ineficiencias de sus actuales modelos administrativos.

Para poder profundizar más acerca del actuar del gobierno es necesario entenderlo a manera de: “un conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. Por medio del gobierno el Estado conoce las demandas de la sociedad, se vincula a esta, para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella.”⁸

⁷ Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés. *Por un Gobierno con Resultados*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 22 .

⁸ Sánchez González José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado*. INAP, México, 1999, p.33

Dada la complejidad, los gobiernos tratan de desarrollar tecnologías que les permitan diseñar y ejecutar programas y políticas, que puedan contribuir a la mejora de la acción gubernamental, con base en la obtención de resultados que sean, “evidentes, comprobables, medibles y fehacientes, para una sociedad escéptica por un lado y con enormes esperanzas por otro.”⁹

Eficientar los procesos de respuesta a las demandas ciudadana es el reto que vive el gobierno para recobrar la certidumbre en sus instituciones públicas.

Con relación a este punto Goodsell considera una serie de planteamientos, que deben ser examinados en la gestión pública para mejoría de su desempeño:

1. La función del gobierno es servir al interés público, no para crear reservas económicas o alimentar “egos” empresariales.
2. El gobierno debe operar bajo las reglas de la Constitución y la ley, no bajo misiones enunciadas por particulares.
3. El gobierno puede entrar en asociaciones con particulares siempre y cuando sea el socio principal.
4. El gobierno debe ser flexible e innovador, pero también debe ser susceptible a rendir cuentas al público.
5. El gobierno debe buscar resultados, pero sin atropellar a quienes van a desempeñar esta tarea, o sea, los empleados públicos.
6. En el gobierno la conducta de los gerentes debe someterse a los ideales de igualdad de oportunidades y del escrutinio público.¹⁰

⁹ Muñoz, Ramón. *Pasión por un Buen Gobierno*. Grijalbo, México, 2003, p. 13.

¹⁰ Citado por Montes de Oca Malvaez, Juan. “Profesionalización para el Cambio de la Nueva Gestión Pública en México.” *Revista IAPEM*, No. 48, enero – abril, México, 2001, pp. 81-82.

Lo que se pretende es de innovar y transformar el sector público, a través de reinventar el gobierno; mismo que deberá encausarse hacia una administración pública moderna, de alta productividad, honestidad, confiabilidad y eficiencia en todos sus niveles y cuyo apego sea estricto a los criterios de austeridad y racionalidad de los recursos públicos disponibles, procurando que dichas actividades sean la base del mejoramiento y desarrollo de toda gestión gubernamental. Dichas transformaciones deben incluir la participación de la sociedad, pues es el eje principal de todas las acciones del gobierno.

Finalmente el objetivo de los gobiernos actuales, no sólo es atender sus compromisos sociales, sino también poseer cualidades de un *Buen Gobierno*; de una imagen innovadora, flexible, descentralizado, estratégico, competitivo de calidad y con un alto sentido de responsabilidad, en suma un gobierno de clase mundial, que debe generarse a partir de todo un proceso de cambio en la cultura organizacional de todo gobierno.

1.3 Administración Pública.

El estudio de la administración pública tiene una historia que se remonta a las primeras civilizaciones como: Los Sumerios, Hititas, Asirios, Caldeos, Persas, encontrándose también en los grandes imperios como: Roma y Grecia, por citar algunos, sin embargo en la actualidad sigue siendo interesante su objeto, pero sobre todo la inserción de nuevas tecnologías que colaboran en pro de la administración pública.

Etimológicamente, la palabra “administración” proviene del latín que significa: *administratio*, voz compuesta de (*ad a hacia*) y *ministrare*(*servir, cuidar*).

Entre los romanos y los griegos la raíz *pul*, *inspiro a la palabra populus*, *adjetivado en publicus* (público).

De esta forma el sentido neto de la palabra administración pública significa: prestar servicio al pueblo, es decir al público¹¹

Una de las definiciones clásicas de la administración pública es: “la actividad organizada del Estado”, tal como lo definieron Lorenzo von Stein y Carlos Marx. No obstante algunos autores modernos como Woodrow Wilson la definen como: “el gobierno en acción”, la parte más obvia y visible del gobierno.¹²

Las definiciones entorno de la administración pública son diversas y pueden ser comprendidas de acuerdo a sus propósitos, sin embargo como lo sustenta José Juan Sánchez, lo relevante de las definiciones es que nos permiten identificar y delimitar el objeto de estudio en que se envuelve la actividad gubernamental (...) encontrando cuatro campos asociados al objeto de la administración pública, como lo son: El gobierno, el Estado, el poder ejecutivo y los asuntos públicos.¹³

La aspiración de elaborar una definición generalizada de administración pública más completa e integral es la propuesta por José Juan Sánchez que se presenta a continuación.

- ❖ La administración pública es la actividad dinámica y en constante movimiento, que contribuye a alcanzar los fines del Estado.

- ❖ Es el gobierno en acción y la parte más visible de su actividad pública; inicia donde termina la política y concluye donde la política comienza.

¹¹ Citado por Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública como: Ciencia, su objeto y su estudio*. IAPEM- Plaza y Valdés, México, 2000, pp.103-104.

¹² Guerrero, Omar. *Teoría de la Administración Pública*. Harla, México, 1985, p. 27.

¹³ Sánchez González José Juan. *Op. cit.* p. 107.

- ❖ Es el poder ejecutivo con todos sus aparatos, órganos y dependencias públicas que lo constituyen, aunque se relaciona de manera indirecta (complementaria) con los poderes legislativo y judicial.
- ❖ Es un proceso dinámico que tiene como finalidad satisfacer las necesidades públicas reconocidas por el Estado.

Es una función que contribuye a que los ciudadanos, la sociedad y el Estado puedan alcanzar los objetivos concurrentes de estos tres factores.

Como parte del gobierno que genera las políticas públicas, se encuentra vinculada a toda clase de asuntos públicos, que se manifiestan de manera concreta en los servicios que realiza el gobierno¹⁴. Es decir que la administración pública es una estructura, cuya organización gira entorno a los fines del Estado y el gobierno, actúa como un instrumento al servicio de la sociedad bajo el principio de bien común, y cuyas acciones se visualizan en la ejecución de políticas dirigidas a la educación, vivienda, salud y en materia, seguridad pública entre otras.

Algunos de los fundamentos sociales de la administración pública tienen como base los siguientes puntos:

- I. Su misión es cuidar a las personas y a las cosas.
- II. Su modo de existir no depende únicamente de las leyes, sino estas organizan su forma de relación con los individuos.
- III. Su naturaleza social depende del tipo de asociación que se constituye y las relaciones de sociabilidad que se dan entre los individuos.
- IV. El interés público, suma de los intereses particulares, se integra con la necesidad y relaciones que los individuos tienen.

¹⁴ *Ibid.* p. 122.

V. Se constituye en el gobierno de la comunidad ya que se considera como un medio para conseguir el bienestar social y el individual.¹⁵

Desde esta óptica la administración pública contribuye a gobernar lo diverso y plural de la sociedad, aplicando los medios necesarios, para impulsar el desarrollo y crecimiento de su sociedad.

Hoy por hoy la administración pública también vive importantes procesos de cambio que inciden de manera directa en su organización y funcionamiento, muestra de ello es el requerimiento ineludible de la revisión de sus capacidades, en los que salen a relucir los desgastes, las debilidades y los trastornos que durante mucho tiempo han permanecido en el aparato gubernamental.¹⁶

Dichas situaciones tienen diversas explicaciones algunas de ellas son motivo de escasez de recursos públicos y su mala administración, la creciente poblacional, lo que implica más servicios, una burocracia poco eficiente y corrupta, además de la falta de visión de metas estratégicas entre otros.

Por tal motivo la administración pública intenta modernizarse, lo que implica adaptarse a una serie de cambios que, permitan la incorporación de nuevos instrumentos, estructuras, formas de trabajo, mecanismos y sistemas para llevar a cabo su misión de promover el bien común. Para lo cual será necesario una efectiva coordinación de las dependencias en los diversos ordenes de gobierno, la formación y profesionalización de todos los servidores públicos, la rendición de cuentas por parte del Estado y la colaboración de la sociedad, sin embargo cabe señalar que toda mejora comienza con el compromiso expreso de quienes nos gobiernan.

¹⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. "Liberalismo, Estado y Administración Pública." Revista. *Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, julio – septiembre No. 161, México, 1995, p. 33.

¹⁶ Pérez Campuzano, Hilda y Díaz Posadas, Víctor. *Op. cit.* p. 56.

Dichas necesidades han llevado a la aparición del *public management*, traducido como gestión pública, es decir una tecnología del gobierno, mediante la cual se plantea la inserción de métodos y técnicas empleados en el sector privado aplicando principios macroeconómicos clásicos, tendiendo a la obtención de la máxima productividad de los recursos empleados, que permita responsabilizar a los gestores de los resultados y motivarles adecuadamente, ello implica definir con claridad los objetivos que han de alcanzarse, elegir la mejor forma de conseguirlos y evaluar la eficiencia de los procesos contemplando costes-beneficios, con la responsabilidad de tener a los ciudadanos como clientes, ofreciéndoles el mejor servicio. Actualmente en la administración pública; ello ha generado la revisión en las estructuras de las instituciones públicas, promoviendo la obtención de resultados, además una de las funciones principales de la gestión pública es generar gobernabilidad, así como todas las condiciones necesarias para su buen desempeño.

La nueva administración pública, parte de la utilización de nuevos enfoques y/o tecnologías gubernamentales, como son las Políticas Públicas, la Gerencia Social y la Gestión Pública, esta última, como lo hemos visto inspirada en los avances realizados por la administración de empresas y que propone novedosas formas de controlar y prestar los servicios públicos para responder a las demandas de la sociedad contemporánea.

1.4 Reforma Administrativa.

La Reforma de los gobiernos aparece hoy en día como un factor sustantivo en la agenda política y social en los diversos países. Países de todos los continentes y de todos los niveles de desarrollo han impulsado en los últimos años diversos programas de reforma administrativa y política de sus gobiernos (...) la idea sustantiva de que los gobiernos deben convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad.¹⁷

¹⁷ Arellano, David y Cabrero Enrique. *Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE- Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 5.

Para efectos de esta investigación es de utilidad partir de una conceptualización genérica de reforma administrativa en palabras de Alejandro Carrillo: “La reforma administrativa es un proceso permanente, que persigue incrementar la eficiencia y la eficacia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado, tanto de los que coyunturalmente resultan prioritarios, como de los que son consustanciales a su propia existencia; bien sea que competan a la administración pública en su conjunto, o bien algunas de sus áreas principales de acción o de sus instituciones específicas.”¹⁸

De lo anterior se deduce que la reforma administrativa es entendida como un proceso de cambios permanentes, en función de distintas etapas, que abarca una estrategia de desarrollo, que tiene un impacto en lo social y lo económico, y cuyo objetivo primordial es la transformación estratégica del sector público misma que debe ser discutida y aprobada por las autoridades gubernamentales, además de contar con el respaldo y apoyo de todos los servidores públicos.

Algunas de las características de la reforma administrativas en su acción deben ser:

- ✓ Deliberada y sostenida,
- ✓ Interna a la administración pública,
- ✓ Conducente a anticiparse a los cambios dentro del entorno,
- ✓ Evitar el deterioro natural de las respuestas o comportamientos dentro de la organización.¹⁹

Es importante señalar que, la reforma administrativa tiene a su cargo producir “desaprendizajes” (...) dejando que los responsables descubran y adopten comportamientos más apropiados.²⁰

¹⁸ Carrillo Castro, Alejandro. “La Reforma Administrativa en México”. en Leemans, Arne F. (comp.) *Como Reformar la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pp.201-202.

¹⁹ Salinas, Alberto. *La Reforma Administrativa. Un Enfoque de Desarrollo Organizativo y Administrativo para el Cambio*. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 23.

²⁰ *Ibid.* p. 72.

Se pretende que la reforma administrativa, tenga un sentido más amplio, pero sobre todo que parta de una realidad deliberada y sostenida, de tal suerte que: “no debe verse como un fin en si misma, sino que debe considerarse como un medio para alcanzar los fines que se proponga una sociedad organizada, por esta razón una reforma administrativa generalmente se encuentra relacionada con otras reformas de carácter social, económico y político.”²¹ Véase cuadro No 1.1

Cuadro No 1.1
Tipos de Reformas

No	TIPO DE REFORMA	DESCRIPCIÓN
1	Hay reformas que enfatizan cambios en el sector público.	Consiste en cambiar el organigrama de la administración pública creando nuevos ministerios, fusionando o suprimiendo otros, cambiando dependencias. Este enfoque a resultado insuficiente ya que carece de continuidad y se transforma en una mera racionalización formal.
2	Reformas que enfatizan la racionalidad de insumos	Consiste en crear “sistemas de personal” “sistemas de ministros”, “sistemas de máquinas y equipos”, “sistemas de servicios administrativos”, etc. Estas experiencias también han mostrado insuficiencias, ya que poco sirve establecer sistemas de apoyo como los descritos si por el lado de la acción sustantiva o estratégica se mantiene una irracionalidad extensiva.
3	Reformas que hacen énfasis en la racionalidad de procedimientos o “reformas del papeleo”	Su propósito es acortar trámites y aumentar los rendimientos, en términos de tiempos y movimientos. Son reformas de “fluxogramas” y su objetivo es muchas veces mejorar la atención al público. Se les conocen como reformas procesalistas, y naturalmente no resuelven los problemas de la Administración Pública que debe promover desarrollo.
4	Reformas administrativas con criterios economicista.	Consiste en introducir cambios administrativos para reducir el gasto público, eliminando ministerios, direcciones generales o empresas públicas. Cuando la economía no funciona se reduce el personal, el gasto en materiales, la compra de equipos y se disminuyen las inversiones. Estas reformas se inspiran en el principio de austeridad y conducen por lo general a la paralización de la administración pública.

Fuente. Sánchez González José Juan. *La Administración Pública en la Reforma del Estado*. p. 164.

²¹ Carrillo Castro, Alejandro, *Op. cit.* p. 202.

Estos tipos de reformas que en realidad pueden mezclarse unas y otras con la finalidad de que dichas reformas individuales puedan complementarse entre sí y al mismo tiempo contribuir a la eficiencia global del conjunto.

Por lo tanto se entiende que la reforma administrativa es un criterio en el cual se pueden observar movimientos dirigidos al cambio; mismo que debe ser resultado de una retroalimentación constante por parte de todos los actores involucrados.

Cabe señalar algunas de las proposiciones acerca de la dinámica y naturaleza de la Reforma Administrativa:

- Los objetivos de la reforma administrativa no son fijados de una vez para siempre, van variando en función de las variaciones del medio ambiente externo, así como en función del grado en que dichos objetivos van siendo alcanzados.
- El principal objetivo de la reforma es introducir, sostener y reformar un proceso de autocrítica y análisis de las consecuencias de cada acción emprendida a los diferentes niveles de la administración haciendo que del mismo modo participen los responsables de las mismas.
- Este proceso debe ser apoyado institucionalmente, asumiendo el centro nacional de reforma el papel de auscultar y detectar las fuerzas dentro del medio, llevando al centro de la administración la discusión de sus conclusiones, para que conjuntamente con los responsables de la acción administrativa, se vayan delineando los pasos a adoptar para adecuar estructuras, funciones, comportamientos y actitudes a las demandas en gestión sobre la administración pública.
- El proceso debe asentarse en la institucionalización del mismo y no en los esfuerzos esporádicos de reformadores individuales. Es decir la

- Institucionalización del proceso debe implicar el establecimiento de organismos asesores internos a la administración pública que sirvan de vehículos para la creación, difusión y perpetuación de elementos y mecanismos innovadores capaces de inducir cambios al momento de ser necesarios, y dentro de la perspectiva del contexto en que deben producirse. En otras palabras, además de la unidad central de reforma, deben institucionalizarse sus ramificaciones sectoriales.

- El cambio debe producir en las unidades operativas, más que resultado de una imposición, debe derivarse de una comprensión por parte de los responsables, dejando que los comportamientos nuevos a introducir sean el resultado de exploraciones y razonamientos, conjuntos entre dichos responsables.

- El organismo de reforma debe proporcionar la vinculación permanente y fecunda entre la administración pública y los organismos políticos a diferentes niveles.

- Todas las acciones orientadas a la reforma administrativa serán tanto más efectivas cuanto más se inserten dentro de un contexto de las interdependencias de la administración pública y el medio circundante, y cuanto más dichas acciones se orienten a producir los cambios desde dentro hacia afuera.²²

Como se puede observar la reforma administrativa tiene como objeto, transformar los aspectos más representativos de la administración pública, orientados a atender las demandas específicas planteadas tanto por los ciudadanos, así como de los servidores públicos. Por ello algunos de sus propósitos son tal como se representa en el cuadro No 1.2.

²² Salinas, Alberto. *Op. cit.* p. 75

Cuadro No 1.2.
Propósitos y Objetivos de la Reforma Administrativa.

<i>Incrementar la eficiencia y la eficacia de las unidades gubernamentales</i>	Mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con los que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones;
<i>Responsabilizar</i>	Con la mayor precisión posible, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y la ejecución de las acciones públicas;
<i>Simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de las entidades</i>	Acelerando y simplificando trámites;
<i>Profesionalizar</i>	Procurar que el personal cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia del servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable.
<i>Fortalecer</i>	La coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno para terminar con la insularidad y falta de coordinación.

Fuente. Elaboración propia con ideas de Alejandro Carrillo Castro. *Op. cit.* p. 214.

A continuación se presenta un modelo de reforma administrativa, que si bien no es el más actual, se presenta de manera ilustrativa.

Etapa I Programación de la Reforma.

- A. Análisis y diagnóstico de la situación administrativa.
- B. Selección, por parte de las autoridades, de objetivos de la reforma administrativa e indicación de prioridades a alcanzar.
- C. Determinación de los medios (instrumentos normativos y organismos responsables de orientar, coordinar, ejecutar y evaluar las reformas) y medidas (políticas, programas y proyectos) para alcanzar los objetivos escogidos.

Etapa II Instrumentación de la Infraestructura.

- A. Implantación de los instrumentación de los mecanismos legales y administrativos para la reforma.
- B. Integración de las nuevas entidades que se encargan de promover, estudiar y proponer- en cada institución, sistema o sector- programas y proyectos de reforma, así como sus normas de evaluación y control.
- C. Funcionamiento efectivo e instituciones; lo cual lleva finalmente a la

Etapa III Ejecución de reformas concretas.

Toma de decisiones sobre las propuestas de reforma, esto es lo que para algunos constituye el momento fundamental de las reformas, ya que aun habiéndose cubierto todas las etapas anteriores, la falta de esta decisión hace que la realidad siga igual y no se puedan realizar innovaciones.

Etapa IV Control

- A. Mediación de los resultados obtenidos.
- B. Evaluación de los resultados obtenidos, comparándolos con las metas programadas, con el fin de determinar si hay o no desviaciones, circunstancias imprevistas o nuevas posibilidades, así como sus posibles causas.
- C. Sugerencias de medidas correctivas a los órganos decisorios que puedan modificar las decisiones iniciales y redefinir los objetivos propuestos, así como reajustar o indicar su reformación a la administración.²³

²³ Carrillo Castro, Alejandro. *Op cit.* p. 207.

En este sentido es menester señalar que cada uno de esos momentos o etapas antes descritos, así mismo se requiere de la asignación de recursos, mismos que muchas de las veces tienen impacto para poder o no cumplir cabalmente con los proyectos y programas de la reforma administrativa.

Indudablemente la reforma administrativa es un proceso de cambio continuo en las estructuras administrativas y organizativas del Estado, pero, es altamente complejo y de igual forma diverso, su objetivo primordial es colaborar en la transformación del sector público, convirtiéndola en una estrategia de desarrollo para la administración pública.

1.5 Modernización Administrativa.

Nos referimos a “modernización” como el proceso abierto y continuo mediante el cual se lleva a cabo una serie de cambios en las esferas política, económica y social para adecuarlas a los nuevos y más apremiantes requerimientos de las sociedades (...) Es decir la modernización contiene, en sí misma, la posibilidad de permitir la emergencia de nuevas estructuras, implica cambios tecnológicos, educativos, culturales, industriales, comerciales y administrativos, por señalar algunos.²⁴

En tanto que el concepto de modernización administrativa, surge con la evolución de los movimientos reformistas que llevó a ciertos estudiosos a adoptar el término de “modernización administrativa” para describir con mayor propiedad la clase de cambio que los países desean para sus sistemas administrativos.

²⁴ Castelazo, José R. *Reflexiones sobre modernidad Político- Administrativa*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Cuadernos de Análisis Político-Administrativo No. 16, México, 1988, pp. 9-12.

Por modernización administrativa se entiende “el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales, y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada”.²⁵

Respecto al tema María del Carmen Pardo señala que. “La modernización administrativa no es una moda, es un recurso útil para contar con un aparato administrativo eficaz y para ampliar consensos sociales.”²⁶

La modernización administrativa tiene como objetivo central incrementar la eficiencia y eficacia para fortalecer los procesos de equidad de las instituciones que conforman el gobierno, así como elevar la calidad profesional, la imputabilidad y el sentido de compromiso con la comunidad de funcionarios públicos.²⁷

La modernización administrativa forma parte del proceso de cambio experimentado por un país en desarrollo y por lo tanto no puede aislarse de factores tales como el político, social, económico y cultural, que este proceso conlleva. Por tanto el logro de la modernización, sólo se obtendrá mediante la aceptación de las innovaciones capaces de introducirse en el sistema objeto de cambio, pues dichas innovaciones actuarán de forma legítima y posteriormente tomarán parte en los procesos de trabajo y en sus comportamientos institucionales.

A diferencia de las reformas administrativas tradicionales, la modernización administrativa, esta interesada y comprometida con la acción. “En consecuencia debe emprender medidas, establecer programas y organizar grupos técnicamente viables y socialmente eficaces, así como establecer,

²⁵ Gildardo, Hector Campero y Loureiro Ceci. *La Modernización de la Administración Pública*. Cuaderno de Trabajo, Costa Rica, 1976, p. 4.

²⁶ Pardo, María del Carmen. *La Modernización Administrativa en México*. INAP-COLMEX, México, 1993, p. 148.

²⁷ Moctezuma Barragán Esteban y Roemer, Andrés. *Op. cit.* p. 26.

mantener y desarrollar relaciones con aquellas organizaciones y grupos de los cuales dependerá su éxito y en cuyo comportamiento pretende influir.”²⁸

Las reformas gubernamentales emprendidas por diversos países sobre la base del paradigma de la modernización administrativa, tiene como objetivo fundamental, restaurar la credibilidad de los ciudadanos en sus gobiernos volviendo sus estructuras administrativas más eficientes y sobre todo, más comprometidas con las verdaderas demandas, expectativas y necesidades de la sociedad.

La base del paradigma de la modernización administrativa ha tenido tres elementos característicos de acuerdo con Esteban Moctezuma y Andrés Roemer:

- La introducción de mayores niveles de flexibilidad y autonomía en la gestión de funcionarios y unidades administrativas con base en misiones claras y específicas;
- La celebración de convenios que permitan elevar el desempeño de los burócratas, sustentado en la obtención de resultados;
- La utilización de esquemas de mercado encaminados a mejorar la productividad de las agencias y empresas del gobierno, a fin de elevar la calidad de los bienes producidos y los servicios que presten.²⁹

Un reto fundamental del proyecto de transformación gubernamental que plantea el paradigma de la modernización administrativa consiste en inculcar una mentalidad emprendedora de los funcionarios públicos. Los nuevos funcionarios públicos deberán ser profesionales imbuidos de una vocación de servicios a la comunidad y verdaderamente preocupados por generar resultados, resolver problemas concretos y elevar sistemáticamente sus

²⁸ Gildardo, Hector Campero y Ceci Loureiro, *Op. cit.*, p. 24.

²⁹ Moctezuma Barragán y Roemer Andrés. *Op. cit.* p. 26.

capacidades y aptitudes profesionales; consolidar una ética de servicio sustentada en maximizar el efecto positivo del gobierno.³⁰

Para lograr la modernización no basta “inventar problemas y catalogar soluciones”. Hay que desarrollar estrategias que puedan ser adoptadas por el sector público para dinamizar la modernización administrativa. La estrategia consiste en una opción -la más viable- frente a las condiciones socioeconómicas de un país, es decir compatibilizar metas y objetivos.

Dentro de la modernización administrativa se contemplan también aspectos relacionados con la gestión pública, como la mejora de la calidad, la simplificación administrativa y la participación ciudadana. El diseño de un sistema para la modernización deberá orientarse al “modelo estratégico” que se adoptase, ya que a través de este se mantendrá y extenderá la influencia innovadora a todo el sector público y a su vez del medio societal en general.

De lo anterior se determina que la modernización administrativa es el instrumento a través del cual se llevan a cabo las decisiones del gobierno en turno, mismo que deberá difundir la capacidad y la iniciativa del cambio planificado en todo la esfera publiadministrativa.

1.6 Innovación.

La mayoría de las organizaciones gubernamentales actualmente atraviesa por un proceso de cambio. Una de las características es la tendencia a innovar y enfrentar las resistencias e inercias de su propios sistemas administrativos. Cambiar el sentido de las organizaciones no puede pretenderse como una labor instrumental, lineal, donde a partir de ciertos mecanismos *ad hoc*, sea observable un cambio automático (...) la innovación en sus diferentes formas, parece ser una tendencia necesaria en organizaciones sometidas a una

³⁰ *Ibid.* p. 37.

complejidad creciente, buscando así modificaciones en sus patrones de acción y de relación, que produzcan nuevas interfaces, estructuras y resultados.³¹

El concepto de innovación ha sido definido como: “el hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una manera distinta.”³²

La innovación ha sido estudiada desde diversos enfoques, de acuerdo con Arellano y Cabrero, la innovación se relaciona con cuatro diferentes niveles de análisis:

- *Nivel Funcional de la Innovación:* Este nivel de innovación se entiende como el “hacer nuevas cosas”, nuevos procesos, que no tenían antecedentes en la organización y que generalmente surgen de la dinámica del contexto (competencia, dinamismo tecnológico, nuevas disposiciones gubernamentales, etc.)
- *Nivel Estructural de la Innovación:* En este nivel se tienden nuevas formas organizativas, no convencionales de organización de recursos (materiales, técnicos y humanos), es decir nuevas articulaciones de los elementos organizacionales, un nuevo orden de referencia para la toma de decisiones.
- *Nivel Comportamental de la Innovación:* Este nivel se refiere al ámbito de las expectativas individuales, la modificación de patrones de conducta, los nuevos arreglos organizacionales entendidos como articulaciones en la red de influencias alianzas y coaliciones en estructuras de poder entre actores.

³¹ Arellano, David y Cabrero, Enrique. “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica.” Revista *Gestión Pública*, Vol. II, Núm. I, enero-junio, México, 1993, p. 61.

³² *Ibid.* p. 65.

- *Nivel Relacional de la Innovación:* Es aquel en que las complejas vinculaciones entre contexto y organización, en su mutua dependencia y efectos recíprocos, procrean necesidades y factores innovadores.³³

De lo anterior se puede afirmar que cada uno de los niveles de innovación debe ser planeado o por lo menos parcialmente anticipados por la cúspide organizacional, cualquiera que sea su sentido de inducción (top –down o bottom-up), además dichos niveles pueden relacionarse entre sí desencadenando efectos multiplicadores a lo largo de la red de organizaciones. Por otra parte se pretende que las innovaciones desencadenen procesos de cambio, pero cuando esto no sucede, no puede concebirse como innovación, ya que el éxito es un valor implícito de cualquier proceso de innovación.

La innovación puede atraer la preferencia por “la modernidad de las cosas” o “el cambio por el cambio mismo.”³⁴

Sin embargo los cambios no anticipados o previstos que se derivan de la innovación se interpretan como adaptaciones. Dicho por Arturo del Castillo, “El concepto de adaptación se refiere a aquellos cambios no planeados, que generalmente se desarrollan en un nivel microorganizacional y que se desprende de ciertas decisiones de innovación. La adaptación se produce por la necesidad que tiene la propia organización de ajustar algunos de sus componentes a un nuevo equilibrio de fuerzas internas y externas.”³⁵

Por tanto el curso específico de la evolución y de los cambios en las organizaciones viene determinado en última instancia por las características del entorno.

³³ *Ibid.* pp. 66-68.

³⁴ Bozeman, Barry. (comp.) *La Gestión Pública su situación actual*. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 396.

³⁵ Citado por del Castillo, Arturo. “Transformación institucional en organizaciones gubernamentales.” En *Reformando al Gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*. Arellano, Cabrero y del Castillo. (Coordinadores), CIDE- Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 287.

La mayor parte de las innovaciones exitosas exploran al cambio, como lo describe Drucker “ la disciplina de la innovación es una disciplina de diagnóstico; es el examen sistemático de las áreas de cambio que podrían ofrecer oportunidades al empresario.”³⁶

Para Drucker la innovación sistémica significa explorar siete áreas en busca de la oportunidad de innovar, estas son:

1. Lo inesperado: el éxito inesperado, el fracaso inesperado, la sorpresa.
2. Lo incongruente: entre la realidad como es y lo que se supuso “debía ser”.
3. La innovación que se basa en la necesidad de un proceso.
4. El desmoronamiento: el cambio súbito en la estructura de la industria o del mercado que toma desprevenido.

El segundo conjunto de campos de oportunidades de innovar son los de tipo externo y consta de tres áreas:

5. Cambios en la población.
6. Cambios en la percepción, modalidad o significado.
7. Nuevos conocimientos, tanto científicos como no científicos.³⁷

Por otra parte las investigaciones en materia de innovaciones, estudian de manera específica a la “motivación” como una cuestión central de algunas teorías relacionadas con la conducta de los funcionarios públicos.

³⁶ Drucker, Peter F. *La innovación y el empresario innovador*. Hermes, México, 1989, p. 50.

³⁷ *Ibid.* p. 51.

Existen algunos factores que conducen a la motivación de innovar en las organizaciones públicas, véase el siguiente cuadro No 1.3.

Cuadro 1.3
Motivaciones para innovar las organizaciones públicas

Autor	Dilema / Hipótesis
Feller (1980,1981)	<p align="center">Eficiencia de Producción</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La innovación aumenta la eficiencia de la producción, es decir, reduce los costos y aumenta el nivel de producción. <p align="center">Eficiencia de Servicio</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se adopta una innovación por que sin reducir costos, mejora o intensifica los servicios y, potencialmente los incrementa. <p>Feller concluye que cuando las burocracias públicas pueden tener más aversión a los riegos, las innovaciones pueden mejorar los servicios más que la eficiencia.</p>
Kraemer y King (1985)	<p>Innovaciones que incluyen intercambios entre los intereses de los ciudadanos y el control burocrático. Ambos autores identifican dos modelos para la adopción de computadoras (tecnología).</p> <p align="center">Modelo Racionalista</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De acuerdo a este modelo la tecnología computacional sirve a los ciudadanos ofreciéndoles más servicios en forma más equitativa. <p align="center">Modelo de la Política de refuerzo</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Las computadoras son instrumentos para los intereses más poderosos. <p>Kraemer y Kling convienen con Feller en que la adopción de tecnologías no es impulsada básicamente por consideraciones de eficiencia, sino que la eficiencia resulta menos importante que el reforzamiento de las disposiciones de poder existentes.</p>
Hannaway (1987)	<p align="center">Crecimiento Burocrático</p> <p>La investigación del crecimiento burocrático, elaborado por este autor, examina a los administradores de las oficinas centrales en un distrito escolar, da un nuevo apoyo la producción es secundaria y el control es la motivación básica para innovar.</p> <p>Hannaway, sostiene que el crecimiento se debe más a la atención de los administradores hacia las preocupaciones inmediatas que a cualquier maximización de la utilidad.</p>
Mohr (1969)	<p align="center">El Status Profesional</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En un estudio de organizaciones de salud, Mohr, arguye que los grandes departamentos deciden adoptar un gran número de programas, en lugar de disminuirlos. <p>Mohr, supone que: "Una innovación en gran medida por el afán de prestigio y estatus profesional, de parte del funcionario y de otros miembros del departamento de salud."</p>
	<p align="center">La novedad por un proceso o producto</p> <p>Finalmente una quinta motivación para innovar reside en la novedad de un proceso o producto, como simbolismo de la innovación. Las personas pueden favorecer a un nuevo producto o proceso simplemente por que es nuevo y representa un modo alternativo de hacer las cosas.</p>

Fuente. Elaboración propia con ideas de James L. Perry, Kenneth L. Kraemer, Debora E. Dunkle y John Leslie King, citado en Bozeman Barry. *Op. cit.* pp. 393-395.

Como se ha citado con anterioridad es el cambio lo que siempre proporciona la oportunidad a lo nuevo y diferente. Sin embargo la importancia de innovar en las instituciones públicas, se debe a que dichas instituciones son demasiado importantes y han llegado a ser más, el sector público tanto gubernamental como no gubernamental, ha crecido con mayor velocidad que el sector privado en los últimos tiempos, crecimiento que se aceleró desde la segunda guerra mundial.

De acuerdo con Drucker el sector público, se resiste a abandonar cualquier cosa que estén haciendo, y por ello rara vez innovan lo que han establecido; existen tres razones principales por las cuales resulta más difícil la innovación en las instituciones públicas más que en las empresas privadas.

- I. La institución de servicio público se basa en un presupuesto y no en la ganancia, en una institución de servicio público el éxito se mide por el presupuesto más que por los resultados obtenidos y cualquier intento de cambio en las actividades y esfuerzos, hace que se pierda dimensión y prestigio. Y el fracaso no puede ser reconocido.
- II. Una institución de servicio público depende de muchos "constituyentes". En cambio un negocio que vende sus productos en el mercado, el único constituyente es el consumidor que eventualmente supera la importancia de los demás. En una institución de servicio público debe satisfacer a todos. En el momento en que una institución, "adquiere" un grupo de personas que se niegan a abandonar el programa y hasta modificarlo ligeramente, todo lo nuevo siempre es discutido, eso significa que el grupo dirigente de las actividades se opone y lo nuevo no tiene su grupo para que lo defienda.
- III. Pero la razón más importante es que la institución de servicio público existe para "hacer el bien". Eso significa que tiende a considerar su misión como solamente moral, no está sometida al calculo de costo beneficio, es decir si uno esta haciendo bien no existe el hacer mejor, la

exigencia de innovar de hacer algo distinto será resistida como un ataque a sus fundamentos, sus valores y sus creencias.³⁸

Para abatir este tipo de circunstancias adversas a la innovación el mismo autor hace una serie de recomendaciones necesarias para lograr la innovación.

- ✓ La institución de servicio público necesita una definición clara de su misión, necesita centrarse en los objetivos.
- ✓ La institución de servicio público necesita la declaración realista de sus objetivos necesita una meta a la que pueda llegar. Es decir casi todos los objetivos pueden y deben ser expresados en función de lo óptimo y no de lo máximo.
- ✓ El fracaso de los objetivos, debería considerarse como una indicación de que el objetivo es equivocado o, por lo menos que su definición es errónea.
- ✓ Las instituciones de servicio público deberán ver los cambios demográficos, económicos, sociales y tecnológicos como oportunidades en un periodo de cambio rápido. De otro modo, los cambios se convertirán en obstáculos y les resultara cada vez más difícil cumplir su misión, si sostienen programas y proyectos que no pueden funcionar en un ambiente que ha cambiado.
- ✓ Las instituciones de servicio público necesitan introducir en sus políticas y prácticas la búsqueda constante de la oportunidad para innovar. Necesitan considerar al cambio como una oportunidad y no como una amenaza.³⁹

³⁸ *Ibid.* pp. 209-211.

³⁹ *Ibid.* pp. 213-214.

Otro autor Mark H. Moore cita que los directivos deberían distinguir varios tipos de innovaciones por ejemplo: Algunas innovaciones pueden caracterizarse como *políticas o programáticas*. Estas innovaciones definen nuevas formas de uso de los recursos de la organización con su misión global. Otros tipos de innovación se podrían definir como innovaciones *administrativas*. Estas implican nuevos métodos de organización, responsabilidad o control de las operaciones de la organización. Las innovaciones *estratégicas* son otra clase de innovación. Estas intentan redefinir los objetivos fundamentales o las tecnologías básicas de la organización; normalmente este tipo de innovación requiere tanto de las innovaciones programáticas como administrativas. Una innovación estratégica importante está diseñada no sólo para dirigir la organización hacia nuevos propósitos y métodos, sino también con vista a aumentar la capacidad futura de la organización para aprender e innovar.⁴⁰ Finalmente la innovación, permite la transformación organizacional hacia la flexibilización y profesionalización, esto es, favorece en gran medida a la toma de decisiones descentralizadas y permite una mejor organización de los empleados.

Lo que intenta la nueva gestión pública, con la innovación es precisamente que la administración pública deje atrás su visión tradicionalista y estatizante para convertirla en una institución más abierta y receptiva. La innovación deberá ser concebida como un elemento útil, para transformar la administración pública en una administración accesible moderna y eficiente, cuyo progreso sea una demanda constante 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 en la manera que podamos aprender de nuestros errores del pasado y reconocer los avances logrados, podremos mejorar y desarrollar alternativas, que nos brinden más y mejores resultados en el desempeño del quehacer público, lo anterior nos invita a realizar un análisis detallado en el siguiente capítulo

⁴⁰ Moore, Mark H. *Gestión estratégica y creación del valor en el sector público*. Paidós Iberoamérica, Barcelona, España, 1998, pp. 326-327.

CAPITULO II. REFORMAS Y MODERNIZACIONES ADMINISTRATIVAS EN MÉXICO DEL SIGLO XIX – XXI.

El presente capítulo pretende analizar descriptivamente los antecedentes de las diversas reformas y modernizaciones en materia de la administración pública, que se han presentado a lo largo de dos siglos como resultado de una indagación, por obtener un modelo idóneo a las necesidades de nuestro país.

2.1 Primeras Reformas Administrativas del México Independiente 1821-1841.

Después de años de lucha por lograr su independencia, la nueva nación mexicana, no estaba preparada para vivir como nación libre, como país independiente, ni siquiera los protagonistas se ponían de acuerdo en quién nos iba a gobernar, sí un rey o un presidente; al enfrentarse con ese problema, Agustín de Iturbide creó la Junta Provisional Gubernativa, la cual a su vez lo eligió como presidente, sin embargo otros deseaban a un monarca, la presión logró influir en la decisión del Congreso y fue así que finalmente Iturbide fue coronado emperador.

La nueva nación mexicana inauguraba su vida soberana con un gobierno imperial de tinte aristocrático; durante el gobierno de la regencia se dan algunos acontecimientos importantes, como lo fue el decreto del 8 de noviembre de 1821, que organiza a la administración pública al establecer los ministerios acorde a la concepción monárquico- española de las cuatro causas.¹

⇒ De esta manera surgieron la Secretaría de Estado y Despacho de relaciones Exteriores: Facultada para el manejo de las relaciones

¹ Rives Sánchez, Roberto. *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940*. INAP, México, 1984, p. 32.

diplomáticas, correos, caminos, calzadas, puentes y todos los ramos económicos y políticos.

⇒ La Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Que manejaba la administración de justicia por medio de tribunales supremos, jueces y demás autoridades de la iglesia, además lo correspondiente a las juntas de medicina, cirugía y farmacia.

⇒ La Secretaría de Estado y Despacho de Guerra y Marina, que determinaba lo relacionado a las armas y la guerra (vía terrestre o marítima).

⇒ La Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda, encargada de las rentas públicas.

Entre las obligaciones de los ministros se encontraba: la de dar audiencias diarias a los interesados sobre los negocios a su cargo, proponer a la regencia reformas y mejoras a la administración²

En el mismo año se planteo, la necesidad de llevar reformas administrativas, ya que el primer reglamento de gobierno establecía que “cada ministro debía proponer reformas y mejoras para su ministerio, coordinándose con los demás en la recomendación de reformas generales”³

Así mismo el 15 de diciembre de 1821 se expidió la primera ley que reglamentaba el comercio exterior del imperio abriendo las puertas a todas las naciones que quisieran entablar relaciones comerciales con México.⁴

Cabe señalar que la administración imperial, no dio oportunidades a los mexicanos de ingresar a la función pública; antes bien perpetuó el dominio criollo, reprimiendo las formas de representación nacional.

² *Ibid.* p.34.

³ Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*. Porrúa, México, 1980, p. 98.

⁴ Rives Sánchez. *Op. cit.* p. 35.

Además el imperio desde sus inicios enfrentaba problemas financieros, pues más de una vez sus ingresos fueron mayores a sus egresos. Pese a ello desde la instauración de Iturbide como emperador, existían algunos descontentos; Santa Anna encabezó sus tropas y publicó un manifiesto para luchar contra el imperio. Iturbide ordenó a los generales Echevarría, Cortazar y Lobato, que salieran de la ciudad de México para combatir a Santa Anna, pero dichos militares pactaron contra él y firmaron, en febrero de 1823, el llamado Plan de Casa Mata; el cual exigía la reinstalación del Congreso y la renuncia de Iturbide. La fuerza de los insurrectos, obligó al emperador a rehabilitar el Congreso y a presentar su renuncia.

De esta forma terminaba el efímero imperio que apenas duro un año, el primer imperio mexicano se desmorono no sólo debido a las contiendas políticas; también fue determinante el retraso económico con el que empezó a vivir nuestra incipiente nación.

Con la abdicación de Iturbide gobernaba un triunvirato, lo integraban Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino. En medio de discusiones e intentos, llegó el 4 de octubre de 1824 y el Congreso republicano decretó una Constitución Federal, con ella se establecía una República Federal compuesta por 19 estados, 4 territorios y el Distrito Federal. Seis días después, fue nombrado como primer presidente constitucional de México a Guadalupe Victoria y como vicepresidente a Nicolás Bravo.

Como se puede observar, el problema fundamental de la nación mexicana en aquel entonces era lograr la unificación política y por consiguiente administrativa.

El Congreso pulsando la tendencia anárquica que declinaba al país, trato de apresurar el Acta Constitutiva de 1824, por principio esta acta asignó y definió un territorio al Estado y remarco la independencia política de España;

además reconoció el culto católico sin tolerancia a otros cultos, se reconoció la autonomía de los estados en lo referente a su administración y gobierno interior y adoptó la división tripartita de poderes; así mismo estableció un Consejo de Gobierno que funcionaría durante el receso del congreso general, por su parte el Poder Judicial de la Federación se depositó en la Suprema Corte de Justicia, con miembros perpetuos en los tribunales de circuito y los juzgados de distrito.⁵

A un mes de iniciada la gestión del presidente Guadalupe Victoria, expidió un decreto estableciendo las bases para el arreglo de la hacienda pública, donde el secretario de hacienda pasó a dirigir todas las rentas pertenecientes a la federación, además de la inspección de las casas de moneda.

También se estableció la Ley de la Tesorería General de la Federación, definiéndole sus funciones específicas en materia de recaudación y distribución de los ingresos y egresos de la nación, otro avance significativo fue la creación de la Contaduría Mayor, encargada del examen y la glosa de las cuentas nacionales y que se encontraría bajo la inspección de la Cámara de Diputados.

A el actual presidente también le interesaba el desarrollo de la agricultura, la industria y el comercio, pero principalmente veía en las comunicaciones el instrumento para el desarrollo económico.

Por otro lado, el desahogo de la situación financiera, se dio gracias a los prestamos ingleses, que sirvieron para pagar los sueldos de empleados y militares del aparato administrativo.

Los últimos meses del año 1828, constituyeron un período violento para la nación; las elecciones presidenciales favorecieron a Manuel Gómez

⁵ *Ibid.* pp. 47-52.

Pedraza, sin embargo los partidarios de Guerrero se sublevaron, y encabezados por Santa Anna, llevaron a aquel a la presidencia.

Con la llegada al poder de Guerrero el gobierno beneficio a la industria, fomentando de algún modo la riqueza pública, dicha administración proponía una política proteccionista, instrumentada en políticas arancelarias.⁶

Las pugnas por el poder se hacían sentir nuevamente, el 2 de enero de 1832 hubo una nueva revuelta, Gómez Pedraza, volvió apoyado de Santa Anna quien poco antes lo había desconocido. Gómez Pedraza prestó juramento constitucional como presidente el 3 de enero de 1833, pero su gobierno duraría sólo ochenta y siete días, por lo que en las votaciones saldría electo, por primera vez, como presidente Antonio López de San Anna y como vicepresidente Valentín Gómez Farias.

En realidad gobernó Gómez Farias, quien se obsesionó con una doble reforma: la eclesiástica y la militar.

La reforma eclesiástica pretendía debilitar la importancia que tenía el clero, pues a los reformistas les interesaba desamortizar la riqueza y destruir el monopolio de la enseñanza, por su parte la reforma militar redujo el número de soldados del ejército, además les derogaron algunos privilegios a los oficiales.

A partir del gobierno conservador (1830) se amplia el ámbito de la organización de la administración pública, lo que rompe con el principio de las cuatro causas. Así tenemos que se menciona en el ámbito educativo la creación de la (Dirección General de Instrucción Pública, 26 de octubre de 1833; la Academia de la Lengua, 22 de marzo de 1835, y Academia Nacional de Historia) en el ámbito económico; 16 de octubre de 1830 (Banco Avío, que se constituye como el antecedente primario de la administración paraestatal en México); en el ámbito de salud (Dirección de Salud Militar). De lo anterior se observa el proceso de una división interna de trabajo de gobierno; ejemplo de

⁶ *Ibid.* p. 60.

ello es la creación e institucionalización de la figura administrativa de la Subsecretaría.⁷

Las reformas al clero y a la milicia, trajeron consecuencias graves, pues representaban cambios demasiado drásticos, provocando que por toda la república aparecieran pronunciamientos y levantamientos encabezados por militares no liberales. La tendencia al centralismo se había desarrollado a tal grado que el cambio en la forma de Estado y gobierno era inevitable, para 1935, el Congreso expidió las bases para la adopción del Estado Centralista; finalmente en 1936 surge el nuevo Código Político, conocido como las Siete Leyes Constitucionales donde se estipulaba lo siguiente:

La Cuarta Ley decretaba que el Poder Ejecutivo, se depositaba en una sola persona, un presidente electo de manera directa, y que desempeñaría su cargo por un período de ocho años, además tenía facultades de nombramiento y remoción del personal de la administración pública.⁸

A su vez la Administración Pública se conformó por cuatro dependencias: El Ministerio de lo Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores El Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Guerra y Marina.

En 1836 se crea una nueva dependencia a la administración pública: el ministerio de lo Interior, el cual se le separa del Ministerio de Relaciones Exteriores y a su vez absorbe las funciones de la anterior Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Este tipo de cambios en lo administrativo representa el claro dominio de las clases privilegiadas en el poder.

La república se había organizado y se mostraba una clara centralización para las decisiones de gobierno, pese a ello la administración pública daba

⁷ García Cárdenas, Luis "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública en México.", *Revista de Administración Pública*, INAP, No 54 abril- junio, México, 1983, p. 239.

⁸ Rives Sánchez, Roberto. *Op cit.* pp. 81-82.

muestras de descentralización, a la vez de expansión, pues aparecen las funciones de policía, instrucción pública e industria.⁹

Al llegar la década de los años cuarenta, la república centralista vislumbraba su fin, se estableció una larga lucha por el poder entre federalistas y centralistas lo que originó una anarquía constitucional. A principios de 1841, el general Mariano Paredes Arriaga, Santa Anna y Gabriel Valencia, promulgaron las bases para el gobierno provisional de la república adoptada en septiembre de ese mismo año.

Estas Bases introdujeron a la administración pública algunas modificaciones, de nueva cuenta en su estructura, pues se modificaron los ministerios.

- ❖ El Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores en (Relaciones Exteriores y Gobernación.)
- ❖ El Ministerio de Instrucción Pública e Industria.
- ❖ El Ministerio de Hacienda.
- ❖ El Ministerio de Guerra y Marina.

En esta ocasión se suprimió el Ministerio de lo Interior, pues a través de una circular de octubre de 1841, se estableció que todos los negocios de gobernación deberían incorporarse al ministerio de lo Exterior, con lo que su denominación cambio a Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación.¹⁰

A lo largo de los 20 años de la emancipación de nuestra nación, se caracterizaron por una imperante inestabilidad política, producto de la dictadura militarista que pretendió establecer a Santa Anna, en un pueblo exhausto por las continuas guerras, el hambre, el atraso económico y dividido política y culturalmente.

⁹ García Cárdenas. *Op. cit.* p. 244

¹⁰ Rives Sánchez. *Op cit.* p. 94

Para Luis de la Rosa, teórico de la administración pública de la época, reconocía que la administración pública se había desarrollado cuantitativa y cualitativamente entre 1821 y 1852, pero también señala que la administración seguía prácticas heredadas de la colonia, que ya no correspondían a las exigencias del México independiente.¹¹

En el período comprendido entre las Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843 y las Bases para la Administración de la República de 1853, la historia político administrativa de México sacudió las raíces de la nación, además de las luchas internas entre distintas las fracciones, la anarquía administrativa y territorial, se perdió más de la mitad del territorio, sin embargo en medio de las grandes discusiones legislativas y las ideas administrativas no pudieron imponer sus propias consideraciones. “Podemos definir a esta época como los días de los escritos constitucionales, pues era más fácil escribirlas que ponerlas en práctica.”¹²

2.1.1 Reforma de 1853.

Tras una serie de acontecimientos que obstaculizaron el desarrollo político del país, fue nombrado por las legislaturas de los estados, presidente de la República nuevamente a Santa Anna, el 17 de marzo de 1833, aunque tomó posesión formalmente el 20 de abril, para este sería su último período de gobierno.

Santa Anna había Asumido el poder como “salvador de la patria” pues la situación del país en materia económica estaba más que agravada, las actividades económicas eran prácticamente nulas al igual que la seguridad pública, y las finanzas.

¹¹ *Ibid.* p. 117.

¹² García Cárdenas. *Op cit.* p. 245.

Sin embargo era evidente que faltaba el aparato administrativo, para lo cual se estableció un decreto llamado Bases para la Administración Pública el 22 de abril de 1853.

En dichas Bases se estructuró a la administración pública de la siguiente manera:

- ❑ Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.
- ❑ Secretaría de Estado de Guerra y Marina.
- ❑ Secretaría de Estado de Gobernación.
- ❑ Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ❑ Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

Como se observa se instituyó una quinta secretaría, la de Fomento para impulsar, la agricultura, la industria y el comercio, además de lo relativo a la conserjería y geografía y estadística, así mismo el 12 de mayo de 1853, se creó la Secretaría de Gobernación y desapareció la denominación de Relaciones Interiores, dejando de lado el ramo de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública y la Secretaría de Hacienda se le anexa la de Crédito Público.

Como ya se señaló con anterioridad la hacienda pública era de suma importancia y por ello se decreto en el mismo año, la Ley de Bienes Nacionales y la Ley de Ingresos y Egresos.¹³

García Cárdenas comenta al respecto: “el recuento de los ramos correspondientes a la administración pública muestran que a pesar del período, la inestabilidad política, existía un mínimo ordenamiento administrativo que se constituía como la base de la actividad organizadora del Estado en la sociedad.”¹⁴

¹³ Rives Sánchez. *Op. cit.* p. 126.

¹⁴ García Cárdenas. *Op cit.* p. 254.

El crecimiento tanto vertical como horizontal, en el último período de gobierno de Santa Anna, muestra un desarrollo administrativo y denotan un concepto más acabado de la administración pública.

El fin de la dictadura se dio cuando fue proclamado el Plan de Ayutla, donde se pedía la destitución de Santa Ana el 1º de marzo de 1854, siendo que hasta el año siguiente abandonó la Ciudad de México.

Entre tanto Federalistas y Centralistas se disputaban nuevamente el poder, de acuerdo con el Plan de Ayutla Juan Álvarez fue electo presidente interino; durante su gestión decreto la extinción de las Direcciones de la Contaduría, Correos, la de Contribuciones Directas, ordenando que las facultades que tenían estas direcciones pasarán al ministro de Hacienda y que los caudales públicos se concentraran en la Tesorería General, la única encargada de fondos y creó la Ley sobre Presupuestos de la República.

Además Juan Álvarez, puso en práctica varias reformas liberales, como la Ley Juárez, expedida en 1855, la cual suprimía los privilegios del clero y militares, dejando claro su no-intervención en asuntos de tipo civil. Álvarez renunció a su interinato presidencial el 18 de diciembre de 1855; su puesto lo ocupó el general Ignacio Comonfort en 1856, en su gobierno promulgó varias leyes, por ejemplo la Ley Lerdo o de desamortización de bienes eclesiásticos, otra fue la Ley La Fragua que regulaba la libertad de prensa, así mismo se expidió la Ley del Registro Civil que obligaba a todos los mexicanos a inscribirse a él.

Era evidente que a la dictadura le faltaron varios elementos para consolidarse, por lo que a partir del derrocamiento de Santa Anna, el período sucesor establecería las bases para la administración pública mexicana.

2.1.2 Reformas impulsadas por Juárez 1857-1875.

Las Leyes Reformistas, emitidas durante los gobiernos de Álvarez y Comonfort, provocaron otra crisis. Las soluciones no se veían fáciles; ya que la decisión ideal para los conservadores era la total desaparición de aquellas leyes, sin embargo los liberales entre ellos Juárez, deseaban mantener las leyes. El primer producto de ese movimiento liberal fue la elaboración de una nueva Constitución creada en 1857, este nuevo ordenamiento jurídico general de la sociedad mexicana, en materia de administración pública, establece una nueva forma de Gobierno Congresional.¹⁵

En 1857 surgió una nueva revolución popular de corte liberal llamada de "Reforma", que apoyó a esta nueva Constitución que, al mismo tiempo de consagrar las garantías individuales que caracterizan al Estado moderno, fortaleció al órgano Legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo con idea de evitar los extremos a que llegaron algunos presidentes anteriores, como Santa Anna.

Juárez para darle mayor coherencia al programa político liberal expedido en 1859, una serie de nuevas leyes reformistas: La de Nacionalización de Bienes del Clero, la que separaba la iglesia del Estado, La Ley orgánica del Registro Civil, La de Secularización, y la de Libertad de Culto además con la colaboración de Melchor Ocampo, Lerdo y Manuel Ruiz, elaboraron un amplio programa de gobierno que en materia de administración pública atiende los siguientes aspectos:

- En materia de Instrucción Pública, incrementar los establecimientos de enseñanza primaria gratuita; en tanto la secundaria y superior requerían un nuevo plan de estudios.
- Revisar plantas de personal del gobierno a efecto de reducir el número de oficinas y empleados, a lo estrictamente necesario.

¹⁵ García Cárdenas, *Op. cit.* p. 259.

- En el ramo de la guerra moralizar al personal y alentar a la guardia nacional.
- Proteger por todos los medios al alcance del gobierno la agricultura, industria fabril y de artes, el comercio y en general todo trabajo útil a la sociedad.¹⁶

El conjunto de las leyes de Reforma, señala el clarísimo propósito de destruir el poder temporal de la iglesia, empezando por su potencialidad económica y terminando con la modificación de los hábitos de conducta social.¹⁷

El gobierno de Juárez distribuyó los ramos de la administración pública en seis secretarías de estado:

1. Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores.
2. Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.
3. Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia Instrucción Pública.
4. Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento.
5. Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación
6. Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público.

Cabe señalar la crisis financiera en el gobierno de Juárez era evidente, por lo que en diciembre de 1861 se reducen a cuatro secretarías, pero en julio de 1867, nuevamente se restablecen las secretarías de Fomento y Gobernación.

Una vez definidos los ramos de la administración pública, creó un programa financiero que permitió vislumbrar la transformación económica, recogió y concentró la administración de impuestos, a través de la Ley de Bienes y Rentas de la Federación creada en 1868.

¹⁶ Rives Sánchez. *Op. cit.* p. 150.

¹⁷ *Ibid.* p. 152.

Tras una aparente consolidación del Estado mexicano, y completar sus casi tres lustros en el poder Juárez busca impulsar la irrigación, la libertad de comercio interior, las comunicaciones principalmente las líneas férreas, además de promover, la reorganización educativa en 1871, además dado que las enfermedades y las epidemias eran frecuentes creó el Consejo de Superior de Salubridad en el Distrito Federal.¹⁸

Finalmente en 1875, Lerdo incorporó las Leyes de Reforma a la Constitución, al mismo tiempo que se restituyó al Senado al poder Legislativo. Los momentos de estabilidad nacional, traen consigo estabilidad para la administración pública, por ello como lo cita Luis García Cárdenas: “ desde 1867 se inicia un proceso de centralización, diversificación, crecimiento y desarrollo de la administración pública mexicana, fenómeno que se refuerza en la segunda mitad de nuestro siglo.”¹⁹

2.1.3 Reforma de transformación técnica del Ejecutivo Federal 1917.

Porfirio Díaz ocupó la presidencia por espacio de 33 años, de 1876 a 1911, después de haber derrocado a Lerdo cuando este pretendía reelegirse. El porfiriato, en su régimen gubernamental buscaba a través de sus diversos elementos progreso dentro del orden, por ello la seguridad pública resultaba un elemento indispensable para el progreso económico, el crecimiento y la diversificación de las actividades se debió fundamentalmente a la gran oferta de la inversión, directa e indirecta.²⁰

Díaz busco establecer una política de promoción económica a través de la administración pública, en 1891 decide reestructurarla ampliándola a un número de siete secretarías .

¹⁸ *Ibid.* p. 170.

¹⁹ García Cárdenas. *Op. cit.* p. 267.

²⁰ Rives Sánchez. *Op. cit.* pp. 181-182.

- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Fomento.
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Guerra y Marina.

Para 1905, se crea la Secretaría de Instrucción Pública, y Bellas Artes la importancia de los asuntos educativos le imprime el carácter de oficial y obligatorio; en 1910 se crea la Dirección de Contabilidad y Glosa, buscando el perfeccionamiento de la administración; a si mismo estableció la carrera de empleados en la Escuela de Comercio y Administración, que deberían de cursar los aspirantes a empleos públicos.²¹

Al porfiriato se le asocia con el lema de; “poca política y mucha administración”, y ello tiene su razón de ser, pues además de las diversas medidas administrativas que dictó mantuvo una multitud de organismos e instituciones con funciones específicas en las diversas áreas de la sociedad, abarcando la beneficencia, la instrucción, la investigación, la salubridad el crédito, el comercio, etc.

Pero la ausencia de participación política y las injusticias cometidas en contra de la población en el intento de capitalizar al país y atraer la inversión extranjera, motivaron un nuevo y profundo movimiento revolucionario contra la dictadura de Díaz, que se prolongo siete años (1910-1917).

Con el triunfo de las fuerzas populares en 1917, Carranza elaboró una Constitución que impulso nuevos objetivos de carácter económico y social al Estado mexicano y sentó las bases para convertir al gobierno federal con un Ejecutivo Fuerte, en un instrumento encargado del mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población.

²¹ *Ibid.* pp. 186-198.

Para cumplir los nuevos objetivos del Estado, se hizo necesaria la creación de una nueva y más compleja administración pública. En la Constitución de 1917 se hizo una transformación técnica de la administración pública federal, al crearse departamentos administrativos como organismos colaboradores y dependientes del ejecutivo, sin responsabilidad política ante el legislativo; los Departamentos Administrativos, mismos que se encargarían de la provisión de diversos servicios de apoyo tales como, las adquisiciones y abastecimientos del gobierno.

De esta manera con la expedición de la Ley de Secretarías en 1917, Carranza crea siete secretarías y cinco departamentos de Estado:

Cuadro 2.1
Administración Carranzista

Secretarías de Estado	Departamentos de Estado
Relaciones Exteriores	Salubridad Pública
Gobernación	Aprovisionamientos Generales
Hacienda y Crédito Público	Contraloría
Guerra y Marina	Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.
Agricultura y Fomento	Estadística
Comunicaciones y Obras Públicas	Universitario y Bellas Artes
Industria Comercio y Trabajo	

Fuente. Elaboración propia con ideas de Rives Sánchez. *Op. Cit.* p. 239.

Con la inclusión del rubro del Trabajo en la Secretaría de Industria y Comercio, se le da una mayor importancia a este aspecto; pero sin lugar a dudas una de las medidas más importantes fue la creación del Departamento de Contraloría, encargado de vigilar todas las actividades hacendarías, al mismo tiempo de moralizar a la administración pública, dicho departamento absorbió algunas funciones que estaban encomendadas a la Secretaría de Hacienda.

Cabe señalar que con la elaboración de esta Ley se marca un cambio decisivo en la estructura administrativa al definir funciones y responsabilidades que darán solución a problemas muy concretos de la situación social existente.

Por otra parte, durante ese lapso (1917-1920), se intentaron algunas acciones tendientes a restituir la vigencia de la división de poderes; desapareció la Secretaría de Justicia para dar origen, a la Procuraduría General de la Nación, así mismo fueron incorporados a dicha administración los tribunales administrativos: el Tribunal Fiscal de la Federación; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; el Tribunal Federal de Arbitraje, para los trabajadores al Servicio del Estado; y Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje en el D.F.²²

De esta forma la administración pública se presenta como una pluralidad de instituciones subordinadas al Poder Ejecutivo.

2.1.4 Reformas Posrevolucionarias 1920-1970.

En 1920 tuvieron lugar elecciones para presidente de la república, en las que fue electo Álvaro Obregón, para poder llevar a cabo sus propósitos, Obregón recurrió a la conciliación de clases para lo cual consideró indispensable apoyar todas las actividades que permitieran el desarrollo de nuestro país.

Básicamente, el aparato administrativo durante este período no sufrió grandes transformaciones. Se continuo con las nuevas comisiones que se encargarían de la resolución de diferentes asuntos.

Sin embargo desaparecieron algunos departamentos, uno de ellos fue el de Aprovisionamientos Generales, ya que en adelante le correspondería a cada una de las dependencias hacerse cargo de proveerse de lo necesario para llevar a cabo sus funciones, posteriormente el Departamento de

²² García Cárdenas. *Op. cit.* p. 287.

Universitario y de Bellas Artes se incorporó a la Secretaría de Educación Pública, como uno de los adelantos en el surgimiento del estado activo, en los asuntos públicos, asimismo, el Departamento de Salubridad, desconcentró sus servicios de sanidad pública en los puertos y las ciudades fronterizas, otra modificación administrativa fue la creación del Departamento de Estadística Nacional, como departamento autónomo en 1823.²³

Es importante citar que Obregón logro un énfasis de su presupuesto, inaugurando un auge en los gastos sociales, teniendo en cuenta que el bienestar de las masas, a cambio de apoyo para la conservación del poder.

El siguiente período presidencial que fue presidido por Elías Calles en el período de 1924-1928, su política consistió en promover el desarrollo capitalista, a través de la creación de nuevos organismos oficiales ampliando la infraestructura del país, la novedad que introduce Calles es ligar la expectativa de las reformas sociales, no como una simple promesa del gobernante, sino una promesa del sistema como tal.

El propio Calles menciona que todos los esfuerzos de su administración (1925) serían dirigidos a equilibrar el presupuesto. Una de las medidas más importantes a las que recurrió fue la Reforma Hacendaría que se dirigió al logro de cuatro objetivos:

- I. Obtención de mayor ingreso para el Estado.
- II. Reorganización del sistema Fiscal
- III. Establecimiento de un sistema bancario.
- IV. Estimular las actividades económicas y la restauración del crédito interior y exterior.

Otro logro importante fue la expedición de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, con dicha ley se creó un fondo especial destinado a sostener a los empleados públicos cuando por razones de edad o incapacidad

²³ *Ibid.* p. 299.

debían abandonar el servicio con el pago de pensiones inferiores a los sueldos; además fundó la Comisión Federal de Caminos y la Comisión Federal de Irrigación, como promesa de mejorar las comunicaciones del país, y reorganizó también los aspectos financieros de la hacienda del Distrito Federal y se expidió la Ley Orgánica del Departamento de Presupuesto de la Federación.²⁴

Asimismo Calles adoptó una política que incluyó la selección y reducción de empleados en las diversas dependencias de la administración pública, además de la reducción en los salarios.

Sin embargo no fue sino hasta la década de los treinta, la posición del gobierno, y concretamente de la administración pública era más acentuada sobre la sociedad, se puede afirmar que en esta década se establecieron las bases para el desarrollo capitalista mexicano; en tanto que el capital privado aumentaba sus inversiones, el Estado tuvo que recurrir a la nacionalización de sus sectores clave en la economía

Después de algunos momentos de inestabilidad política, fue nombrado presidente Ortiz Rubio a principio de 1930, desde sus inicios tuvo que enfrentar problemas de tipo económico, pese a ello logró fomentar los créditos agrícolas y creó la Ley Federal del Trabajo (1931), sin embargo renunció a la presidencia en 1932 y lo sustituyó Abelardo Rodríguez, este último logró dar una orientación al quehacer administrativo y en colaboración de su gabinete formular un programa de eficiencia administrativa a través de la racionalización de los recursos públicos.

En 1932 fundó la Secretaría de Economía Nacional (en sustitución de la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo); las actividades básicas de esta nueva secretaría son; organizar, modificar y vigilar la actividad privada por razones de interés público, a fin de obtener mayor provecho colectivo.

²⁴ *Ibid.* pp. 301 y 302.

En el mismo decreto, se creó el Departamento del Trabajo, inaugurando su carácter de autónomo, desligándose de la Secretaría de Economía, en ese mismo año se suprimió el Departamento de la contraloría absorbiendo sus facultades la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por su parte del Departamento de Estadística pasó a depender de la Secretaría de Economía.

Para 1933, el presidente Rodríguez convocó a una reunión con su gabinete para elaborar técnicamente un plan de trabajo para el próximo gobierno (1934-1940), en ese mismo año Lázaro Cárdenas ocupó la presidencia, apoyado en el Plan Sexenal, Cárdenas desarrolló la estructura administrativa del Estado, y afirmó que su programa estaba basado en la justicia social, logrando así un nuevo nivel de gastos en pro de la misma.²⁵

La administración cardenista se caracteriza por cuantiosas inversiones en obras públicas-reducción al margen del desempleo- se construyeron edificios para diversos fines como; oficinas federales, hospitales, escuelas, así como también se realizaron monumentos, parques y jardines.

En junio de 1934 fue instituida la Nacional Financiera, por vía de la Secretaría de Hacienda, con carácter de institución nacional de crédito, también se expidió la Ley del Servicio Civil con la cual se regula las relaciones entre el Estado y sus servidores, en los considerandos de esta ley se renunció a la facultad de remover y nombrar libremente a los funcionarios públicos del Ejecutivo, hasta el fin de su mandato, pero sin coartar la libertad del sucesor en la presidencia.²⁶

De igual forma se creó una Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos (1934) que estructuraba a la administración pública de la siguiente forma. Véase cuadro 2.2.

²⁵ *Ibid.* p. 306.

²⁶ Rives Sánchez. *Op. cit.* pp. 331 y 332.

Cuadro 2.2

Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos de 1934

Secretarías de Estado	Departamentos de Estado
Relaciones Exteriores	Trabajo
Gobernación	Agrario
Hacienda y Crédito Público	Salubridad Pública
Guerra y Marina	Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares
Agricultura y Fomento	Distrito Federal
Comunicaciones y Obras Públicas	
Educación Pública	
Procuraduría General de la República.	

Fuente. Elaboración propia con ideas de Rives Sánchez. *Op. cit.* p. 334.

Por otra parte la cuestión educativa alcanzó el 20 por ciento de los egresos de la federación y se dirigió a todos los niveles; en 1935 se creó el Departamento de Asuntos Indígenas, el Departamento Forestal de Caza y Pesca y el Departamento de Educación Física, como resultado de la creación de dichos departamentos se modificó nuevamente la estructura administrativa. Posteriormente se anexaron Departamentos como: el de Publicidad y Propaganda (1936) y Asistencia Infantil (1937); la Secretaría de Guerra y Marina sufrió también una transformación, convirtiéndose en Secretaría de la Defensa Nacional (1937); además creó el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Banco Obrero de Fomento Industrial.

En materia económica se sentaron las bases del rescate de las riquezas nacionales haciéndose efectiva la nacionalización del subsuelo.

Estas medidas tendientes a la consecución del bienestar social ampliaban la esfera de acción del gobierno, provocando una revolución de las instituciones de carácter social, de esta forma el sector público toma una posición clave en la economía como promotor del desarrollo nacional.

En la década de los años cuarenta, el país continúa con un enorme desarrollo industrial que ya estaba previamente establecido en la década anterior; durante la presidencia de Ávila Camacho; el crecimiento acelerado de la industrialización, llevó al gobierno a ampliar sus relaciones con la iniciativa privada haciéndoles partícipes de los programas de gobierno, muestra de su colaboración fue la creación de las Cámaras de Comercio y de Industria; además se introdujeron reformas e innovaciones dentro de la administración pública, tales como la creación del Consejo Supremo de Defensa Nacional; el acuerdo del 7 de septiembre 1943 por el que se estableció una comisión intersecretarial encargada de formular y llevar a cabo un plan de mejoramiento de la administración pública toda vez que tomando en cuenta el aumento de los precios y el de las necesidades de los servicios públicos se considero necesario introducir economías en los gastos administrativos, mediante la supresión o reducción de servicios innecesarios, el aumento de la eficiencia del personal y la supresión de tramites innecesarios. También decretó la creación de la Comisión Federal de Planificación Económica, así mismo creó la Junta de Economía de Emergencia, el Colegio Nacional, La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Marina entre otras.²⁷

Como podemos observar el gasto público tuvo una orientación hacia la infraestructura, la inversión pública con la finalidad de apoyar la industrialización. Además otros de los logros alcanzados en esta administración fue la planeación del gasto, seleccionar y priorizar proyectos públicos, además de la supervisión del adecuado funcionamiento de la administración pública.

En síntesis a mediados de la década de los cincuenta, el sector público contaba aproximadamente con 158 empresas estatales y organismos descentralizados, sumando las 13 secretarías y los 2 departamentos de Estado.

²⁷ *Ibid.* pp. 358-359.

En esa misma década, se da una adecuación sustancial el aparato administrativo público a los requerimientos de los próximos años. La cual se caracterizó por los esfuerzos de planeación económica que las Naciones Unidas recomendaron se realizara en todos los países en desarrollo; la exigencia de que para poder realizar un plan de desarrollo era necesario adaptar, y muchas veces modificar sustancialmente, las estructuras y procesos administrativos que constituyen su medio de acción más importante, la elaboración de programas que incluyesen reformas de tipo fiscal, agrario y administrativo que garanticen la consecución de los objetivos de lo que habría de llamarse posteriormente “la primera década del desarrollo” dentro del programa mundial de Naciones Unidas.²⁸

Durante la administración de Adolfo Ruiz Cortínes, tuvo que enfrentar un período de crisis económica nacional, lo cual permitió la creación del Comité de Inversiones y el Programa Nacional de Inversiones para el sexenio de 1953-1958, cuyo objetivo primordial fue el crecimiento económico del país, asimismo creó el Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional, con la finalidad de evaluar y proponer medidas concretas para la industria y la agricultura.

Con respecto a la administración pública, en 1953 reformo la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación “señalando en su Art. 110 la obligación de funcionarios y empleados públicos de manifestar su situación patrimonial ante el procurador general de la república.”²⁹

Sin embargo algunos factores externos influyeron en el agudo proceso de inflación, logrando estremecer al nuestro país por una nueva guerra mundial, logrando que se devaluara el peso mexicano.

²⁸ Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrada en México Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979)*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, p. 105.

²⁹ Rives Sánchez. *Op. cit.* p. 365.

Con este panorama, Adolfo López Mateos, asumió el Poder Ejecutivo en 1958, a lo largo de su administración (1958-1964) impulsó el gasto social invirtiendo grandes cantidades a la seguridad social; realizó una importante reforma de tipo Constitucional introducida al Art. 123. donde se estableció la obligatoriedad del reparto de utilidades a los trabajadores; otra medida fue la creación de CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares), cuyo objetivo esencial sería la venta de productos básicos del campo a precios muy bajos, se compró a la Compañía de Luz y Fuerza, siendo el Estado Mexicano el único dueño; nuevamente se modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y surgen las siguientes Secretarías: la Secretaría de Patrimonio Nacional (que debía de vigilar y administrar los bienes de la nación, controlar financiera y administrativamente las operaciones del sector paraestatal, intervenir en las adquisiciones del gobierno federal etc.); se crea también la Secretaría de Industria y Comercio, dada la importancia de dichas actividades; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas, el Departamento de Turismo, pero sin lugar a dudas la de mayor importancia fue el surgimiento de la Secretaría de la Presidencia, cuya finalidad era la formulación de objetivos en la planeación económica y social del país, de este modo asumía dos funciones de suma importancia; la planeación y programación nacional.

Para 1961 se creó un acuerdo en el que todas las secretarías y departamentos de Estado deberían elaborar sus propios planes de acción, dando paso al surgimiento de la Comisión Intersecretarial para la planeación económica y social cuya intención era elaborar planes nacionales de corto y largo plazo. De esta manera es como el Estado se convertía en un elemento activo en el crecimiento e integración nacional.

En el período de gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), la administración pública federal no sufrió cambios considerables, sin embargo fue a partir de ese momento cuando se empezó a gestar en forma sistemática el proceso de reforma administrativa.³⁰

³⁰ García Cárdenas, Luis. "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México" *Revista de Administración Pública*, México, INAP, No 54 abril-junio, 1983, p. 324.

Es en 1965 cuando nace la Comisión de Administración Pública (CAP), integrada por los directores de Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica de la Secretaría de Presidencia. Con este paso se enmarca el inicio del proceso actual de reforma que pretende obedecer a las siguientes características: “constituir un proceso técnico y programático, innovador, comprensivo, permanente, estratégico, flexible, tendiente a seguir una respuesta orgánico administrativa (...) ante las nuevas condiciones y problemas que plantea un nivel de desarrollo.”³¹

La CAP dedicó sus primeros dos años de existencia a realizar estudios que condujeron a la formulación de un diagnóstico, bajo el título de Informe sobre la Administración Pública y cuyas recomendaciones fueron presentadas a los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado, así como a los directores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. De 1968-1970 dicha comisión realizó estudios y proyectos de reforma para los sistema de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del sector público.

Por considerarse imposible resolver, a partir de una sola unidad central, todos los problemas la CAP, recomendó que cada dependencia contará con una unidad interna de organización y métodos, estas unidades deberían encargarse de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia, la CAP estimaba, que la reforma requería de:

- ❖ Decisiones de Autoridad.
- ❖ Apoyo técnico.
- ❖ Mecanismos de Participación.
- ❖ Tiempo.

³¹ Citado por Carrillo Castro, Alejandro. “La Reforma Administrativa en México”, en Leemans, F. Arne (comp.) *Cómo reformar la Administración Pública*, México, F.C.E. , 1977, p. 208.

Para ello propuso un diagnóstico global y la proposición de modelos y medidas específicas de reforma.³²

Como podemos observar, la modernización administrativa se presenta como un fenómeno cuyo comportamiento orientó en los primeros años de (1940-1960) la racionalidad jurídica, la planeación y la coordinación se supeditaran al proyecto económico y al propósito de estabilidad, tal como lo señala María del Carmen Pardo.

La importancia por impulsar la estabilidad política y el desarrollo económico fueron los objetivos a seguir.

2.1.5 Reforma impulsada por Luis Echeverría 1971 – 1976.

Durante la gestión de Luis Echeverría (1970-1976), la situación del país era crítica, se encontraba con serias limitaciones, entre las que destacaban la falta de crecimiento de las inversiones en el sector energético, el sector agropecuario, el acero, entre otros.

Pese a ello se le caracterizo a este sexenio, por la creación de un sin número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, así como la instalación de numerosos fondos, comisiones y fideicomisos, entre los que destacan el Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); el Instituto Nacional de Consumidor, asimismo la Ley Federal de Protección al Consumidor y el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario³³

Luis Echeverría mostró interés inmediato en las reformas estudiadas por la CAP, ello propició el consenso y la participación en equipo entre los servidores públicos.

³² *Ibid.* p. 209.

³³ García Cárdenas, Luis. "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México" *Revista de Administración Pública*, México, INAP, No 54 abril-junio, 1983, p. 326.

En enero de 1971 se convocó a una reunión ministerial sobre reforma administrativa, obteniendo como resultado las bases de la reforma administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976.

La Dirección General de Estudios Administrativos, sustituyó a la CAP, que había operado por un poco más de cinco años, dicha dirección elaboró un marco global de referencia y un programa operativo de reforma, al mismo tiempo que comenzó a establecer relación con las CIDA (Comisiones Internas de Administración y la UOM (Unidades de Organización y Métodos) del resto de las dependencias.

Este marco global o modelo de reforma, integrado por once programas, señaló el plan de acción para realizar reformas en materia de: 1) programación, 2) gasto público, 3) información y estadísticas, 4) organización y métodos, 5) bases legales, 6) recursos materiales, 7) recursos humanos, 8) procesamiento de datos, 9) contabilidad y 10) organización sectorial y 11) regional. Dichas bases obedecían al supuesto de que solamente son administrables y gobernables las instituciones en tanto, puedan *orientar, coordinar y evaluar* sus actividades.

Obedeciendo a los siguientes propósitos quedó integrado el programa global de reforma:

- ⇒ Incrementar la eficiencia y le eficacia de las entidades gubernamentales, mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo.
- ⇒ Responsabilizar a las instituciones y a los funcionarios de la coordinación y ejecución de las acciones públicas.
- ⇒ Simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de las entidades, agilizando los trámites.
- ⇒ Procurar que el personal cuente con la habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores.

⇒ Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno.

Por otra parte es importante mencionar la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria, como una respuesta favorable a las constantes demandas de las organizaciones campesinas, además de la transformación del Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo, como un intento de aprovechar el potencial turístico, como factor de desarrollo. En este sentido, podemos citar que el plan global fue un marco de referencia para dar coherencia a proyectos específicos, es decir dichas bases permitieron la continuidad y permanencia de la reforma administrativa, permitiendo desarrollar a una administración pública de acuerdo a las exigencias de desarrollo de la época.

2.1.6 Reforma impulsada por López Portillo 1976-1982 .

Con el ascenso a la presidencia de José López Portillo que se llevó a cabo en medio de una fuerte crisis económica y de enfrentamientos entre el sector empresarial y el Estado, provocando inflación, desempleo, déficit público, el entonces presidente, consideró menester, efectuar algunas adecuaciones administrativas, que pudieran contrarrestar los efectos de la crisis.

De esta manera se proponen tres vías de acción; la alianza para la producción; la reforma política y la reforma administrativa.

- La Alianza para la Producción: es un intento llamado de todos los sectores sociales para integrarse en un esfuerzo común para resolver la crisis. Siendo el “primer canal de restablecimiento de la confianza y aglutinamiento social entorno del Estado.”

- La Reforma Política: persigue la participación de las fuerzas heterogéneas, que activen la vida política del país, esta apertura democrática que da legitimidad a la relación del Estado y la sociedad.
- La Reforma Administrativa; cuyo objeto prioritario es lograr la eficiencia de la acción pública a través de recoger las experiencias anteriores y se definen estrategias más acabadas, dicha reforma está enmarcada jurídicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.³⁴

La Creación de la LOAPF, tuvo un mérito muy especial pues se constituye como el primer antecedente serio de una regulación de los propósitos del gobierno, pues a través de ella se regula la organización y funcionamiento de la administración pública; otro aspecto de importancia de la reforma administrativa fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en adelante esta secretaría sería la encargada de la programación del presupuesto y el gasto público.

Con la definición de las actividades propias a cada dependencia, se pretendía organizar al gobierno para organizar al país; establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público; fortalecer el pacto federal. Dada las condiciones de la reforma surge la Coordinación de Estudios Administrativos (CGEA), quien sustituye a la DGAP, la CGEA forma parte de la Presidencia de la República, como un organismo que a su vez depende del presidente para guiar las acciones pertenecientes a la reforma administrativa.

Además de las innovaciones ya citadas, aparecieron en aquel gobierno la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la de Comercio y el Departamento de Pesca, en 1976, también se crearon las Leyes de Contabilidad y Gasto Público; la Ley de Deuda Pública; la de Obras; la de Adquisiciones, leyes que formuladas para adecuar los instrumentos jurídicos a las reformas introducidas.³⁵

³⁴ *Ibid.* p. 329.

³⁵ Rives Sánchez. *Op cit.* pp. 373-374.

Y en 1977 se establecieron los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), como medio para fortalecer la relación entre la federación y los gobiernos estatales en aspectos de planeación, programación y presupuesto.

Esta serie de reformas emprendidas, por López Portillo, tuvo como prioridad reordenar la intervención estatal donde los factores principales fueron la planeación y el consenso del sector empresarial para con el sector público. Permitiendo la incorporación de mecanismos más sistemáticos en pro de la eficiencia administrativa.

2.2 Programa de Modernización Administrativa en el período de Miguel de la Madrid 1982-1988.

En su campaña electoral, Miguel de la Madrid habló de revisar la estructura administrativa, aprovechar mejor los recursos. En este proyecto modernizador de Miguel de la Madrid se buscó corregir errores y desviaciones de la administración públicas, pero también encontrar formulas eficientes para asegurar una administración comprometida con la sociedad y con el propósito de modernización.³⁶

En este período se produjo una pronunciada crisis económica y financiera que se enfrentaba a principios de 1982, ello trajo consigo la puesta en marcha de diversas medidas que tuvieron un mayor impacto en el quehacer gubernamental, estas fueron:

- ✓ Una política de Austeridad.
- ✓ La Reforma Administrativa.
- ✓ La Renovación Moral.

³⁶ Pardo, Maria del Carmen. *La Modernización Administrativa en México*. México, F.C.E. y el Colegio de México, 1991, pp. 127-128.

Dadas las condiciones precarias de nuestra economía, se produjo una reducción en el gasto público, y como consecuencia se redujeron las estructuras administrativas y se replantearon las funciones esenciales del aparato gubernamental que básicamente se orientaron a la regulación y el control.

Una situación especial tanto en la reforma económica, como en la reforma administrativa, es el proceso de privatización de las empresas públicas, conocido en ese período como proceso de desincorporación.³⁷ La privatización contribuyó al mejoramiento de las finanzas públicas mermadas por la carga de la deuda y por la imposibilidad de recurrir al crédito externo.

En lo referente a la administración pública, en 1982 de la Madrid presentó al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica, que entró en vigor el 1º de enero de 1983, en ella se establecen una serie de cambios en los siguientes aspectos:

- a) Integrar y Eficientar el sistema de control de las dependencias y entidades, de manera que se pudiera vigilar el funcionamiento de las unidades con las que se contaban.
- b) Establecer un servicio público de carrera en el que de manera sistemática, se seleccione, desarrolle, capacite, estimule, premie o sancione al personal público.
- c) Fomentar la transparencia al ejercicio de la función pública.
- d) Reforzar el esquema sectorial, como criterio integrador de la organización de la administración pública, etc.

³⁷ Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México, INAP, 1999, p. 101.

Dicho ordenamiento jurídico de la planeación pública se realizó a través de reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 constitucional, la expedición de la Ley de Planeación que fue el medio para consolidar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, cuya finalidad era que la planeación nacional fuera unitaria, congruente y coadyuvara en la coordinación de actividades entre los tres niveles de gobierno.

En este sentido, tras la imperiosa necesidad de garantizar una administración pública más transparente y honesta, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), entre sus actividades principales se encontraban, sistematizar y unificar las funciones de fiscalización del gasto público, así como las referentes en el desempeño de los servidores públicos cuya observancia se establece en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, promulgada en ese año, se creó el Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

Como uno de sus principales objetivos de modernización de Miguel de la Madrid, se puso en marcha en 1985 del Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo era reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los trámites y procedimientos del gobierno, para responder con oportunidad y suficiencia a las demandas de mejores servicios y atención adecuada a la ciudadanía.

Para ello se establecieron diversos mecanismos de participación social como el Sistema de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, el Sistema de Atención y Resolución de inconformidades y más tarde el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía, mediante estos instrumentos la población podía expresar sus quejas, denuncias e inconformidades, pero además podía expresar sus sugerencias o reconocimientos. Por otra parte en 1986 entró en vigor la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la que se propuso una mayor autonomía de gestión para dichas entidades, a cambio de adquirir compromisos para evaluar su desempeño.

Finalmente el desempeño que tuvo la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, permitió que en este período de gestión, se promovieran los mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para unificar y sistematizar los métodos administrativos y de desarrollo de personal.

Las reformas emprendidas durante este período, no lograron desarrollar cabalmente sus objetivos por diversas razones; una de ellas y la mas importante una fuerte crisis económica, dejando de lado las expectativas de modernización, reduciéndola a una simplificación administrativa poco eficiente del mismo modo el servicio civil, quedó postergado.

2.2.1 Programa de Modernización Administrativa de Carlos Salinas de Gortari 1988 - 1994.

En 1988 se da inicio a un conjunto de transformaciones en el orden económico y social. A lo largo de su campaña electoral Carlos Salinas de Gortari adoptó el termino de modernización de México como una de sus tesis principales. Es decir no se trataba de modernizar lo ya existente, sino de reformarlo, en su sentido e intención, una política de refundación del Estado³⁸

En un contexto mundial sujeto a cambios vertiginosos, con un orden social cada vez más plural, se establecieron compromisos para atender a las exigencias del cambio.

La Reforma del Estado, como política de Gobierno fue impulsada por Carlos Salinas de Gortari, dicha reforma es concebida como una estrategia cuyo propósito era el de insertar a México dentro de los bloques económicos, y dirigido hacia una liberación económica.

³⁸ *Ibid.* p. 109.

Salinas definía a la Reforma Económica como: “En México, sólo un Estado, más representativo de su sociedad, abierto a la competencia y eficaz en sus obligaciones sociales, podría asumir los desafíos que enfrentaban en materia de alimentación, salud, empleo, vivienda, seguridad pública, etc. Ese Estado moderno, sobre todo podría consolidar la unidad a la escala necesaria para defender más los intereses nacionales en el contexto de la globalización económica y la nueva configuración mundial.”³⁹

De lo anterior Salinas, propuso además una reforma económica donde destacan los siguientes; 1) El Programa estabilizador (1983-1991), 2) La Reforma Financiera, 3) La Reforma Fiscal, 4) La renegociación de la Deuda Externa, 5) El Programa de Apertura Comercial, 6) La Inversión Extranjera, 7) La Privatización Extranjera. Cada una de estas medidas, constituyeron la parte medular de la reforma económica y por tanto de la Reforma del Estado

Es también en este mismo período que se empezaron a abrir espacios a la participación de la sociedad organizada, que en antaño eran reservadas al Estado. En consecuencia no sólo empiezan a cobrar mayor relevancia las organizaciones no gubernamentales, de ello surgen programas con amplia participación ciudadana y organismos autónomos.

Con base en lo anterior, se implementaron acciones para fortalecer la relación gobierno – sociedad, como el Programa de Contraloría Social, que permitió a los ciudadanos participar en programas sociales como de Solidaridad, el Programa de Despensas Populares del DIF y Procampo, entre otros.

Se constituyeron diversos órganos autónomos que requerían una total independencia de sus funciones, por ejemplo se determinó la autonomía del Banco de México respecto del Poder Ejecutivo; asimismo como consecuencia de las modificaciones a las Leyes Electorales se crearon el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral y para coadyuvar en la tarea de

³⁹ *Ibid.* p. 110.

fortalecer los derechos básicos de los individuos se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en cuanto a materia agraria se crearon la Procuraduría Agraria y el Tribunal Superior Agrario.

Con el objetivo de avanzar y modernizar la Administración Pública Federal, Salinas expidió la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante un decreto publicado en 1992, con el propósito de perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario de la función pública y dar mayor claridad respecto a las obligaciones de los servidores públicos, así como mejorar los procedimientos administrativos y sus medios de impugnación.

Además elaboró el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, con la finalidad de ratificar la autonomía de gestión de las entidades paraestatales y lograr una mayor eficiencia en sus acciones, en dicho programa se estableció los indicadores de desempeño de cada entidad y se expuso la necesidad de adoptar esquemas de calidad total en los distintos procesos y servicios de las empresas públicas.

Dentro de la materia Administrativa, encontramos que Carlos Salinas, también puso en marcha el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989-1994 cuyo propósito fue la reducción de los trámites administrativos, los pasos y el tiempo en la gestión de la prestación de los bienes y servicios públicos.⁴⁰

Sin embargo este último esfuerzo de la simplificación administrativa, fue tan sólo una estrategia que continuó Salinas, pues las bases ya se habían establecido en el sexenio anterior, pese a ello no logro hacer de esta estrategia un factor esencial y de mejoramiento para la administración pública.

⁴⁰ Sánchez González, José Juan. *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública*. México 2004, (edición en prensa).

2.2.2 Programa de Modernización de la Administración Pública de Ernesto Zedillo Ponce de León 1995-2000.

En 1994, Ernesto Zedillo Ponce de León, fue electo presidente de México, para dicho presidente, era prioridad que la administración pública requiera, sin demora, una profunda renovación orientada a promover nuevas actitudes, vencer inercias y atender rezagos históricos, para lo cual elaboró el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap); el cual recogió las aspiraciones de muchos mexicanos que participaron en el Foro de Consulta Popular sobre Modernización y Desarrollo de la Administración Pública.

En el Promap se establecieron puntos críticos e hicieron planteamientos propositivos para orientar el sentido y las directrices del cambio, asimismo se establecieron acciones para las dependencias y entidades.

En este programa se dió una mayor importancia hacia la concepción de los servicios que otorgan las instituciones y los servidores públicos. El Promap se inscribió en el Contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2000 y se sustentó en la Ley de Planeación, además guardó una relación con los diversos programas sectoriales del sexenio.⁴¹

Una característica que resalta la importancia de éste programa es la intención de un apego estricto de la austeridad del gasto que implica, lo cual obliga a definir acciones y proyectos estratégicos para el desarrollo de cada sector. Con la finalidad de avanzar hacia el perfeccionamiento del aparato público, el Promap propuso los siguientes objetivos generales:

- ✓ 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.

⁴¹ *Programa de Modernización Administrativa de la Administración Pública 1995-2000*, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1996.

- ✓ 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.

De lo anterior se desprenden cuatro subprogramas de acción:

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

La participación y atención ciudadana. Parte del supuesto de que la sociedad es a quién se destinan los bienes y servicios públicos, por lo cual debiera establecerse y medirse la calidad de éstos en función de la satisfacción que hubieren generado en sus usuarios. En consecuencia, el examen de las opiniones, quejas y sugerencias deben convertirse en un proceso sistemático, por lo cual la administración pública tiene la obligación de generar, procesar y difundir información sobre los diversos servicios que presta a la comunidad y los ciudadanos el derecho inalienable de tener acceso a la misma.

El objetivo. Es lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones de gobierno, para lo cual se utilizaron buzones y otros dispositivos que faciliten la captación de quejas y sugerencias, a fin de mejorar los servicios públicos, ello conllevaría a que las instituciones adoptarán las medidas pertinentes de prevención y simplificación de procesos.

Por su parte las entidades y dependencias que presten servicios directos al público, deberán difundir, estándares de calidad de los servicios, dichos estándares deberán ser revisados periódicamente a través de los recursos humanos vinculados con la participación del servicio y las opiniones de los ciudadanos.

De lo anterior se supone un desarrollo en la cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo de actividades que se difunda en todos los niveles de la administración pública federal.

Descentralización y /o Desconcentración: Se pretende que las funciones y recursos de la Federación hacia los gobiernos estatales y municipales, profundizando en la desconcentración de funciones en órganos administrativos con facultades en materia y ámbitos territoriales específicos, es decir fortalecer el pacto federal a través de la descentralización de funciones y desconcentración de facultades a efecto de promover el desarrollo regional, mejorar los servicios públicos, acercar las decisiones al lugar donde se requieran. Para fortalecer al Federalismo se estableció descentralizar las funciones y recursos en los programas de mediano plazo de la Comisión Nacional de Agua, de la Secretaría de Salud de Comunicaciones y Transportes y de Educación Pública; esta última a través del Comité Administrador de Construcción de Escuelas.

Paralelamente a la descentralización la Secodam y la SHCP, de manera conjunta deberán revisar el volumen, la utilidad y las posibles duplicaciones de informes periódicos que soliciten a las dependencias sectoriales, con el objeto de eliminar. Simplificar sus necesidades de información a fin de reducir costos y cargas de trabajo.

Medición y Evaluación de la Gestión Pública: El control presupuestario vigente debe complementarse con una evaluación integral que mida resultados de la gestión pública, expresados en factores tales como la pertinencia y la calidad de los servicios, su orientación efectiva a la población objetivo, y su vinculación con las demandas y necesidades de la población.

Para ello es necesario fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de evaluación y desempeño, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y asimismo garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de recursos públicos.

En las dependencias de la APF, deberá darse mayor fuerza e independencia a los órganos internos de control, para que puedan desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la autonomía e imparcialidad que su función requiere.

Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público. En este aspecto es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre en su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia para alcanzar su propia realización.

Para ello es menester una rigurosa selección del personal con base en su capacidad y probidad, el fortalecimiento de la capacitación como una inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes, el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, calidad en el ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos del servicio público; el incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad a un retiro digno.

También serán objeto de revisión las disposiciones sustantivas y adjetivas del régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos y se promoverá la adopción de un código de ética en la función pública, acorde con las manifestaciones de conductas irregulares y la complejidad de las relaciones de aquellos frente a los particulares y la sociedad en su conjunto. Se revisará el procedimiento de conductas irregulares de los servidores públicos, a fin de iniciar con oportunidad y eficiencia el procedimiento de imposición de sanciones administrativas previsto por la ley en materia. De igual forma se promoverá un programa de capacitación y certificación de los servidores públicos que comprenda los procedimientos de investigación de responsabilidades y de imposición de sanciones.

Como podemos observar las acciones de gobierno de Ernesto Zedillo, persiguen una modernización que de acuerdo a su percepción no se había logrado anteriormente, por ello define como estrategia central de su administración la elaboración del Promap, con el que se pretende dar un sentido más eficiente y eficaz a su gobierno; a través de medios de la administración gerencial como la planeación estratégica, enfoques de calidad total cuya orientación es la “plena satisfacción al cliente y/o ciudadano”; así mismo nuevamente plantea la simplificación administrativa, dándole un mayor peso a las acciones emprendidas por las Secretarías de la Contraloría y Hacienda.

El gobierno de Zedillo fue un proceso de cambio y modernización, que trascendió en algunos aspectos, facilitando el proceso de cambio hacia la calidad, sin embargo esto no significa que sea una tarea concluida en nuestra administración pública; sin duda existen todavía áreas de oportunidad para mejorar y profundizar la transformación de la misma.

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

El arribo a la presidencia por parte de Vicente Fox Quesada, representó un cambio trascendental en la vida política nacional, tras dejar en el pasado los 71 años de hegemonía para el partido revolucionario institucional, quien no dejó la silla presidencial en ningún sexenio desde 1929, cuando actuó por primera vez para hacer ganar a Pascual Ortiz Rubio.

El hecho de que un partido distinto ganara la presidencia, permitió pensar que por primera vez, la democracia nacional había despertado, trayendo consigo a un candidato de oposición.

La administración de Vicente Fox pretende una serie de mejoras en la administración pública, que parten de elementos gerenciales como la Planeación Estratégica, la Reingeniería de procesos y Calidad Total.

Para este “gobierno del cambio”, existen dos graves problemas dentro de la administración pública que no han permitido su pleno desarrollo; *la corrupción y la impunidad*, en torno a estos dos problemas crea el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, (PNCTDA) al mismo tiempo que crea el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, ambos elaborados en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.⁴²

En este contexto el PNCTDA es una respuesta a las aspiraciones y demandas de la sociedad en un esfuerzo integral, articulado y obligatorio para el conjunto de dependencias y entidades que conforman la APF.

El ejecutivo federal realizó un amplio proceso de consulta al inicio de su mandato, con la finalidad de recoger la opinión de la población respecto a sus preocupaciones principales, de lo anterior la administración actual estableció como prioridad fundamental enfrentar la corrupción que existe en los distintos ordenes de la función pública. Por lo que se llevó a cabo un proceso de planeación estratégica en la Secodam, ahora nombrada Secretaría de la Función Pública, con el objeto de revisar y definir el quehacer de la dependencia a partir de dos elementos básicos:

- Las actividades tradicionales y su organización.
- La aportación de la sociedad y los proyectos del nuevo Gobierno.

A raíz de la diversidad de cambios experimentados en los ámbitos político, económico y social, se demanda que un gobierno articule las fuerzas del país con propósitos comunes, por lo tanto la APF, requiere de capacidad de respuesta en todos los sentidos: *eficiencia* para atender las necesidades y aspiraciones sociales; *oportunidad* para acercar la mejor solución en el menor tiempo posible; *cobertura* para ampliar sus servicios a toda la población; y *pertinencia* para que la respuesta sea adecuada y de calidad.

⁴² Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, SECODAM, México, 2001.

El fenómeno de la corrupción es uno de los grandes problemas que ha enfrentado México a lo largo de la historia, debido a las conductas irregulares de los servidores públicos y de los particulares, este fenómeno es también producto de un marco normativo muy extenso y complejo, con espacios de discrecionalidad y subjetividad importantes, deteniendo la creatividad y la productividad de las instituciones y las personas, por otra parte, la corrupción ha sido resultado de inercias y costumbres poco saludables en la operación cotidiana.

En materia de Transparencia, es importante señalar que no ha existido una política gubernamental de acceso a la información, por lo tanto el acceso a la información de la gestión pública debe ser un derecho del ciudadano el cual se tiene que privilegiar de manera permanente.⁴³

Las actitudes y los hechos negativos de muchos años han dejado en la nación una impresión que borró y desprestigió la labor que ha realizado la APF a través del tiempo, por ello para Vicente Fox el quehacer gubernamental es sinónimo de probidad y transparencia.

En este contexto, la Calidad e Innovación deben ser formas de pensar y hacer las cosas que no dejen espacio a la ineficiencia; son procesos que garantizan resultados, mejora continua y una buena asignación de recursos públicos.

Ha sido tradicional en la función pública el establecimiento de reglas y disposiciones, muchas de ellas poco conocidas, lo que ha creado un marco normativo sumamente complejo que se refleja en las inercias funcionales. Por lo tanto el reto de esta administración es cambiar el paradigma del control excesivo y poco sustantivo, a otro que libere el potencial creativo y productivo de los servidores públicos, que garanticen resultados, el buen uso de los recursos públicos y prevengan la corrupción.

⁴³ Para confrontar este dato, vid, *infra*, p. 74.

Sólo la participación de la sociedad debidamente informada podrá coadyuvar a la transparencia en los procesos de la acción gubernamental, abatir la ineficiencia, la corrupción y crear un sistema de responsabilidades que permitan sancionar acciones, omisiones y premiar políticas consistentes y eficaces.

El PNCTDA 2001-2006 tiene cinco objetivos estratégicos.

- I. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública. Se revisará la normatividad con la que opera la APF, en especial, la de aquellos procesos en los que tiene contacto directo con la ciudadanía a efecto de simplificarla, mejorarla y modernizarla para abatir, por un lado, la discrecionalidad y el abuso de autoridad y por el otro garantizar a la sociedad servicios con oportunidad, certidumbre, efectividad, eficiencia y transparencia.
- II. Controlar y detectar practicas de corrupción. Implica centrar la atención en el análisis, mejora y fortalecimiento de los controles internos en las instituciones, este esfuerzo se complementará con los trabajos de vigilancia, evaluación y auditoria necesarios para garantizar la efectividad de los controles.
- III. Sancionar las practicas de corrupción e impunidad. Será premisa de la acción pública la aplicación objetiva y sin distinción de Ley castigar conductas y hechos ilícitos. La observancia del principio cero tolerancia es fundamental para combatir la impunidad.
- IV. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad. El desempeño de las instituciones deberá ser transparente hacia la sociedad en su operación, la aplicación de recursos y los resultados que se esperan de ellas.

- V. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal. Se dirige a conocer, mantener y utilizar de manera adecuada el patrimonio inmobiliario de la federación.

Las líneas estratégicas para llevar a cabo los objetivos antes descritos se resumen en tres aspectos:

- a) Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría de la Función Pública (antes Secodam): El marco jurídico necesita de una revisión y análisis de todos aquellos ordenamientos que tiene relación con los temas de corrupción, transparencia y desarrollo administrativo, la estrategia en este sentido implica una base real de diagnóstico diseñar y poner en marcha acciones concretas para su solución y evaluar resultados a fin de retroalimentar y mejorar los programas establecidos por la APF.
- b) Mejorar los procesos y servicios públicos en la APF: Adecuar y simplificar sustancialmente el marco normativo y regulatorio bajo el cual funcionan las dependencias y entidades, en este sentido será fundamental fortalecer los sistemas de control interno en las instituciones, lo cual significa impulsar la autonomía de gestión mediante el autocontrol, la autoevaluación y con clara incidencia en los aspectos sustantivos de su desempeño, con estándares de servicio medibles, con valor agregado a la ciudadanía.
- c) Desarrollar los recursos humanos de la APF: El capital humano y su desarrollo integral es un elemento central de la estrategia para combatir la corrupción y fomentar la transparencia y la simplificación normativa y de procesos de gestión pública, la formación de servidores públicos con principios y valores éticos en su desempeño cotidiano. La creación de condiciones de trabajo y oportunidades para el servidor público que privilegien su buen desempeño, el reconocimiento de este para su promoción laboral, a partir de una evaluación continua de su quehacer.

En este contexto se revisarán las remuneraciones, programas de reclutamiento, selección, sensibilización, capacitación y promoción del personal que labora en las áreas de la APF susceptibles a la corrupción. El establecimiento gradual del servicio profesional de carrera, el cual servirá para impulsar la mejora integral del servidor público.

Otro factor relevante es el Servicio Profesional de Carrera de la APF. El propósito de este proyecto es coadyuvar en la búsqueda de los mecanismos necesarios para asegurar que las funciones públicas se desarrollen por los servidores públicos más capacitados y con mejores habilidades, aptitudes y experiencia para que las personas que lleguen a cargos públicos cumpliendo con estos requisitos, tengan estabilidad en sus empleos, y permanezcan en ellos.

Por otra parte este proyecto tiene como objetivo difundir y promover la práctica voluntaria de todos los servidores públicos de la APF, conozcan, comprendan y apliquen el Código de ética del Gobierno Federal en su comportamiento cotidiano, además de contar con un código de conducta específico y actualizado por dependencia y entidad, en cuya elaboración participen los servidores públicos adscritos a cada una de ellas.

El uso de Tecnología es parte de la modernización de los servicios que proporciona la APF y la transparencia en administración de los recursos requiere de tecnología como una de sus herramientas básicas de apoyo. Con base en lo anterior el apoyo tecnológico se divide en 5 subsistemas los cuales deberán establecer mecanismos de comunicación directa con la población:

⇒ COMPRANET: Hacer eficiente y transparente el proceso de contratación.

⇒ TRAMITANET: Consulta ágil sobre requisitos, lugares costos y tiempo de resolución para efectuar trámites.

- ⇒ DECLARANET: Hacer expedito, oportuno y sencillo el proceso de declaración patrimonial de los servidores públicos.

- ⇒ NORMATIVANET: Accesorio por medios electrónicos sobre aspectos legales, normativos y de procesos administrativos

Con relación a lo anterior, el programa se propone facilitar el acceso de la población a la información pública que le permita consultar y conocer sobre la actividad del Gobierno Federal. Para ello se impulsará una iniciativa de Ley que establezca la obligación de abrir toda la información gubernamental a la sociedad, a excepción de aquella relativa a la privacidad de las personas y a la seguridad del Estado y la Nación.

Asimismo la incorporación de los temas de combate a la corrupción y la impunidad y de ética pública en el sistema educativo nacional, pues se cree que el origen de todo acto de corrupción es la confusión de valores que inicia con una errónea percepción del éxito, el objetivo del proyecto es lograr que el proceso de educación formal en México se ocupe y haga énfasis en la importancia de combatir la corrupción y la impunidad, así como de fortalecer una conducta ética de los servidores públicos y los ciudadanos.

Además comunicar y difundir las acciones del PNCTDA y construir una cultura de prevención y transparencia así como posicionar ante los medios de comunicación los avances del programa, permitirán sensibilizar a la sociedad y convencer a la ciudadanía de la seriedad y efectividad de las acciones de combate a la corrupción, a fin de estimular su interés de participar activamente en esa materia.

A fin de identificar las causas y los efectos de la corrupción y estar en una lucha frontal sin prejuicios contra este pernicioso fenómeno, el 4 de diciembre se publicó el Acuerdo por el que se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, integrada por los titulares de las dependencias, el Procurador

General de la República y a invitación por los directores generales de las principales entidades.

La Comisión tiene carácter permanente y sesiona cada tres meses y por disposición expresa del Acuerdo es presidida por el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente de la Secretaría de la Función Pública. El objetivo es coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción fomentar la transparencia, así como divulgar los resultados para que la sociedad este debidamente informada y dar seguimiento a los programas y acciones que estas lleven a cabo para el cumplimiento de sus propósitos.

De acuerdo con la actual administración el fenómeno de la corrupción será posible erradicarlo en un plazo de 25 años sintetizando el plan de acción:

Visión

La Sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal.

Misión

Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y los servidores públicos de la APF.

Objetivos

Alinear la estrategia y mediciones; desarrollar un sistema de diagnóstico y evaluación del desempeño y simplificar el manejo de la información.

Finalmente la evaluación de los objetivos y los resultados del Programa se llevarán a cabo en tres ámbitos: 1) Percepción ciudadana, 2) Índices Nacionales e Internacionales y 3) Indicadores de resultados.

Los dos primeros permitirán conocer si las líneas de acción emprendidas están resolviendo los problemas planteados por la población; mientras que el tercero verificará si las metas proyectadas se cumplieron.

En concreto, con los dos primeros se evaluará el grado de satisfacción y éxito reales alcanzados y con el tercero la efectividad de las líneas de acción. En resumen estos son los objetivos que persigue el Gobierno de Vicente Fox con la implementación de este programa.

Los avances que podemos observar a lo largo de casi cuatro años del actual gobierno, muestran resultados significativos en el avance de una nueva institucionalidad administrativa.

Algunos de los logros hasta el 2003 en materia de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo son:

- Se creó la Ley de Acceso a la Información Pública, asimismo el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) 10 de abril del 2003.
- Se modernizó el uso de tecnologías para realizar trámites gubernamentales vía internet (e- gobierno).
- Se han impulsado campañas en los medios de comunicación como: Cineminutos por la transparencia.
- Se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública. 10 de abril del 2003.
- Se creó la Secretaría de la Función Pública en sustitución de la Secodam. 10 de abril del 2003.

En términos generales del 2003 al 2004, de acuerdo con el reporte Global de Competitividad de *World Economic Forum*, México paso del onceavo al quinto lugar en una muestra de 21 países latinoamericanos. Lo que significa que en año 2003 la corrupción se redujo en un 2% con respecto al 2000. Cabe citar que en nuestro país la corrupción nos cuesta alrededor de 10,656 millones

de pesos anuales en mordidas, lo que representa casi una cuarta parte del presupuesto federal.⁴⁴

Estos avances como parte de la modernización del actual gobierno, representan retos que deben de continuar con los objetivos de un “buen gobierno”, mejorar la administración pública en beneficio de la sociedad mexicana, como se dice “la tarea aun no esta terminada” y debemos dar oportunidad no solo a finalizarla, sino a perfeccionarla.

2.3 Una reflexión sobre las reformas y programas de modernización.

En el análisis histórico que se presenta lo largo de este segundo capítulo, observamos como la administración pública mexicana ha experimentado estrategias que han permitido diversos intentos por mejorar sus acciones y adaptarlas a los acontecimientos históricos.

Una de esas estrategias es la Reforma Administrativa; que desde los inicios de la vida independiente de nuestro país (1821), se planteó como una necesidad que tenían como objetivo la erradicación de ciertas prácticas coloniales, una de ellas fue terminar con el vínculo del poder eclesiástico sobre las funciones del Estado. Lo que provocó una serie de inconformidades en algunos sectores de la sociedad, generando múltiples levantamientos y conspiraciones, dejando al país en una grave crisis política y económica.

La mayor parte del siglo XIX y principios del XX, las reformas administrativas y reestructuraciones que se llevaron a cabo, tuvieron resultados poco eficientes pues fueron, esporádicas y en pocas ocasiones eran continuas, pero sobre todo eran fruto de disposiciones legales formales.

No fue sino hasta 1917, la época de consolidación de la Nación mexicana cuando se comenzaron a concretar algunas medidas

⁴⁴ www.sfp.gob.mx

administrativas, que básicamente consistieron en mejorar la economía, y transformación técnica de la administración pública con la creación de los departamentos administrativos, lo que permitió ampliar el campo de acción de la administración pública. El Estado posrevolucionario acentuó el centralismo político y administrativo y rápidamente inició su carrera expansionista.

En el período de 1940 a 1960 la estabilidad política y de desarrollo económico fueron los objetivos a seguir, y los cambios en la estructura administrativa respondieron a los imperativos de un desarrollo estabilizador.

En los siguientes veinte años de 1960 a 1980 específicamente la reforma administrativa tomó un nuevo giro al reconocer que no todas las dependencias de gobierno son iguales y por lo tanto las metas y objetivos disciernen unas de otras, para lo cual se tomaron medidas para resolver estas diferencias, una de ellas fue introducir la planeación, mediante, la cual se crearon comisiones de apoyo, el otro aspecto importante fue el manifiesto expreso de regular los propósitos del gobierno mediante la creación de la LOAPF.

A partir de 1980 a 1990 la modernización administrativa como estrategia de cambio, es considerada como un recurso útil para fortalecer las decisiones del Estado, plantea la necesidad de mejorar la estructura de gobierno, a través de medios como la simplificación de procesos administrativos, descentralización y la profesionalización de los servidores públicos. Sin embargo muchos de estos propósitos quedaron poco a poco rezagados por la crisis económica, que no permitió que se cumplieran cabalmente con los objetivos.

Hoy a principios del siglo XXI, la estrategia de un gobierno distinto al que nos gobierno durante 71 años, expresa que la alternativa para mejorar la administración pública se denomina Innovación gubernamental; a través de ella, se pretende reemplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores, que transformen las organizaciones públicas en elementos de probidad y desarrollo.

El análisis que en este apartado se expuso tiene la finalidad de proporcionar más elementos que nos permitan un análisis y crítica el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental del Gobierno de Vicente Fox, que se revisará de manera completa en el siguiente capítulo.

CAPITULO III. EL MODELO ESTRATÉGICO DE INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX 2000-2006

El presente capítulo tiene como objetivo describir y analizar el modelo de innovación gubernamental del gobierno de Vicente Fox, en el cual se estipulan una serie de cambios e innovaciones que de acuerdo a éste, son necesarios en nuestro gobierno, con la finalidad de hacer frente a los retos de orden mundial. Posteriormente se realiza una crítica objetiva en torno al modelo, de acuerdo a parámetros de la administración pública.

1.1 En torno al Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.

El modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental (MEICG), que forma parte importante en el actuar del la presente administración, fue elaborado en el año 2001, con la participación de el Lic. Ramón Muñoz, desde la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.

De acuerdo con el propio modelo, es esencialmente un modelo de innovación social, hacia el interior de la Administración Pública Federal.

Su visión se centra en recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno así como en transformar al gobierno en una institución competitiva, de clase mundial, que contribuya a lograr los resultados planeados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, así como en materia de orden y respeto.¹

“Aspiramos a formar parte de la minoría de gobiernos exitosos que simplemente cumpliendo virtuosamente las demandas tan anheladas de la sociedad, se convierten en estadistas, ingresando a la memoria colectiva por la puerta grande de la historia.”

¹ *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.* Oficina de la Presidencia para la Innovación, Presidencia de la República, México, 2001, p.5.

Los principales objetivos de la innovación del Gobierno Federal tiene como eje central las seis líneas estratégicas de la denominada Agenda Presidencial de Buen Gobierno.

1. Un Gobierno que cueste menos.
2. Un Gobierno Digital.
3. Un Gobierno Profesional.
4. Un Gobierno de Calidad.
5. Un Gobierno Desregulado.
6. Un Gobierno Transparente.²

El reto de esta administración que Preside Vicente Fox y el de su gabinete, es comprobar que en el sector público es posible utilizar estrategias novedosas y diferentes, esas que habían estado limitadas al sector privado, como la administración por calidad, gobierno abierto y participativo, *benchmarking*, subcontratación de servicios y financiamiento emprendedor.³ (Desafíos alcanzados en su gestión como Gobernador del Estado de Guanajuato.)

De acuerdo con lo anterior el MEICG, es una guía sólida y estructurada para establecer el rumbo y pasar a la acciones destinadas al cambio.

3.2 Filosofía del Gobierno.

La premisa de el actual gobierno es que para hacer un “buen gobierno” son indispensables los valores, por lo tanto en primer lugar debe optarse por generar una cultura organizacional y después por su estructura.

La importancia de cumplir con la misión el Ejecutivo Federal, nos llevará a lograr la aspiración del México que aspiramos en el largo plazo.

² Muñoz, Ramón . *Pasión por un Buen Gobierno*. Grijalbo, México, 2003, s/p. Notas del autor a la cuarta edición.

³ *Ibid.* p.13.

- ⇒ La Visión del México al que aspiramos en el año 2025 puede sintetizarse: México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional.
- ⇒ La misión del Poder Ejecutivo Federal 2000-2006 es conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de Derecho.

Cuadro 3.1
Principios del Ejecutivo Federal

<i>Principios</i>	<i>Criterios para el desarrollo de la nación.</i>	<i>Normas de acción gubernamental.</i>
Humanismo	Inclusión	Apego a la Legalidad
Equidad	Sustentabilidad	Gobernabilidad Democrática
Cambio	Competitividad	Federalismo
	Desarrollo Regional	Transparencia
		Rendición de cuentas

Fuente. Elaboración propia sobre la base del Modelo.

3.2.1 Logros para un “Buen Gobierno”.

Con la finalidad de que este gobierno cumpla con la responsabilidad histórica de dar respuesta a las grandes demandas y expectativas de la sociedad, requerimos de un buen gobierno, que sea capaz de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión.

No estamos hablando de una transformación a partir de un proceso de mejora gradual y paulatina, sino de generar rápidamente los cambios profundos que nos permitan recuperar el tiempo perdido y la capacidad de dar respuesta para atender con prontitud y eficacia las necesidades de la sociedad.

El Gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad.

Se necesita un gobierno diferente, un gobierno participativo que consulte a la sociedad sobre sus necesidades y prioridades para convertirlas en políticas de gobierno, y que de forma constante se someta a una rigurosa rendición de cuentas, no sólo en lo que se refiere al uso honesto y transparente de los recursos, sino también a la eficiencia y calidad con que se utilizan.

Se requiere de un gobierno con su alto sentido de responsabilidad social, que sabe de la importancia de su trabajo, y que se responsabiliza de su actuación, de sus errores y en general de sus decisiones.

Se requiere de un Gobierno estratégico y competitivo, que sea la vanguardia de la sociedad, que fije democráticamente las prioridades sociales e invierta eficientemente sus recursos financieros, humanos, materiales y legales en el logro de la gran visión de un México competitivo y justo.

Se requiere de un Gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los ordenes.

Dispuesto a aprender de las experiencias de éxito en otras partes del mundo para adecuarlas al contexto nacional, con la firme convicción de que siempre es posible mejorar.

Se requiere de un Gobierno ágil y flexible, capaz de captar la oportunidad de atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápida y eficazmente.

Se requiere de un Gobierno estratégico, orientado a administrar resultados, en lugar de ser un gobierno operativo, orientado a administrar normas y procesos. Que los procesos burocráticos que inhiben el desarrollo de los actores generadores de riqueza, se diseñen con un enfoque de calidad para atender las necesidades del ciudadano. La rigidez tiene que ser sustituida por flexibilidad, que nos permita derribar las barreras existentes para la innovación y la creatividad, impuestas por la excesiva normatividad y sobre regulación existente.

Se requiere de un Gobierno abierto y transparente que trabaje con una gran vitrina de cristal, de tal forma que todos los ciudadanos sepan el por qué de sus acciones, y cuenten con acceso permanente a la información.

Se requiere de un Gobierno descentralizado, que les reconozca la mayoría de edad a los estados y municipios y propicié no sólo una simple desconcentración de funciones, sino un nuevo pacto federal.

Un Gobierno global, que se inserte en el contexto mundial, y entienda que no puede sustraerse de esta dinámica de cambios vertiginoso, que presenta riesgos por un lado, pero que igualmente ofrece grandes oportunidades.

Se necesita un Gobierno digital, que mediante el uso de las tecnologías de la información, contribuya al reto de forjar un gobierno que ofrezca mayores servicios de mejor calidad, a un menor costo.

Se necesita un Gobierno austero, que trabaje mejor y cueste menos, que someta sus procesos a una estricta validación, para determinar a aquellos que ya no le dan un valor agregado a la sociedad, y cuyos recursos deban ser orientados a programas sustantivos del gobierno. Que contribuya al fortalecimiento de las finanzas, reduciendo el gasto excesivo y burocrático.

Se requiere un Gobierno confiable, cuyos servicios cuenten con altos estándares de calidad rediseñados de tal forma que evite y prevenga los actos de corrupción, en un estricto código de ética.

En suma se requiere un Gobierno de clase mundial, un gobierno innovador y de calidad total. Para lograrlo, trabajaremos en dos vertientes contenidas en el modelo de innovación y calidad. Por un lado la **innovación** que nos permita concebir nuevas formas de hacer las cosas, y por el otro la **calidad total**, que nos permita mejorar y optimizar lo que se ha estado haciendo bien y ha demostrado que ha generado valor agregado a la sociedad.

A través de la Innovación, buscaremos reemplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores, que transformen a las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo, a través de un cambio profundo de cultura, que permita la evolución de los enfoques tradicionales, hacia enfoques visionarios y de futuro, que permitan encontrar solución a los grandes problemas nacionales.⁴

Como podemos observar los cambios que requiere el gobierno de Vicente Fox, requiere de grandes cambios, y son muchos los retos a los que hay que hacer frente en tan solo un período sexenal.

⁴ Véase *El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, en el apartado "Un buen Gobierno". Presidencia de la República. México, 2001, DR.

3.2.2 Los propósitos de innovar en el Gobierno.

Para entender mejor lo que el gobierno foxista define como innovación, es necesario definir el concepto que han empleado para tal.

Innovación es un movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizándolo todo, desde múltiples perspectivas. Sus elementos claves son:

3.2.2.1 Código de Ética.

Investigaciones sobre los gobiernos que han sido exitosos nos han mostrado que estos se han conducido por estrictos códigos de ética pública y valores morales; la ausencia de corrupción (impunidad) ha sido un signo evidente a los ojos de los ciudadanos, esto incluye a los cuadros con los que gobiernan, ha evitado sucumbir a las tentaciones del poder.

Por lo tanto los valores centrales son necesarios para ayudar a las personas en sus decisiones cotidianas, los valores describen como será la vida cotidiana en la Administración Pública. Si logramos un sistema de valores compartidos crearemos una nueva cultura; para esta tarea será necesario un programa de capacitación intensivo sobre los valores consagrados en nuestro código de ética, así como una difusión amplia sobre la política de innovación y calidad.

CODIGO DE ETICA.

Bien Común. Asumo un compromiso irrenunciable con el bien común, entendiendo que el servicio público es patrimonio de todos los mexicanos y de todas las mexicanas, que sólo se justifica y legitima cuando se procura este bien común, por encima de los intereses particulares.

Integridad. Ceñiré mi conducta pública y privada, de modo tal que mis acciones y mis palabras sean honestas y dignas de credibilidad, fomentando una cultura de confianza y verdad.

Honradez. Nunca usaré mi cargo público para ganancia personal, ni aceptaré prestación o compensación de ninguna persona u organización que me pueda llevar a efectuar con falta de ética mis responsabilidades y obligaciones.

Imparcialidad. Actuaré siempre en forma imparcial, sin conceder preferencias o privilegios indebidos a persona alguna.

Justicia. Ceñiré mis actos a la estricta observancia de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al estado de derecho.

Transparencia. Garantizaré el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de particulares, establecidos por la ley, así como el uso y aplicación transparente de los recursos públicos, fomentando su manejo responsable y eliminando su indebida discrecionalidad.

Rendición de Cuentas. Proveeré la eficacia y la calidad en la gestión de la administración pública, contribuyendo a su mejora continua y a su modernización, teniendo como principales fundamentos la optimización de sus recursos y la rendición de cuentas.

Entorno cultural y ecológico. Adoptaré una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa por la preservación del entorno cultural y ecológico de nuestro país.

Generosidad. Actuaré con generosidad especial, sensibilidad y solidaridad particularmente frente a los chiquillos, personas de la tercera edad, nuestras etnias y las personas con discapacidad y en especial a todas aquellas personas que menos tienen.

Liderazgo. Promoveré y apoyaré estos compromisos con mi ejemplo personal, abonando a los principios morales que son base y sustento de una sociedad exitosa en una patria ordenada y generosa.

3.2.2.2 Administración Cruzada.

La Administración cruzada se trata de una poderosa herramienta que nos habrá de servir para lograr resultados en entornos: De alta complejidad, de crisis, con recursos limitados, con fechas y tiempos fatales, altamente cambiantes y de alto riesgo.

Sus características más importantes son.

- Conecta proyectos con procesos.
- Suma recursos de todas partes (financiamiento emprendedor).
- Parte de una visión global y holística.
- Requiere procesos de soporte robustos y confiables (ISO 9000, *just in time, on live service*).
- Potencia el trabajo en equipo, la conectividad y las sinergias dentro y fuera de la organización (redes de socios y alianzas estratégicas).
- Todo proyecto tiene un "líder" y todo proceso un "dueño".
- Supera las barreras departamentales y atraviesa la burocracia.
- Se basa en un esquema de ganar-ganar.
- Se enfoca en resultados en tiempos claramente definidos (inicio-fin).

- Cientos de procesos están al servicio de un proyecto, así como millones de insumos materiales y uso de capital intelectual.
- Para que tenga éxito requiere de altos niveles de creatividad y confianza entre los integrantes del equipo y una coordinación “ a prueba de balas”.

Lo más importante no es el proyecto en sí, lo realmente importante es la convicción de los participantes de dar su mejor esfuerzo para lograr el éxito en la misión, si esto se logra se obtendrá un equipo integrado que operará con criterios básicos (valores corporativos), que permitan una coordinación (dirección) para obtener los mejores resultados. La formación de este capital humano será invaluable, pues al incorporarse individualmente en otros proyectos llevará inherentemente los valores adquiridos.

3.2.2.3 Enfoque Estratégico.

La innovación del Gobierno debe tener cómo propósito superior, el mejorar la capacidad de gobernar para atender anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza de sus autoridades.

Ningún gobierno puede tener éxito sino cuenta con un enfoque estratégico. Los entornos a los que se enfrentan son tremendamente cambiantes, caóticos, globales y competidos. Sólo un enfoque estratégico compartido por todos los equipos de trabajo pueden mantenerse unidos y cohesionados durante el trayecto y enfrentar exitosamente los grandes desafíos que el entorno presenta.

Para lograr enfocarnos tenemos que evitar las distracciones, las tentaciones del poder, las tareas que no aportan valor, así como evitar las restricciones, y los paradigmas disfuncionales.

Lo anterior significa tener el valor para decir ¡NO! a los: compromisos irrelevantes, las normas y reglas sin sentido, a las intrigas y chismes, a las tentaciones del poder, a los miedos por los costos políticos, a nuestras propias limitaciones humanas. Algunos de los elementos que pueden ayudarnos a conformar el propósito de enfoque son:

1. Visión y misión compartidas.
2. Demandas y prioridades sociales.
3. Definición de objetivos (cuatro retos).
4. Políticas de relación.
5. Re-posicionamiento.
6. Definición de los clientes a servir y de las necesidades específicas a satisfacer.
7. Contribución a un nuevo orden mundial (una causa poderosa).
8. Metas negociadas con el Presidente de la República. El propósito enfoque es en realidad una mega-estrategia, una especie de administrador central de las estrategias para el cambio.

Asimismo el enfoque clarifica el rol central del gobierno: dirigir y hacer las políticas que creen una visión para el futuro y crear un ambiente de esperanza que detone el talento, la creatividad, la pasión, el entusiasmo y el compromiso de todos los mexicanos.

Puesto que la innovación del gobierno es un fin en si misma, si no logramos avanzar en el logro de este propósito, habremos fracasado.

1. Visión y Misión Compartidas.

- ⇒ Son una fuerza en el corazón de la gente, de impresionante poder.
- ⇒ Su fuerza deriva de un interés común; compartir un futuro que juntos queremos compartir.
- ⇒ Eleva las aspiraciones de la gente.

- ⇒ Modifica la relación de los servidores públicos con la Administración Pública.
- ⇒ Alimenta la experimentación y el deseo de correr riesgos.
- ⇒ No hay visión compartida a menos de que se conecte con las visiones personales de la gente de la institución. Necesitamos conexión emocional de todos con el cambio.
- ⇒ No se impone por voluntad de los de arriba.
- ⇒ El que se haya redactado en un documento no significa que “tenga vida”.
- ⇒ Tarda en emerger, crece como subproducto de una serie de interacciones de visiones individuales.
- ⇒ Debe guardar coherencia con los valores que el personal vive diario.

Actitudes posibles ante una visión y una misión: Compromiso, Alistamiento, Acatamiento Genuino, Acatamiento a regañadientes, Desobediencia y Apatía.

2. Demandas y Prioridades Sociales.

La innovación del Gobierno será exitosa en la medida en que se vincule a la Planeación Estratégica de la Administración Pública y ésta parte de las demandas y prioridades sociales.

- En este punto se encuentran un aspecto toral del modelo estratégico.
- Una buena parte de estas demandas se expresan y se recogen desde el propio proceso electoral.
- Cuando se accede al poder y se está en condiciones de ejercer la autoridad, estas se convierten en compromisos de gobierno y deberán ser traducidas en metas medibles y cuantificables.

3. Definición de objetivos (4 desafíos)

Buen Gobierno

Forjar un buen Gobierno, de clase mundial, competitivo, transparente, innovador, de calidad, honesto, participativo y proactivo, que trabaje mejor, cueste menos y genere mayores beneficios a la sociedad.

Crecimiento Económico.

Crear las condiciones para un desarrollo económico sustentable y competitivo a nivel mundial, que impulse el progreso de todos los mexicanos.

Orden y Respeto

Lograr que se viva permanentemente en un estado de derecho que garantice la seguridad, justicia, convivencia, participación y paz social.

Desarrollo Humano y Social

Lograr un desarrollo equilibrado, equitativo y participativo donde sea prioritaria la educación y la salud de los mexicanos.

En el plan nacional de desarrollo, se especifican, las estrategias y los compromisos de cada uno de los retos.

IV Políticas de Relación.

Es importante contar con políticas claras y bien definidas de relación, desde el punto de vista institucional. Con diferentes actores sociales, políticos, económicos, religiosos y militares.

Estas deberán ser congruentes con el propósito y la visión. Hacia el interior de la administración pública los responsables de éstas deberán conocer los términos, los alcances, los propósitos y las reglas de estas políticas de relación.

II. Re-posicionamiento.

- ✓ Si el tiempo, el capital político, la energía, las palabras y los recursos de que se dispone son limitados, no vale la pena pulverizarlos. Concéntrelos y logre una clara posición en la mente de los ciudadanos.
- ✓ Debemos buscar que exista unidad de propósito en nuestros discursos, proyectos, acciones y presupuestos.
- ✓ Ejercicio de vinculación entre metas negociadas con el presidente, objetivos planteados en el PND, metas propuestas al Congreso de la Unión y factores críticos de éxito. (Sistema Nacional de Indicadores).
- ✓ Ningún gobierno puede sacar 10 en todos los ámbitos de su competencia.
- ✓ Defina en que debe y puede sacar 10.
- ✓ Enfóquese de manera estratégica y comprometa capital político, tiempo y recursos para lograr una ventaja competitiva, comparativa y sostenible a largo plazo.

III. Definición de los clientes a servir y de las necesidades específicas a satisfacer.

Nada enfoca tanto a los equipos de trabajo y a las organizaciones como la definición de clientes a servir y las necesidades específicas a satisfacer. Sin lo anterior todos los servicios y todos los procesos carecen de sentido y todas las actividades, tareas y esfuerzos son una pérdida de dinero y tiempo.

IV. Contribución a un nuevo orden mundial.

Superar los desafíos que se nos presentan los grandes retos de nuestra mejor manera de contribuir en esta etapa de la transición mexicana, de entrar por la puerta grande de la historia, de insertar a nuestro país en el concierto de naciones y de contribuir en la construcción de un nuevo orden mundial.

Nuestra tarea, además de ser un privilegio conlleva una enorme responsabilidad en la construcción del futuro de nuestro país. No podemos fallarle a millones de mexicanos que esperan de nosotros una actuación a la altura de las grandes esperanzas nacionales.

V. Negociación Metas con el C. Presidente de la República.

El secreto de este ejercicio es que se busca enfocarse en los resultados más importantes que la sociedad espera del nuevo gobierno.

3.2.2.4 Servidores Públicos.

El activo más valioso de la Administración Pública debe ser su gente. Si deseamos que las cosas funcionen fuera, también debemos conseguir que funcionen dentro.

El reto de forjar un gobierno innovador requiere que invirtamos fuertemente en ellos. Educación, medio ambiente, reconocimiento, facultación ...en síntesis; de lo que se trata es de construir sitios de trabajo maravillosos.

Sólo con lo anterior podemos atraer, motivar, desarrollar y retener a los mejores hombres y mujeres en el servicio público, así como transformar el talento de ellos en desempeño, mismo que habrá de reflejarse en productividad, calidad y resultados sorprendentes.

La demanda histórica es lograr que los servidores públicos se sientan orgullosos de su vocación, entusiasmados con el rol que desempeñan y satisfechos por el valor agregado que le aportan a la sociedad.

Los elementos más importantes para conseguir esto son:

- a) Liderazgo de calidad.
- b) Nuevos paradigmas.
- c) Movilización y participación.
- d) Facultación.
- e) Clima motivador y creativo.
- f) Desarrollo personal.
- g) Equilibrio familiar.

a). *Liderazgo de Calidad.*

Es la elección de los líderes donde radica el principal secreto de la innovación. El liderazgo de calidad, al que apostamos, se basa en valores y principios genuinos.

De aquí que el liderazgo habrá de ser el principal modelador de la nueva cultura organizacional; este deberá comenzar con un diálogo estructurado con los equipos de trabajo y los niveles más bajos de la organización que están conectados para implementar los cambios.

Si la práctica de la Administración Pública no cambia, desde el gabinete mismo, cualquier programa de innovación del gobierno fracasará. *“Las escaleras se barren de arriba hacia abajo y nunca al revés”.*

Atributos importantes del líder genuino:

- ❖ Honesto.
- ❖ Visionario.

- ❖ Innovador.
- ❖ Contagador de entusiasmo.
- ❖ Competente.

Los directivos deben ser agentes del cambio. Este gobierno es por mandato de los electores que eligieron “el gobierno del cambio”. Los ciudadanos no votaron por más de lo mismo. De tal modo que la innovación es un mandato popular. *“El liderazgo es para servir a los demás”*.

b) Nuevos Paradigmas

Lo que más necesitamos, si queremos que la innovación del Gobierno tenga éxito, es una nueva manera de concebir y visualizar al gobierno, esto es, nuevos paradigmas.

Si no contamos con nuevas ideas e inercias que respondan a las nuevas necesidades, internas y externas, los servidores públicos no tendrán más que aferrarse a lo antiguo.

La disciplina de manejar paradigmas, promete ser una decisiva innovación en la construcción de gobiernos estratégicos e inteligentes, para lo cual será necesario diseñar e instrumentar programas intensivos y masivos de capacitación en teorías novedosas.

c) Movilización y Participación.

La movilización no se dará, sino descubrimos y respondemos a las más profundas necesidades de los servidores públicos.

Movilización es el proceso por el cual los servidores públicos son llevados al menos hasta el punto que acepten los cambios y en el mejor de los casos, hasta el punto en el que estén dispuestos y deseosos de actuar.

Sino movilizamos y permitimos participar al personal, los resultados y los compromisos que tenemos serán los mismos. El reto es crear los medios para sumar a todos los servidores públicos en este proceso de cambio. Nada fácil, sin duda. El nombre del juego es Convergencia, y esto tiene que ver con las conexiones emocionales en el proceso de cambio y con la construcción de consensos y puentes.

a) *Facultación.*

No basta con movilizar a los servidores públicos, comunicarle energía, ganar su voluntad para la lucha diaria de cada día. Hay que darles con qué. luego hacerse a un lado y dejarlos actuar.

La facultación es considerada como una estrategia de control que busca impactar la palanca del poder. La facultación implica un desplazamiento de autoridad y responsabilidad, y esto no significa que el poder del gabinete o de las estructuras de mando se debilite, por el contrario se fortalece.

La facultación tiene que ver con los presupuestos, autoridad y responsabilidades. En última instancia es un asunto de confianza y libertad. *“Luchamos por un Federalismo y municipalismo...es tiempo de hacerlo también por la facultación.”*

e) *Clima Motivador y Creativo.*

Si logramos un clima organizacional motivador y creativo, los resultados vendrán por añadidura. En una atmósfera de credibilidad, entusiasmo y confianza, todos ganamos.

Esta demostrado psicológicamente que el papel clave que juegan los líderes en la conformación de un clima organizacional es altamente productivo y plenamente humano.

La medición del clima organizacional debe ser vista como una brújula, una ayuda para ratificar el rumbo. Es una especie de *Benchmarking* (comparación con las mejores prácticas) hacia el interior de cada dependencia.

Tenemos que transformar al sector público en un buen lugar de trabajo para las personas...en un lugar donde los servidores públicos enfrenten desafíos y oportunidades... y esas oportunidades deberán estar en función del servicio a la ciudadanía. El reto en este campo será lograr el equilibrio entre tradición e innovación en una era de globalización.

f) Desarrollo de Personal.

Nuestra organización jerárquica- tradicional no está diseñada para satisfacer las necesidades superiores de los servidores públicos, como la autoestima, el orgullo y la autorrealización.

Un reto para los servidores públicos es aprender a administrar su vida emocional con inteligencia.

Terminología:

- Desarrollo personal es una disciplina del crecimiento y aprendizaje personal.
- Para los servidores públicos con un alto nivel de desarrollo personal, una visión es una vocación y no solo una buena idea.
- El desarrollo personal requiere de una plataforma de credibilidad y confianza. Y esta sólo puede construirse desde un código de ética, vivido desde el ejemplo personal y desde la cotidianeidad.
- Las personas no se resisten al cambio, se resisten a ser cambiadas por decreto o por un acto arbitrario de autoridad y poder. “ *La motivación es una puerta que se abre desde adentro.*”

g) Equilibrio Familiar.

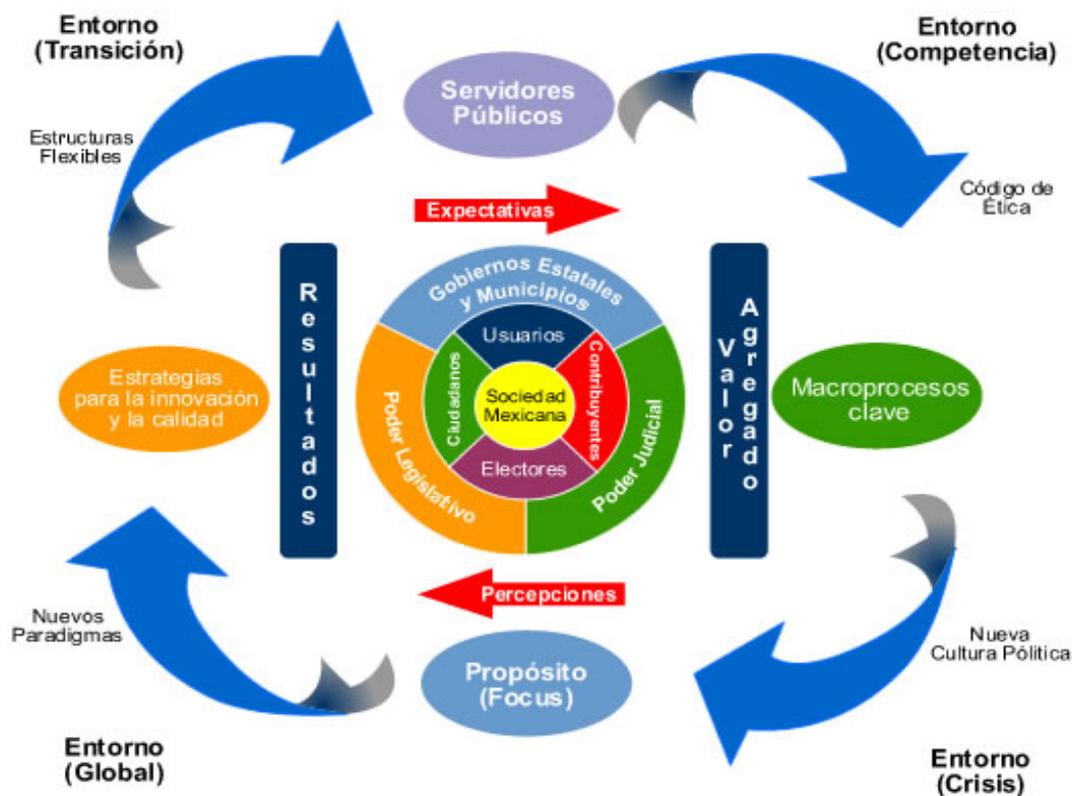
En el pasado muchos políticos, funcionarios y servidores públicos han pagado un alto costo “dizque para servir”. Esto debe cambiar, no debemos optar por el “esquema ganar-perder”.

Los cargos públicos, en numerosas ocasiones, son temporales. La familia es para siempre. Nuestra familia debe ser vista como un cliente importante a servir.

Para lograr un equilibrio familiar tenemos que revisar los horarios laborales, los sistemas de trabajo y de administración de nuestras agendas.

Como podemos apreciar los ejes más importantes sobre los que gira el desarrollo del modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental son cuatro básicamente: La implementación del código de ética, aplicación de elementos de la administración cruzada, la puesta en marcha de un enfoque estratégico y la revalorización de los servidores públicos, que se explican de manera grafica en el siguiente diagrama.

Cuadro 3.2
Modelo Estratégico



Fuente: Elaboración propia del modelo.

3.3 Estrategias para la Innovación y la Calidad.

Para realizar los cambios que se necesitan, para dar en el blanco de los objetivos planteados requerimos de estrategias globales, innovadoras, de ruptura, futuristas.

Toda estrategia para que pueda ser considerada como tal debe contar con conceptos (teoría, técnicas, herramientas y vehículos, esquemas o estructuras de organización). Deben diferenciarnos y proporcionarnos una

ventaja competitiva y sostenible en el largo plazo. Además nos señalan las grandes vías de acción, para alcanzar nuestras metas.

Algunas de las estrategias sugeridas para impulsar la innovación y la calidad en el gobierno son:

1. Administración por Calidad.
2. Federalismo-Municipalismo.
3. Continuidad y Abandono.
4. Gobierno Abierto y Participativo.
5. Reformas Jurídicas y Normativas.
6. Eliminar las restricciones.
7. Unir la Retaguardia con la Vanguardia.
8. Mercadotecnia social.
9. Benchmarking.
10. Financiamiento emprendedor.
11. Informática y Telecomunicaciones.
12. Subcontratación de servicios.
13. Súper-Productividad.
14. Conectividad Total.
15. Encuesta Valorativa.
16. Estructuras Planas.
17. Estructuras Flexibles.
18. Seguridad e Higiene.

3.3.1 Administración por Calidad.

Los criterios del premio nacional a la calidad, son elementos que nos permitirán, revisar, evaluar y reconocer el nivel de Calidad Total, que como administración pública tenemos. Es equiparable al *Malcom Baldrige* de E.U.; o al premio *Deming* de Japón.

Categorías del Premio: Liderazgo, Estrategias y Políticas, Desarrollo Integral del Personal, Recursos. Procesos, Satisfacción al Cliente, Satisfacción del Personal y Resultados de Operación.

Habremos de diseñar e instrumentar nuestro propio sistema de administración de calidad (INTRA-GOB) para que cada entidad o dependencia pública pueda medirse y compararse contra sí misma.

Del mismo modo habremos de incorporar los principios y criterios claves de la innovación y la calidad como base principal para el otorgamiento del premio nacional a la administración pública.

3.3.2 Federalismo- Municipalismo.

El propósito es fortalecer la capacidad de respuesta estratégica de los gobiernos estatales y municipales para servir más y mejor a la ciudadanos.

El reto de la municipalización es incrementar la capacidad y velocidad de respuesta estratégica de los gobiernos municipales, frente a las demandas y necesidades de la población.

Debe llevar a que los ciudadanos reciban más servicios, con mejor calidad, menos costos y en plazos más cortos.

Para tener éxito en lo anterior es indispensable re-diseñar las actuales delegaciones federales con las que operamos en los estados. El principal propósito es “despolitizarlas” esto es impedir que sigan siendo “coto de grupos de poder” para objetivos políticos y electorales; así como de profesionalizarlas para que trabajen mejor y cuesten menos.

La transformación de las delegaciones federales es una operación sumamente delicada, que requiere además de una clara voluntad política, una valoración de los impactos jurídicos, políticos laborales, sociales, económicos y

administrativos, así como el diseño de estrategias para minimizar los riesgos en su instrumentación y así asegurar una ejecución exitosa.

3.3.3 Continuidad y Abandono.

Es una utopía reinventarlo todo a partir de una hoja en blanco, además de ser un acto de descalificación soberbia. Sí queremos crear algo nuevo debemos estar dispuestos a pagar el precio.

Lo que no funciona, lo que no agrega valor a la sociedad y no se abandona terminará por colapsar nuestra capacidad de respuesta estratégica,

Hoy en día los especialistas en procesos de cambio consideran igual de importante el aprender como el desaprender (abandonar los paradigmas disfuncionales e inútiles).

3.3.4 Gobierno Abierto y Participativo.

En nuestro gobierno innovador y de calidad es vital democratizar la información. El secreto está en convertir en una costumbre el rendirle a la sociedad cuentas claras sobre el uso y destino de los recursos públicos, e informarle como vamos respecto a los compromisos y retos asumidos. Esto garantiza transparencia. Los gobiernos abiertos y con amplia participación de la sociedad en los asuntos públicos no solo son más eficaces sino que reducen los márgenes de maniobra de la complicidad y la corrupción.

De lo que se trata es que lo público sea realmente público y que los ciudadanos sean actores de primer nivel en las decisiones que afectan directamente sus vidas. Los principios y prácticas de lo que se conoce como "*corporate governance*", pueden servirnos de referencia y sernos de enorme utilidad.

3.3.5 Reformas Jurídicas y Normativas.

Todo proceso de cambio debe considerar desde su diseño el marco jurídico-legal. Muchos resultados o avances exitosos se vienen abajo, con el tiempo, por que los gobernantes en turno no realizaron las reformas jurídicas pertinentes.

Los gobiernos cuyos paradigmas se basan en la innovación y la calidad requieren de repensar y renovar sus marcos jurídicos y legales, ya que estos responden a otra lógica, a otras circunstancias y a otros intereses.

3.3.6 Eliminar Restricciones.

La mayoría de las restricciones tienen su raíz en la resistencia de las personas afectadas. Casi siempre la resistencia es más emotiva que lógica.

Teoría : En cualquier organización un pequeño número de restricciones gobierna el nivel de desempeño total. Si pudiéramos romper con ellas, el nivel de rendimiento de todo gobierno aumentaría.

3.3.7 Unir a la Retaguardia con la Vanguardia.

Es evidente que las dependencias han ido evolucionando de manera diferente y que no se encuentran en una misma etapa de desarrollo. Hay dependencias más avanzadas que otras en diversos campos. Necesitamos que estas compartan su experiencia y su poder tecnológico con las que muestran retrocesos. Esta estrategia debe mirar también hacia fuera. Hoy por hoy existen numerosas organizaciones civiles, privadas y públicas dispuestas a colaborar, de manera voluntaria en la transformación del gobierno. Técnicamente estamos hablando de “administración cruzada”.

Esta estrategia puede y debe aplicarse en los ámbitos económico, social, jurídico, administrativo y educativo.

3.3.8 Mercadotecnia Social.

Es una estrategia para lograr el cambio de la conducta pública. Utiliza avances en la tecnología de las comunicaciones y en las técnicas de promoción; su meta es el cambio de una idea o conducta adversa o la adopción de nuevas ideas o conductas.

Aplicaciones. Planificación familiar, nutrición, ecología etc. Para tener éxito requiere de conocer lo más que se pueda de los objetivos, se apoya en el conocimiento y la tecnología.

3.3.9 Benchmarking.

El Benchmarking consiste en evaluar los procesos, servicios y resultados de las instituciones reconocidas como representantes de las mejores practicas.

El propósito es referenciarlos o compararnos con los representantes de las mejores prácticas, de Gobierno y de Administración, de clase mundial, para igualarlos o superarlos.

El Benchmarking inicia con una comprensión o conocimiento total de nuestros propios procesos y servicios. Para esta estrategia podemos obtener un apoyo muy importante de la red internacional que representan las embajadas y consulados, de la Secretaría de Relaciones Exteriores ellos están conectados e "in situ". Nos ahorraríamos gastos derivados de la práctica conocida como "turismo gubernamental".

3.3.10 Financiamiento Emprendedor.

Un gobierno que quiere ser innovador debe ser capaz de allegarse de recursos extra-gubernamentales. Los presupuestos no alcanzan para financiar los proyectos estratégicos.

Tendremos que volvernos expertos en este campo. Requerimos desarrollar un banco de proyectos estratégicos. Aun cuando los recursos son escasos y muy competidos, existen sin embargo, cientos de organizaciones, no lucrativas, dentro y fuera del país, con fondos para impulsar proyectos económicos y sociales.

El financiamiento emprendedor es una estupenda alternativa para gobiernos como el nuestro, agobiados por altas expectativas ciudadanas y por déficit tanto económicos como financieros. En cada secretaría y organismo público debería existir un ejecutivo de cuenta desarrollando, proyectos con este propósito.

3.3.11 Informática y Telecomunicaciones.

La informática es parte importante de cualquier esfuerzo de innovación, de hecho desempeña un papel crucial como capacitadora. Estamos en la era del acceso al computador y las telecomunicaciones, debemos aprovechar estas tecnologías para responder con rapidez a los retos que enfrentamos como gobierno.

El mega proyecto “e-México” con sus productos “*e-government*” (gobierno digital o electrónico), “*e-educación*” (revolución de la educación soportada con tecnologías de información), “*e-commerce*” (negocios electrónicos), y otros, será la respuesta del gobierno federal a tan estratégica oportunidad.

Para potenciar esta estrategia, todos deberán ser “socios estratégicos” del proceso de innovación y cambio. El secreto de la innovación en este campo es introducir sistemas de administración a la velocidad de internet.

3.3.12 Subcontratación de Servicios.

El gobierno debe dedicarse a dirigir, no a remar. Esto es el gobierno debe dedicarse a servicios estratégicos y sustantivos. En este sentido los procesos y servicios secundarios y adjetivos que son consustanciales en el accionar del gobierno pueden y deben ser subcontratados, o cualquier otra modalidad permisible y viable.

Ejemplos: mantenimiento de edificios, servicios de intendencia, informática, mensajería, fotocopiado, etc. Esta estrategia es también muy útil y recomendable para evitar el crecimiento de la planilla burocrática.

3.3.13 Súper- Productividad.

Esta teoría esta basada en la creencia de que el conocimiento debe ser compartido: nadie puede saberlo todo. Los incrementos fundamentales en el desempeño ocurren cuando los individuos y los equipos son capaces de tomar decisiones basadas en el conocimiento.

El mejoramiento del desempeño ocurre en tres fases:

- 1) Liberación de recursos de procesos actuales.
- 2) Asignación de los recursos liberados a otras tareas de alto valor agregado.
- 3) Aseguramiento de que las innovaciones sean sostenibles a través del tiempo.

1) *Liberación de recursos* . Este proceso esta gobernado por tres principios:

Ocupación: Se refiere al punto de que todos los recursos de la organización deben estar todo el tiempo, totalmente utilizados en tareas que valen la pena.

Efectividad: Es alcanzada a través de un proceso de eliminación de tareas que no agregan valor.

Eficiencia: Se refiere al punto de que los procesos deben llevarse a un nivel de desempeño óptimo, de tal forma que las tareas difícilmente puedan ser realizadas de mejor manera.

2) *Usando Recursos Liberados.* Las organizaciones frecuentemente destinan demasiado tiempo y esfuerzo en actividades de reducción de costos.

El tiempo debería ser utilizado para generar ventajas competitivas y sostenibles. El enfoque debería estar en el crecimiento y creación del valor.

3) *Asegurando que las innovaciones sean sostenibles a través del tiempo.* La satisfacción es la clave. El cómo creamos el sentimiento de satisfacción en cada paso del proceso de cambio para todas y cada una de las personas involucradas, determina que tan rápido y exitoso puede ser el proceso de producir las innovaciones y los cambios cuánticos en la efectividad del costo, ventaja competitiva, crecimiento acelerado y todos los demás cambios culturales positivos.

Esta estrategia funciona excepcionalmente bien en todas las organizaciones, por que captura conocimiento, experiencia e ideas de todos. Y trae estos conocimientos colectivos al proceso de toma de decisiones. Se trata de un enfoque colaborativo “ganar- ganar” en el que se reúnen las personas a resolver problemas comunes o a capitalizar oportunidades, y fortalece las relaciones críticas con los clientes y proveedores claves.

Esta estrategia podríamos manejarla a través de una serie de combinaciones, tales como: empresa virtual, administración cruzada, conectividad total.

3.3.14 Conectividad Total.

Va más allá de los principios que crearon lo que conocemos como sinergia: donde $1+1=3$. ¿Quién pudo imaginarse lo que seríamos capaces de hacer y conseguir con la conexión de la computadora y del teléfono hoy llamado internet?

¿Qué pasaría si pudiéramos conectar todos los recursos, conocimientos, relaciones y capital político del gobierno federal?. Esta estrategia se refiere a la intención de construir redes del gobierno federal y conectarlas entre sí.

3.3.15 Encuesta Valorativa.

Esta estrategia para el cambio organizacional fue diseñada por David Cooperder de la Universidad de la Case Western Reserve. Un principio fundamental de la encuesta valorativa es que trata de un proceso generativo, lo cual significa que es un blanco móvil y que la gente lo usa lo crea y lo recrea.

Este nuevo paradigma cuestiona y contradice el método tradicional para el cambio que consiste en identificar el problema, hacer un diagnóstico y encontrar la solución.

Su enfoque está basado en la visualización del futuro, en los resultados positivos que queremos lograr, a partir de experiencias históricas, del pasado, que han sido exitosas. De acuerdo con esta estrategia lo que importa es enfocarse, no en los problemas a resolver derivados de incumplimiento de las normas, sino en lo que no nos ha funcionado en el pasado o en la actualidad.

La innovación consiste en que los equipos de trabajo desarrollen “propuestas sugerentes” que describan al estado ideal al que aspiramos y que propicie un ambiente favorable para poder hacer más de lo que funciona.

3.3.16 Estructuras Planas.

Para poner al gobierno a toda marcha se hacen necesarias estructuras más planas, con menos niveles, con menos plazas, más sencillas.

Se trata de eliminar la grasa y fortalecer los músculos. La clave es actuar cuando el asiento está vacío, cuando no hay conductor. Reducir el tamaño del aparato burocrático es ganar en capacidad y velocidad de respuesta estratégica, además de ganar credibilidad, en recursos para inversionistas sociales y sueldos más competitivos.

Para nadie es un secreto la excesiva obesidad de las estructuras de gobierno, la inutilidad de muchos procesos, la duplicidad de funciones, la pesada carga burocrática, la asignación de plazas por compromisos electorales o partidistas. No cabe la menor duda que en este campo “hay mucha tela de donde cortar” (capítulo 1000).

Las estructuras de gobierno son muy importantes, por que marcan la senda en la cual operan los procesos. Y estos son determinantes en los resultados.

3.3.17 Estructuras Flexibles.

Nuestros organigramas son esquemas del pasado, de la revolución industrial. Ya no funcionan. Fueron diseñados para un entorno y una época que ya no existen. No podremos hacer la política de cambio con los instrumentos y estructuras del viejo régimen.

Frente a un entorno tan vertiginoso, tan complejo, tan rápido, tan exigente, no hay cabida para la burocracia. La reorganización de las estructuras de gobierno debe ser un ejercicio permanente.

Las estructuras verticales, centralizadas, deben ser sustituidas por otras horizontales, virtuales, nucleadas, en red, matriciales, por proyecto...¿La razón? La velocidad del cambio y las altas expectativas de la sociedad mexicana.

Algunas características que toda re-organización debe considerar son: servicio al cliente o usuario, reducción de costos de operación (gasto corriente), potenciación del trabajo en equipo, reducción de los niveles de corrupción, flexibilidad ante entornos cambiantes y velocidad de respuesta. El trabajo en equipo, deberá ser el eje central de cualesquiera que sea la nueva arquitectura organizacional.

3.3.18 Seguridad e Higiene.

Los factores higiénicos sólo son percibidos cuando se encuentran por debajo de las expectativas. Por lo común están asociados con el orden, la limpieza, los aspectos logísticos, la disciplina, los horarios, los sueldos y salarios.

Su importancia se percibe casi siempre cuando falta o cuando fallan. Estos factores deberán ser administrados como procesos que se traduzcan en servicios dignos para los servidores públicos.

3.4 Macroprocesos Clave.

Los macroprocesos claves son aquellos que más impactan en el funcionamiento y en el rendimiento del Gobierno, así como en la satisfacción de nuestros clientes: Gobiernos Estatales, Usuarios, Servidores Públicos, Poder Judicial y el Poder Legislativo.

Visión: todos los procesos que consideremos como claves, serán robustos, estructurados y sistematizados para garantizar el éxito.

Los macroprocesos son la base del rediseño organizacional. A manera de ilustración presentamos algunos ejemplos de macroprocesos claves enfocados a los servidores públicos (clientes internos de la administración pública).

- Información y Medición.
- Educación y Capacitación continua.
- Comunicación Efectiva.
- Presupuesto y Finanzas.
- Servicio Público de Carrera.
- Organización de Equipos de Trabajo.
- Evaluación y Compensación por Resultados.
- Gestión de Proyectos Estratégicos.
- Reubicación de Talentos.

Es importante señalar que es un imperativo:

1. Identificar a nuestros clientes.
2. Conocer sus necesidades.
3. Negociar los servicios a proporcionar así como las características de calidad de los mismos.
4. Definir los procesos que habrá de satisfacer las necesidades.
5. Determinar los indicadores o medidores del desempeño de cada proceso.
6. Asignar un líder a cada proceso.

3.4.1 Información y Medición.

Si lo podemos medir, lo podemos mejorar. Cuando el proceso de medición inicia, los servidores públicos empiezan inmediatamente a pensar acerca de las metas del gobierno, es por ello que desde la oficina de los Pinos se diseña y se construye el sistema Nacional de Indicadores, su propósito es medir el status actual hacia los objetivos y metas que nos propusimos alcanzar.

Por lo anterior se deduce que.

- Si no mides los resultados, no podrás distinguir el éxito del fracaso.
- Ningún sistema es mejor que conocer la realidad de primera mano.
- Requerimos de información objetiva, confiable y oportuna para tomar decisiones acertadas.
- Es un grave error, querer ocultar o ignorar la información que no nos gusta o nos parece adversa.

3.4.2 Comunicación Efectiva.

Gobernar es comunicar, por lo tanto debe existir una comunicación efectiva. Del argumento a favor del cambio, de los beneficios que obtendremos, de la cultura que queremos, de por que estamos haciendo tales cosas de tal modo.

Tiene que ser sencilla, honesta y clara, debe ser tarea de todos los mandos, lo importante no es lo que nosotros decimos, sino lo que los demás entienden de lo que decimos. Lo que no se conoce o no se entiende se rechaza. Solo lo que se conoce y se comprende, se puede llegar a aceptar, a querer, y defender.

3.4.3 Presupuesto y Finanzas.

En el Gobierno, la palanca más importante, el sistema que maneja la conducta más frecuente es el presupuesto.

Para mejorar el funcionamiento y la efectividad del gobierno debemos desarrollar un sistema presupuestal que se base en productos, servicios,

inversiones, resultados, no en actividades o insumos. Por que equilibrio fiscal y financiero, es fundamental en el proceso de innovación del gobierno.

Si queremos un gobierno innovador y de calidad, tenemos que rediseñar el sistema integral, quitarle el peso muerto de las reglas acumuladas y las actividades obsoletas, pues nuestro sistema presupuestal actual anima a cada servidor público a gastar cada centavo de las partidas, lo necesiten o no y a desperdiciar el dinero. El sistema de partidas tiene que ser más flexible para usarlo de manera inteligente y responsable.

Es necesario incentivar la reducción del gasto corriente, y privilegiar el gasto de inversión social.

3.4.4 Servicio Civil de Carrera.

Su principal meta debe ser crear los sistemas y las condiciones que permitan “atraer, motivar, capacitar y retener a los mejores hombres y mujeres en el servicio público”. Algunos beneficios son:

- ☞ Permite hacer carrera dentro de la Administración Pública.
- ☞ Busca profesionalizar la tarea de los servidores públicos para que los gobiernos entren y salgan con el mínimo trastorno y la máxima eficacia.
- ☞ También busca ofrecer oportunidades de desarrollo y progreso a los servidores públicos por su servicio a la sociedad.
- ☞ Garantizar que los gobiernos transiten con la máxima eficiencia y el mínimo trastorno la neutralidad política de los servidores públicos.
- ☞ Debe preverse el riesgo de que se convierta en un aparato rígido, burocrático, que sea un poder por sí mismo.

- ☞ El énfasis deberá estar centrado en la integración de los mejores talentos a la función pública.

3.4.5 Organización de Equipos de Trabajo.

El proceso de la innovación y el cambio habrá de ser conducido por el propio Presidente de la República, junto con su gabinete .

Para facilitarlos habremos de construir una red de socios estratégicos en la que participen Oficiales Mayores, los responsables de Recursos Humanos, Innovación y Calidad, las unidades de Desarrollo Administrativo de Secodam, del Servicio Civil de Carrera de la SHCP, y los responsables de las áreas de informática y asuntos jurídicos entre otros.

Forme equipos de trabajo, no feudos de poder. Un buen ejemplo son los “*hots groups*” y los “equipos por proyecto”. Los equipos de trabajo por proyecto, integrados en redes, interactivos, autogobernados e interdisciplinarios, están apareciendo como una alternativa magnífica contra cualquier sistema burocrático.

Los equipos de trabajo son la mejor respuesta para mejorar los niveles de calidad, eficiencia y rendimiento del Gobierno. Además de ser vehículos muy concretos para atender las necesidades de los servidores públicos en materia de participación así como excelentes mecanismos para potenciar la innovación.

Las principales resistencias, para trabajar en equipo son: liderazgos protagónicos de diferentes niveles con una errónea concepción de la participación y la distribución del poder, inercias culturales, normas y sistemas inhibitorios y restricciones, metas y aspiraciones personales, desconectadas o divorciadas de las metas del nuevo gobierno. Todo esto tenemos que cambiar si queremos que las innovaciones tengan éxito.

3.4.6 Evaluación y Compensación por Resultados

Los procesos de medida y recompensa tienen que reforzar la cultura que en el nuevo gobierno, que queremos crear. Primero necesitamos reconocer la contribución superior y sancionar el desempeño mediocre.

Este ejercicio en el ámbito gubernamental es complicado y difícil, pero es posible convertirlo en una práctica innovadora, en este proceso lo importante son los resultados, no sólo los procesos y actividades. Este proceso habrá de conformar un poderoso instrumento de gestión al interior del gobierno, y satisficará la necesidad de los servidores públicos de que sus resultados sean reconocidos y diferenciados de un trabajo mediocre.

El manejo por desempeño basado en resultados, establece tanto incentivos financieros como psicológicos para impulsar innovaciones; la palanca a cambiar son los incentivos.

3.4.7 Gestión de Proyectos Estratégicos.

Los proyectos son la respuesta perfecta para el cambio. Es importante aprender a dirigirnos. Su objetivo es capturar una oportunidad o resolver un problema; las personas serán tan buenas como su último proyecto. La combinación de los proyectos con los procesos es lo que hemos denominado “administración cruzada”.

3.4.8 Reubicación de Talentos. Los objetivos son:

1.- Reubicar de un modo eficaz y justo dentro y fuera del gobierno a las personas que ocupan plazas que no generan valor agregado alguno y que decidan separarse voluntariamente.

2.- Apoyar a las personas que decidan acogerse al programa “retiro voluntario” del gobierno, capacitándolos para que salgan con un plan para buscar trabajo o auto emplearse (*outplacement*)

- 3.- La liquidación o separación de servidores públicos siempre se verá como una medida extrema, que buscaremos evitar.
- 4.- El espíritu de esta estrategia es transferir PPR (personal-plaza -recurso) de un área adjetiva a una sustantiva, de procesos operativos a proyectos estratégicos, de funciones de dirección a funciones de “remar”.
- 5.- Puede ser visualizada como una estrategia para frenar el crecimiento de la burocracia.
- 6.- Esta estrategia habrá de tener como apoyo mecanismos y programas muy concretos y con fondos presupuestales, como el programa de retiro voluntario y el de jubilaciones anticipadas.
- 7.- Esta estrategia forma parte de lo que hemos denominado “súper productividad”.

3.4.9 Resultados

Tanto a los gobiernos estatales como a la Sociedad Mexicana, lo que les importa del quehacer del gobierno federal, son los resultados...resultados que generen un valor significativo, evidente y cercano. La cultura de trabajo del gobierno se centra en actividades y en insumos, no en resultados, esto tiene que cambiar. Así mismo los resultados deben ser medidos y evaluados por los ciudadanos no por los jefes. Si logramos demostrar, con resultados, que este gobierno si funcionó, estaremos aportando una gran contribución para el desarrollo de nuestra nación mexicana.

3.4.10 Expectativas vs Percepciones

Es importante conocer el nivel de expectativas de los gobiernos estatales así como de los diferentes segmentos de la sociedad mexicana y comparar contra el desempeño percibido. Para ello requerimos una estrecha coordinación con la oficina presidencial responsable de la imagen del gobierno.

La innovación del gobierno presupone que somos responsables de visualizar las necesidades no percibidas por los ciudadanos y actuar para satisfacerlas. Técnicas para conocer las expectativas y requerimientos de los ciudadanos: Estudios de mercado, encuestas, ciudadanos misteriosos, grupos de enfoque, sistemas de quejas y sugerencias, etc.

3.4.11 Gobiernos Estatales

No podremos servir bien a la sociedad sino fortalecemos y servimos bien a los gobiernos estatales, el éxito se determinara en la medida en que sirvan con eficacia, honestidad y transparencia a la sociedad, en la medida en la que se logren atender los principales anhelos de los ciudadanos y recuperar la confianza en su quehacer público.

3.5 Fases para la Innovación del Gobierno de la República.

☞ Fase.

Arranque: Calentando Motores (Inmediatos primeros 100 días de gobierno)

- 1) Diseño del Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental.
- 2) Red Nacional para la Innovación y la Calidad Gubernamental.
- 3) Negociación de metas y capacitación del equipo coordinador.
- 4) Transformación de las Oficialías Mayores.
- 5) Negociación sindical con la FSTSE.
- 6) Reunión de trabajo con el gabinete ampliado.
- 7) Propuesta de cambio.

Primera Fase:

☞ Encendiendo el Fuego de la Innovación (Corto Plazo 2001-2002)

- 1) Prueba del ácido y capacitación integral.
- 2) Premio del Presidente a la Innovación y la Calidad.
- 3) Programa de reconocimientos a la Innovación y la Calidad.

- 4) Medición de Satisfacción al cliente.
- 5) Inicio del Programa *e- Government*.
- 6) Consejo Nacional para la Innovación.
- 7) Desregulación Burocrática.
- 8) Consulta a los servidores públicos.
- 9) Iniciativa del Servicio Civil de Carrera.

Segunda Fase:

∞ Avivando la llama de la Innovación (Mediano Plazo 2003-2004)

- 1) *Outplacement & Telecommuting*.
- 2) Gobierno Enfocado y diferenciado.
- 3) Gobernanza Corporativa.
- 4) Servicio Civil de Carrera.
- 5) Financiamiento Estratégico.
- 6) Conexión Emocional.
- 7) Metiendo goles.
- 8) Capacitación continua.

Tercera Fase:

∞ Cambiar el Gobierno para siempre (730 días 2005-2006)

- 1) Blindaje Constitucional.
- 2) Reforma Jurídica.
- 3) Gobierno Competitivo.
- 4) Nuevos Paradigmas de la gestión.
- 5) Servidores Públicos de carrera orgullosos.
- 6) Un Gobierno competitivo de proyección mundial.

Cuadro 3.3.**Fases de la innovación del Gobierno de Vicente Fox.**

<i>ARRANQUE</i>	<i>PRIMERA FASE</i>	<i>SEGUNDA FASE</i>	<i>TERCERA FASE</i>
Calentando Motores	Encendiendo el fuego de la innovación	Avivando las llamas de la innovación	730 días para cambiar el gobierno por siempre.
INMEDIATO	CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
PRIMEROS 100 DÍAS	2001-2002	2003-2004	2005-2006
Enfoque +	Pasión +	Estrategia =	Buen Gobierno

Fuente. Elaboración Propia con base al Modelo de Innovación y Calidad

3.6 Resultados obtenidos del Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental..

En general la oficina de la presidencia para la innovación gubernamental, pretende desarrollar estrategias de cambio al interior de las instituciones a través del Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental, atendiendo los siguientes objetivos:

- I. Transformar al Gobierno en un aparato competitivo que alcance los resultados planeados.
- II. Reformar radicalmente la orientación y la capacidad de respuesta del Gobierno a las necesidades de la ciudadanía.
- III. Romper con las inercias culturales, administrativas, económicas y políticas realizando los cambios necesarios.
- IV. Recuperar el papel de liderazgo y la confianza de los ciudadanos en el Gobierno.

De acuerdo con lo anterior a casi cuatro años de gestión, se han obtenido los siguientes logros y avances con respecto a dicho modelo.⁵

⁵ www.innova.gob.mx

3.6.1 Un Gobierno que cuesta menos

Una preocupación de todos los mexicanos es sin duda, la utilización eficiente de los recursos públicos, mediante los cuales proporcionan los servicios que requiere la ciudadanía. El mal aprovechamiento de estos recursos reducirán en forma significativa el número y la calidad de los servicios que el gobierno puede ofrecer. Un imperativo de esta administración ha sido reducir el gasto que no agrega valor para la sociedad.

Derivado del ahorro alcanzado por las instituciones de la Administración Pública Federal (APF) y de acuerdo a los objetivos de productividad, ahorro, transparencia y desregulación presupuestaria se implemento un programa de racionalidad y austeridad que incluyó la venta de activos improductivos, la generación de ingresos adicionales y la reducción del gasto de operación, con lo cual se generaron ahorros globales cercanos a 21 millones de pesos entre los años de 2001 y 2002.

Durante el 2003, los esfuerzos de ahorro y austeridad se han enfocado al cumplimiento de la recomendación del H. Congreso de la Unión, en reducir el presupuesto del Gobierno Federal en seis mil millones de pesos.

El gasto destinado al pago de nomina de la burocracia ha disminuido de manera contundente. Entre enero y agosto del año 2003, se rescindieron 22,832 plazas a través del Programa de Separación Voluntaria, que sumadas a las más de 31 mil rescindidas entre 2001 y 2002 superan las 50 mil plazas gubernamentales canceladas en forma definitiva.

Considerando este numero y las desincorporaciones logradas en estos últimos años de administración, el total acumulado alcanza la cifra de casi 130 mil plazas gubernamentales menos con respecto al 2001, con lo que avanzamos de manera importante en el rendimiento del aparato de gobierno.

Esta administración a trabajado en la orientación de los servicios personales con un enfoque social. Los recursos asignados hacia los servidores públicos que benefician directamente a la sociedad como lo son los maestros, enfermeras, médicos o policías se han visto incrementados en un 16% con respecto a 2000.

3.6.2 Gobierno de Calidad

En este campo se ha integrado una Red de Calidad, con la participación de 19 dependencias y 30 entidades de la APF, además del establecimiento de un Modelo Gubernamental de Calidad Total; INTRAGOB que actualmente se realiza su primer revisión.

Formación de Evaluadores del Modelo de Calidad INTRAGOB que actualmente dispone de 300 servidores públicos calificados y se esta impartiendo el tercer ciclo de formación de evaluadores. Así mismo existe la formación de Evaluadores para el otorgamiento del Reconocimiento Innova, actualmente se dispone de 53 evaluadores.

En coordinación con la Secretaría de la Función Pública, se desarrollo un curso para identificación de los procesos de alto impacto a certificar en ISO 9000. Se establecieron las bases para el otorgamiento de los Reconocimientos y el Premio Innova 2003, además se desarrollo los reconocimientos Institucionales de los Modelos de Dirección por Calidad en el 15% de las Dependencias y entidades de la APF.

Realización de dos autodiagnósticos de la madurez del Modelo INTRAGOB en la APF, a diciembre del 2002 se tiene un promedio de 330 puntos. Certificación en ISO 9000, 690 áreas de la APF. Establecimiento de un programa de Certificación en ISO 9000, de los procesos de alto impacto hacia la ciudadanía. Establecimiento del premio INTAGOB, como reconocimiento a los mejores en Calidad Total dentro de la APF, en su primera edición fueron reconocidas 10 organizaciones de la APF. Consolidación del premio INNOVA

como un estímulo a las mejores iniciativas de las Dependencias y Entidades de la APF.

Establecimiento del Consejo Nacional de Organismos Estatales por la Calidad, con la participación de 22 estados; convenio con la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, para colaborar con la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental en la difusión y apoyo a las actividades de Calidad; convenio con la Oficina del Premio Nacional de Calidad, para dar transparencia al otorgamiento de los premios y reconocimientos.

Alianza estratégica con la Entidad Mexicana de Acreditación y los Organismos Certificadores, a efecto de obtener mayores beneficios para la APF, en los Sistemas de Calidad y Protección Ambiental.

Alianza estratégica con la Universidad de Michigan USA, el Centro de Investigaciones Matemáticas y la Red de Calidad, para la identificación de la metodología y los indicadores más adecuados en la aplicación de las encuestas de opinión ciudadana certificación en ISO SCT.

3.6.3 Gobierno Profesional

La Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, adscrita a la Subsecretaría de la Función Pública Federal en la Secretaría del mismo nombre, es líder en la tercera estrategia de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, la cual tiene por objetivo general el atraer, retener y motivar a los mejores hombres y mujeres en el servicio público.

Para lograr tal objetivo se cuenta con la Ley de Servicio Profesional de Carrera, la cual entró en vigor el pasado 7 de octubre de 2003, y con la Unidad mencionada, creada a partir del reglamento interior del la Secretaría de la Función Pública el 12 de diciembre del 2003 en el Diario Oficial de la Federación.

La Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la APF es la encargada de planear, dirigir, coordinar y dar seguimiento y evaluación el Sistema de Servicio Profesional de Carrera, además de la planeación y administración de recursos humanos de la Administración Pública Federal.

Ligada a la línea estratégica de Gobierno Profesional, la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la APF, ha obtenido como logros al concluir el 2003, los siguientes:

- ⇒ Instalación del Consejo Consultivo del Sistema integrado en los términos de la Ley y con la participación como Testigo de Honor del C. Presidente de la República. Se tiene elaborando el proyecto que regulara la operación del Consejo que será sometido a consideración en su próxima sesión.
- ⇒ Emisión del Acuerdo e instalación de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las dependencias y órganos desconcentrados de la APF.
- ⇒ Actualmente se cuentan con 80 Comités instalados en los plazos legales establecidos y en funcionamiento.
- ⇒ En el transcurso del segundo semestre del 2003 inició la operación del Registro único de Servidores Públicos (RUSP), que unifica los esfuerzos dispersos y permitirá poner en operación el Registro en cuanto ingresen los servidores públicos profesionales de Carrera al Sistema.
- ⇒ Se diseñó el concepto @Campus como instrumento o herramienta que facilitara la capacitación de los servidores públicos y que dará cabida a la participación de las universidades e instituciones educativas de este país. Actualmente esta por iniciar el segundo piloto.

3.6.4 Gobierno Digital

Es una estrategia que nos permite aplicar adecuadamente y con oportunidad las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) para transformar la gestión pública y ofrecer información, trámites y servicios electrónicos de calidad a los ciudadanos, contribuyendo así al logro de los objetivos de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno.

Actualmente la Estrategia de Gobierno Digital es liderada por Abraham Sotelo Nava, Titular de la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información, adscrita a la Secretaría de la Función Pública. Uno de nuestros logros significativos en Gobierno Digital es el Portal Ciudadano (www.gob.mx), que fue premiado por el Presidente Fox con el Reconocimiento Innova 2003 y es finalista del Premio, *Stockholm Challenge Award* 2003/2004 que recibió 900 proyectos de 107 países. Mediante el Portal Ciudadano se presenta una sola cara del Gobierno Federal ante la sociedad para ofrecerle todos los servicios y recursos informativos más relevantes. Actualmente es factible realizar a través de www.gob.mx más de 500 trámites y obtener servicios en forma ágil y segura.

En cuanto avances en conectividad, a través del Sistema Nacional e-México se han enlazado a la red a todos los municipios del país y al Distrito Federal, lo que permite a comunidades apartadas tener acceso a Internet, al igual que a contenidos de e-gobierno, e-educación, e-salud y e-economía: 3200 centros comunitarios digitales lo hacen posible.

Respecto de las compras electrónicas, actualmente hay más de 2000 proveedores de la Administración Pública Federal habilitados para llevar a cabo licitaciones electrónicas a través del Sistema CompraNet, el cual ayuda hacer más transparentes las compras gubernamentales y la contratación de la obra pública. Se tiene registro de casi 28 mil licitaciones hechas en 2003, de las cuales cerca de 8500 fueron de manera totalmente electrónica.

Conviene destacar que el proceso de publicación de licitaciones en Internet cuenta con certificación ISO 9000.

3.6.5 Gobierno con Mejora Regulatoria

La Dirección General de Simplificación Regulatoria, adscrita a la Subsecretaría de la Función Pública de la Secretaría del mismo nombre, es líder en la quinta línea estratégica de la Agenda del Buen Gobierno; Gobierno con Mejora Regulatoria. Dicha Dirección tiene a su cargo la Mejora Regulatoria en Dependencias y Entidades que forman parte de la Administración Pública Federal, de las cuales 47 Dependencias y Entidades adoptaron satisfactoriamente las Herramientas de Simplificación Regulatoria y se han obtenido los siguientes avances:

- ☞ Normatecas Internas 35 Dependencias y Entidades la implementaron lo que implica un avance del 75%.
- ☞ Comités de Mejora Regulatoria Interna 27 Dependencias y Entidades lo han instaurado - implica un avance de 58%.
- ☞ Mejores Prácticas aplicadas 27 Dependencias y Entidades adoptaron mínimo 3 - representa un avance de 58%.

En cuanto a los logros obtenidos, se puede decir que Dependencias y Entidades cuentan con un mecanismo para racionalizar el crecimiento de nuevas disposiciones emitidas por las diversas Oficialías Mayores. Los COMERÍ's han logrado identificar un total aproximado de 11,806 disposiciones de aplicación interna, de las cuales solo se han validado e incorporado a las Normatecas Internas 5,630 disposiciones, que implica una reducción de 52% aproximadamente.

Durante el 2003 se incorporó el Registro de Trámites y Servicios con la COFEMER, con el cual la ciudadanía realiza sus trámites de manera

segura, tiene acceso y conoce los requisitos indispensables para obtener de manera eficaz los servicios del Gobierno Federal.

Las Instituciones han desarrollado un programa Bienal de Mejora Regulatoria con el propósito de lograr una mejora continua en dichos trámites y servicios que realiza con la ciudadanía.

3.6.6 Gobierno Honesto y Transparente

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, es líder en la sexta estrategia de la Agenda del Buen Gobierno. El propósito de esta estrategia es; Consolidar un gobierno honesto y transparente para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.

La Comisión está integrada por los titulares de las 18 Secretarías de Estado de la APF, el Procurador General de la República como invitado permanente, el Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de la Función Públicas y 10 titulares de entidades paraestatales del Gobierno Federal; en respuesta a esta demanda, por primera vez se instrumentó un programa sistemático en la materia, el cual conjuntó de manera integral los esfuerzos de la APF.

En el 2003 un total de 1555 instituciones del Gobierno Federal cuentan con Programas de Transparencia y Combate a la Corrupción; de estas instituciones, identificadas como críticas, el 55% cumplieron cabalmente las metas de nivel sobresaliente comprometidas en sus respectivos programas. Se logró un 75% en el cumplimiento de los acuerdos que la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción ha emitido en materia.

3.7 Crítica al Modelo (desventajas y ventajas).

El Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental (MEICG) es un acuerdo entre las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, cuya observancia es obligatoria y sujeta a evaluaciones; que tiene como su principal objetivo “transformar al Gobierno en una institución competitiva, de clase mundial ... y formar parte de la minoría de gobiernos exitosos.” El cual sostiene como principio rector a la Innovación, ésta entendida como: *“El movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizándolo todo, desde múltiples perspectivas.”*

En principio se observa que el Modelo carece de aspectos imprescindibles, para su adecuada implementación tales como: establecer objetivos claros y bien definidos; una descripción concreta, cuantitativa y clara de las metas que las instituciones públicas pretenden alcanzar, así como especificar las adecuaciones a los marcos legales y todo ordenamiento jurídico que deriven de éste, del mismo modo, en la construcción del modelo no se tomó en cuenta la participación y el compromiso real de todos y cada uno de los servidores públicos, mismos que son pieza fundamental para determinar el éxito o fracaso del modelo.

Lo cierto es que, persiste un gran desconocimiento y poco interés en la mayoría de los servidores públicos, debido a la falta de una amplia información y difusión, lo que deriva en desinterés, poca participación y apatía, por conocer más y de fondo lo relacionado con éste proyecto; en general existe una falta de voluntad política, ya que casi siempre las políticas gubernamentales se concentran en lo urgente y no en lo esencial, en otras palabras como el propio Vicente Fox diría: *“no hay pasión por un buen gobierno”*.

Otra desventaja con la que se enfrenta el Modelo es la resistencia al cambio como un factor inherente a la gestión pública, no obstante dicho modelo supone que: "... de manera fehaciente la rigidez de las organizaciones gubernamentales se transforme en la flexibilidad de adaptarse a los cambios económicos y políticos que contempla la realidad de este país".⁶ Por lo anterior, sería un grave error pensar que la rigidez existente en dichas organizaciones, debe traducirse en una flexibilidad a la que tácitamente deben ajustarse instituciones y servidores públicos de manera automática e inmediata, por el simple hecho de plasmarlo en un documento.

Por otra parte cabe mencionar que el modelo adolece de alternativas de integración y de estímulos verdaderamente efectivos y que no sólo sean de carácter enunciativo, para que los participantes del cambio puedan legitimarlo y al mismo tiempo tenga un mayor grado de credibilidad y eficiencia, ya que en la realidad se percibe la falta de integración de equipos de trabajo al interior de la administración pública, los cuales deben anteponer los intereses generales, y dejar de lado los liderazgos protagónicos y sus aspiraciones políticas, buscando en todo momento unificar criterios y esfuerzos, promoviendo la productividad laboral, misma que debe ser reflejada en los resultados, los cuales deben ser percibidos y evaluados por los ciudadanos y no sólo por los responsables de éste proyecto.

De lo anterior se deduce que ante la omisión de los elementos antes citados, es poco probable que pueda darse la flexibilidad y adaptación que se requiere para generar los cambios administrativos en la gestión pública.

Otro aspecto importante que no se manifiesta en la redacción del Modelo y que resulta muy importante es la existencia de un diagnóstico organizacional previo, que permita conocer las causas de las diversas problemáticas que se presentan en la administración pública, en los tres niveles de gobierno; ya que los problemas, obstáculos, fuerzas y necesidades de las diversas instituciones y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal difieren

⁶ Campos, Ricardo. *Op. cit.*, p.122

unas con otras, por lo que los resultados esperados no podrán homologarse y diferirán entre sí. También queda claro que “*reconocer a los estados y municipios su mayoría de edad y rediseñar las actuales delegaciones federales que operan en los estados*”, ha sido una estrategia aplazada y que hasta el momento no ha mostrado avances factibles en la gestión estatal ni municipal.

Por otra parte, se estima que en la formulación del Modelo Estratégico, sólo se agregaron valores predefinidos y ajenos a la administración pública federal ignorando que previo a aplicar cualquier esquema administrativo se debe comenzar diagnosticando y formulando soluciones, basadas en intereses comunes; pero por lo que podemos observar éste Modelo empezó al revés; recomendando soluciones y después analizando la problemática.

Otro dilema más que se presenta en el MEICG es el supuesto de lograr sus expectativas a través de la incorporación de estrategias gerenciales como: Reingeniería, Calidad Total, *Benchmarking*, Planeación Estratégica, es decir un (*Corporate Governance*) en la administración pública federal. Estas ideas resultan poco viables dado que cada una de estas técnicas contienen valores y procesos diferentes, además realizar cambios de manera substancial y hacer a un lado los esquemas de gestión tradicional, puede enfrentarse con diversas resistencias, que al parecer no han sido del todo contempladas.

De igual manera resulta inconveniente la extrapolación de dichas herramientas pues entre lo público y lo privado existen múltiples diferencias, por citar algunas: el tamaño y la complejidad de las estructuras, los recursos, los fines, la planta laboral, la poca flexibilidad reglamentaria que persiste en la administración pública, mientras que en la administración privada, la inserción de técnicas como la reingeniería o el *benchmarking*, se presentan con mayor dinamismo, de igual manera, los resultados que obtiene la empresa privada se dan en función de sus propios recursos, de sus habilidades y del esfuerzo en comparación de sus competidores, obedece además a evaluaciones internas y los beneficios de ésta se dirigen a un lucro, en tanto que la administración pública existe para “hacer el bien” lo que significa que su misión es de carácter social, es decir el sector público debe servir a todos por igual,

independientemente de su capacidad de pago o de su demanda de servicio y por ello no puede lograr la misma eficiencia mercantil que una empresa privada, además la gestión pública se enfrenta a la opinión pública y está sujeta a la vigilancia de los poderes legislativo y judicial.

Por éstas y más razones resulta poco factible creer que la transferencia de las técnicas y conocimientos de la administración privada, generen automáticamente mejoras del desempeño en la gestión pública, tal como se pretende con éste modelo. En suma la administración pública debe desarrollar su propio enfoque y en caso de emplear las aportaciones de la gestión privada de debe ser de forma selectiva y con especificaciones a cada caso.⁷

En este sentido la gente que colabora en el gabinete, particularmente los responsables de este Modelo tanto de su elaboración como su puesta en marcha deben tener presente que la teoría empresarial aún no es suficiente, para la solución de nuestros problemas de gestión pública. Por lo que extraer éxitos ajenos por más célebres que parezcan, hay que verlos con cierta reserva, pues no son garantía de un éxito certero.

En la mayoría de los países que integran a la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico), han replanteado sus líneas de gestión a partir de los objetivos de las tres “E” economía, eficiencia y eficacia, sin embargo existen países en los que le dan importancia a una cuarta E: ética.

En nuestro caso como país miembro de la OCDE, el valor que se le da a la ética gira en torno aspectos simplistas que son plasmados en el modelo estratégico y son:

El supuesto de que: *“los servidores públicos deben conducirse bajo estrictos códigos de ética y valores morales. Para lo cual es necesario un programa de capacitación arduo”*.

⁷ Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México, 2002, Capítulo 3.

De lo anterior se puede mencionar que es no es suficiente una capacitación ardua, se requiere además de una infraestructura ética que sea coherente con las reformas globales, misma que como mecanismo de acción debe contemplar:

1) Compromiso Político, 2) Marco Legal eficaz, 3) Mecanismos eficaces de rendición de cuentas, 4) Códigos de Conducta efectivos, 5) Actitud de apoyo al servicio público, 6) Existencia de algún organismo coordinador en materia de ética y 7) la presencia de una sociedad civil activa.⁸

Como se puede observar, el presente modelo no posee una infraestructura ética, sólida y eficaz; lo cual deja muchos vacíos, poca seriedad y comprensión de conceptos tales como ética, valores y conducta. Claro está que un código de ética, no va a funcionar como una medida efectiva, dado que carece de un carácter legal que le de más seriedad y obligatoriedad, así mismo no es suficiente un código de ética para crear una cultura de valores, ni tampoco para cambiar la mentalidad de mediocridad que persiste en la burocracia.

Otro aspecto controvertido en este modelo, es la insistencia de que la burocracia es un mal, por lo cual, hay que “eliminarla grasa y fortalecer los músculos”, es decir se maneja el supuesto de que reduciendo al personal en la administración pública federal, se puede asegurar un mejor funcionamiento en ella, sin embargo no existe ninguna experiencia que afirme estos supuestos. Y pese a sus sistemas de retiro voluntario, jubilaciones anticipadas y *outplacement*, será muy difícil creer que con estos mecanismos de acción no se logre impactar en el aumento de desempleo, pues actualmente el país transita por una crisis de esta índole, y de acuerdo con algunas fuentes, la más intensa desde hace siete años.

⁸ Estas son algunas recomendaciones de la OCDE, para sus países miembros tomando en cuenta sus características propias, esta infraestructura ética, es parte de diversos estudios y que de manera genérica pueden contribuir en una mejora en las practicas conductuales en los servidores públicos. *La ética del servidor público*, Ministerio de Administración Pública, OCDE, Madrid, 1997.

De igual manera se habla de estructuras planas como una estrategia para frenar el crecimiento de la burocracia “capítulo 1000 hay mucha tela de donde cortar”, y contradictoriamente, en el apartado de reubicación de talentos, se dice que la liquidación o separación de los servidores públicos se verá como una medida extrema, que buscará evitarse, sin embargo observamos que hasta la fecha 50 mil plazas han sido canceladas en forma definitiva. ¿Contradicción o casualidad?. De lo anterior me surgen dos interrogantes.

¿ Cómo hacer para que no impacte en el desempleo la cantidad de servidores públicos desempleados? ¿A dónde se reubicarán a todos los servidores públicos que se encuentran en busca de oportunidades laborales?

En concreto no se puede hablar de un clima motivador como se cita en el apartado de servidores públicos de éste modelo, y por otra parte crear incertidumbre y temor por recortes de personal, esto resulta contradictorio.

De la misma forma tras los numerosos recortes de personal en las instituciones públicas se ha incrementado la carga de trabajo, sobre todo para los mandos operativos, lo que genera que el ambiente se tense ante las presiones, lo que significa más trabajo más horas laborables y menos tiempo para convivir con la familia, esta reflexión nuevamente se contrapone con lo que se estipula en el modelo, específicamente en el inciso g) del apartado de servidores públicos en donde se expone que: *“nuestra familia debe ser vista como un cliente importante a servir y para lograr un equilibrio familiar tenemos que revisar los horarios laborales, los sistemas de trabajo, etc.”*, de lo anterior surge otra interrogante; ¿Este equilibrio familiar del que se habla realmente debe llevarse a cabo o sólo es mera suposición?

Otra disyuntiva es la referente a la estrategia del *financiamiento emprendedor*, en dicha estrategia se dice que; existen “cientos” de organizaciones, no lucrativas, dentro y fuera del país, con fondos para impulsar proyectos económicos y sociales. Las interrogantes son: ¿Por qué no se ha logrado contactar con esos cientos de organizaciones que puedan allegarnos de recursos, necesarios para el crecimiento de nuestro país? ¿A dónde quedó

la puesta en marcha de la administración cruzada, la que conecta proyectos con procesos, los *hot groups*, los líderes de proyectos?.

Hoy por hoy, nuestra economía necesita fortalecerse, dinamizarse, crecer y es urgente que esta estrategia del financiamiento emprendedor, sea bien implementada, evitando que se postergue demasiado o en el peor de los casos, se quede como una más de las buenas intenciones que persigue el Modelo de Innovación, ya que hasta el momento no se han mostrado avances con respecto a ésta estrategia.

De acuerdo con los resultados que ofrece la oficina para la innovación, se ha llevado a cabo “exitosamente” la política de *un gobierno que cueste menos*, como consecuencia del ahorro de la cancelación de plazas, la venta de activos improductivos y gastos de operación, no obstante, los resultados no indican de manera fehaciente ¿Cuál fue el destino final de ese ahorro?. El cual desde mi punto de vista debe reflejarse en el gasto social, de ser así. ¿Por qué no se da cuenta clara de ello a la ciudadanía, como se hace con otras inversiones, que se promueven con presunción?.

Cabe destacar que la mayoría de las ideas expuestas en el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental, tienen como antecedente las experiencias de Vicente Fox siendo gobernador de Guanajuato, plasmadas en el (Modelo Estratégico de la Reingeniería del Gobierno del Estado de Guanajuato)⁹: los conceptos la filosofía, las estrategias y tecnologías para construir un buen gobierno ahora se visualizan y se transforman en el presente modelo, sin embargo, considero que la inserción de un modelo que tiene que ver más con lo municipal, pueda generar los mismos resultados a nivel federal, si bien es cierto que mientras en el ámbito estatal y municipal de gobierno se tiene un acercamiento más directo y se genera un mejor conocimiento de los problemas y contacto con sus ciudadanos, en el ámbito federal se presenta una complejidad creciente, dado que todo cambio debe reflejar resultados en nivel “macro”, asimismo la intervención de otros

⁹ Muñoz Ramón. *Op. cit.* p. 1.

factores dificultan el actuar del ejecutivo pues se ve sujeto una serie de acuerdos y negociaciones con el poder legislativo, aunado a las diversas exigencias de los principales partidos políticos, de organismos no gubernamentales, la extenuante tensión de los problemas nacionales e internacionales, además del continuo escrutinio público de toda una nación etc, etc. Como se aprecia no es tan fácil imitar todo lo bueno como el mismo Vicente Fox lo expone, ya que no existe una “historia de éxito” estatal que sea automáticamente aplicable al aparato gubernamental federal”.¹⁰

Sin lugar a dudas la parte que resulta más polémica es la inherente a los tiempos de “transformación del gobierno” que se plantean con respecto de las metas, señalar que se requieren de 730 días para cambiar al Gobierno Mexicano para siempre, es un eufemismo pues con el cambio de administración de un nuevo gobierno en cada sexenio, se impide la continuidad de las políticas públicas exitosas, por lo que en lugar de establecer tiempos “imposibles”, se debería considerar la continuidad del desarrollo de las estrategias en el largo plazo, realizar una declaración realista de los objetivos y metas a los que se pueda llegar; y pese a que este plazo formalmente no se ha cumplido (2005-2006), las expectativas de éxito se ven reducidos y un tanto pesimistas. Por lo tanto éste tipo de acciones deben ser más coherentes, ya que iniciar una cultura de excelencia y calidad requiere de tiempo, esfuerzos y recursos, mismos que en nuestra modesta administración pública son limitados y escasos.

No obstante, dentro de los objetivos encontrados y prioridades mal definidas, existen metas importantes que derivan del modelo que representan un manifiesto interés por la administración pública y su desarrollo, como lo es la inclusión de un Servicio Civil de Carrera y la creación de la Secretaría de la Función Pública.

¹⁰ Sánchez González. José Juan. “Revisión al Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental de Vicente Fox. Una propuesta alternativa”. Revista IAPEM No 48 enero-abril, México, 2001, p. 160.

Tras la apremiante necesidad de establecer un Servicio Civil de Carrera, en todas las instituciones de la APF, se creó la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la cual considera que una correcta implementación de éste proyecto en la administración pública supone una mayor estabilidad de empleo, oportunidades de desarrollo profesional, sueldos justos, así como aplicar sanciones a las conductas inapropiadas por parte de los servidores públicos, también supone una estructura de incentivos eficaz para combatir la corrupción, de la misma forma considera que con estos elementos se permitirá la continuidad del gobierno y la conexión con sus numerosas acciones a través de los años y puede por lo tanto ser crucial que el gobierno entrante cuente con ese tipo de asesorías y asistencias.

Por consiguiente, para los ciudadanos, los servidores públicos de carrera juegan un papel vital en el mantenimiento de la legitimidad del Estado y las instituciones, pues una burocracia profesional, relativamente neutral, e independiente es un signo de madurez democrática.

A la larga esto significa que se debe demostrar, por medio de evaluaciones, mediciones de desempeño, fijación de normas e informes transparentes, que los ciudadanos están recibiendo servicios públicos justos y eficientes.

Las expectativas para la concertación y puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera de acuerdo con la Secretaría de la Función Pública dará inicio en el año 2006, con lo cual esperamos un mayor número de oportunidades de parte de quienes hacemos efectivo nuestro apego e interés por la acción pública.

Por otra parte otro gran acierto en materia de gestión pública, aun cuando no se estipula de manera concreta en el modelo, pero que tiene una gran incidencia por lograr algunas de las estrategias para la calidad, la innovación, el gobierno digital, la mejora regulatoria y el combate a la corrupción es la creación de la Secretaría de la Función Pública, que a través de la expedición de la Ley del Servicio Profesional, se reformaron de manera

conjunta otras leyes respecto a la administración pública, una de ellas fue la Ley de Planeación. Con ésta Ley se desaparece la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo antes (SECODAM), para dar paso a la Secretaría de la Función Pública.¹¹

Las actividades y funciones de importancia de la Secretaría de la Función Pública para la gestión estatal son: Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la APF; aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF y sus modificaciones, previo dictamen favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal, promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico y las demás que encomienden expresamente las leyes y reglamentos.¹²

Otro avance del modelo significativo es el de Gobierno Digital, ésta estrategia, más que definirla como una innovación, es producto de la revolución en la ciencia y la tecnología que obliga a países como el nuestro a aplicar nuevas tecnologías como el internet. Gobierno electrónico es una estrategia vanguardista para hacer posible un modelo administrativo que brinde mejores tiempos de respuesta, que contribuya a la simplificación de trámites, que permita agilizar la coordinación entre las diversas entidades del sector público y que de manera oportuna proporcione información, a los ciudadanos, y aunque es un proyecto muy ambicioso todavía carece de una mayor cobertura, de personal calificado, de una infraestructura de telecomunicaciones adecuada, de un marco legal para la aplicación de nuevas tecnologías, etc., pero todo ello representa un costo que muchas veces puede resultar elevado y fuera de los alcances presupuestales para continuar mejorando ésta estrategia.

¹¹ Citado por Sánchez González José Juan. *Reforma Modernización e Innovación en la historia de la Administración Pública*. Porrúa- INAPQROO, México, 2004, p.420.

¹² *Ibid.* p. 421

Hasta ahora el análisis del modelo se centra básicamente en las “innovaciones” que pudieran insertarse en el gobierno; estamos de acuerdo en que ningún modelo es suficiente para explicar la realidad o subordinarla a ella.

Pero tampoco es suficiente, extraer éxitos que no son precisamente los adecuados para insertarlos en la administración pública federal y esperar que los cambios sean precisamente los que se deseaban; es decir generar un mimetismo institucional. Por ello es importante diferenciar entre la **imitación** y **la innovación**, tal como lo señala Metcalfe Les.” La diferencia entre imitación e innovación en la gestión pública es. La imitación de la reforma de gestión en el Estado consiste en adoptar y adaptar ideas de gestión utilizadas en las empresas y otros contextos para mejorar las capacidades microinstitucionales. La labor innovativa de la gestión pública en cuanto a macroprocesos consiste en desarrollar capacidades macroorganizativas nuevas y muy específicas para abordar el cambio estructural (...) las capacidades de macrogestión necesarias para orientar la reorganización en gran escala y las grandes reformas no tienen equivalente en las empresas”.¹³

En éste sentido las innovaciones que se verifican en este modelo son: La relativa al servicio profesional, gobierno electrónico y la creación de la Secretaría de la Función Pública, aunque ello no representa que todo en el modelo es innovador y de calidad, pues debemos recordar que el éxito es un valor implícito de cualquier proceso de innovación.

Finalmente como lo cita José Juan Sánchez (2004) y con el cual estamos de acuerdo: “El Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental es una versión simplista y acotada de los asuntos gubernamentales, pues la mezcla de diversas técnicas, las contradicciones de acciones estratégicas que se contraponen unas con otras, muestran que los logros que se alcancen serán, en la mayoría de los casos, desiguales y parciales entre dependencias y entidades.”

¹³ Les, Metcalfe. “Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación”. en Losada i Marrodán, Carlos. (Editor) *¿De burócratas a gerentes?. Las Ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1999, p. 59.

Aun falta mucho por hacer, para entrar por la puerta grande de los gobiernos exitosos. La evaluación de los resultados obtenidos hasta ahora, comparados con las metas programadas, no son semejantes, por lo que el incumplimiento de los objetivos en éste caso debe considerar que; dichos objetivos son equívocos o por lo menos su definición sí lo es.

Indudablemente que este análisis no acota todos, ni de manera definitiva los elementos que componen a este modelo, pues deja abierta la posibilidad de más aportaciones futuras y que seguramente al concluir este período presidencial, se podrán proporcionar más elementos que generen controversia y permitan continuar la búsqueda inagotable por mejorar los esquemas administrativos de gestión pública, particularmente de la nuestra.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .

1. En el desarrollo histórico que ha experimentado la administración pública mexicana desde que inicialmente obtuvo su independencia, se han llevado a cabo diversas estrategias que han permitido una mejora en la acción del gobierno, implementando numerosos intentos para obtener una administración pública interesada en fomentar la eficiencia y la eficacia dentro del aparato administrativo gubernamental; dichas aspiraciones han tenido como base tres estrategias principales: La Reforma Administrativa, Modernización Administrativa e Innovación; esta última de novedosa tendencia en el caso mexicano. Cada una de ellas debe valorarse y estudiarse de manera más seria, con la finalidad de conocer más de cerca los aportes de experiencias pasadas que nos ilustren sobre aquellas acciones que pudieran traernos beneficios así como de los errores que se han cometido y adoptar las posturas más apropiadas, para nuestra gestión pública.
2. La inquietud por las exigencias mundiales ha obligado a gobiernos como el nuestro a replantear su actuación; de manera tal que los Estados sean rediseñados bajo esquemas de mercado, promoviendo que el actuar de los gobiernos logre efficientar los procesos de respuesta a las demandas ciudadanas y recobrar la certidumbre, y en el caso de la administración pública operar bajo esquemas de gestión que no pertenecen al quehacer público, sino que más bien son inherentes a la iniciativa privada, lo que ha derivado en la aparición de enfoques como el "*public management*", sin embargo ningún enfoque que plantee la inserción de métodos y técnicas empleados en el sector privado no representa ninguna fórmula milagrosa para el campo de la administración pública; pues son dos contextos diferentes.

3. En nuestro caso particular, con el devenir de un gobierno diferente, al que nos gobernó por más de medio siglo, se replantea la necesidad de reinventar al gobierno; para gobernar bajo la hipótesis de que en el sector público es posible utilizar estrategias novedosas diferentes, esas que habían estado limitadas al sector público, cuyos ejes prioritarios de acción sean la innovación y la calidad, estas expectativas operan bajo el supuesto de que “la administración privada funciona mejor” por lo cual una serie de ideas gerencialistas dieron origen al Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental. Dejando de lado las inercias culturales, políticas, sociales y económicas, que inciden de manera directa en los resultados esperados.

4. Uno de los avances poco significativos del modelo es el referente a la Calidad, pues éste se reduce a la entrega de premios y reconocimientos (premio Intragob), a algunas instituciones que cuentan con certificaciones parciales con ISO 9000, cabe señalar que la certificación, únicamente respalda algunos procesos o productos específicos que deben someterse a una revisión cada determinado tiempo, de lo que depende su permanencia o retiro del ISO acreedor, dejando claramente que dicha certificación es específica y no avala a la institución en general, por lo tanto para lograr un gobierno de calidad, se requiere más que de reconocimientos y premios, necesitamos de una sinergia enfocada a la calidad, que exige, conocimiento y capacitación referente a la calidad, responsabilidad y colaboración por parte de las dependencias y entidades de la APF y de todos los servidores públicos. Ya que la calidad y la excelencia no es cuestión de moda o golpes de suerte.

5. En el mismo tenor la entrega del Premio Innova que reconoce a las mejores prácticas de innovación en el Gobierno Federal y Estatal, “que se distingan por la transformación de servicios innovadores, con un alto valor agregado, y que contribuyan al fortalecimiento de la

Agenda de Buen Gobierno” ha sido desde mi particular punto de vista marginal, pues estas experiencias de éxito, son parciales y no avalan a la dependencia o entidad en su totalidad, además de que los resultados no se han propagado en su mayoría a los niveles estatales cuya función no deja de ser menos importante.

6. Caer en el supuesto de que se pueden cambiar los valores de los servidores públicos, mediante un código de ética, dista mucho de la realidad, ya que un código de ética solo enuncia valores sin describir situaciones concretas o conductas específicas, determinar si alguien actúa o no de conformidad con ciertos valores éticos puede dar lugar a imprecisiones, por lo cual no siempre puede definirse si alguien ha cumplido o no con un código de ética, La calificación ética de las conductas puede abrirse a muy distintas interpretaciones dependiendo de la noción de cada persona sobre un mismo hecho. En cambio si se establecieran códigos de conducta, en los que se determina claramente una serie de reglas concretas de actuación de acuerdo con las actividades que cada organización, los códigos de conducta definen comportamientos, y al hacerlo con criterios de ética e integridad, contribuyen a la interiorización de esos valores. Por lo cual debe considerarse que un código de conducta debe ser distinto entre sí, ser punitivo, además debe verse como un compromiso voluntario de cada miembro de la organización para mejorar su funcionamiento y no un documento disciplinario impuesto de manera autoritaria.
7. Como pretende éste gobierno, estructuras más planas y cancelar plazas cuando los índices de desempleo van en aumento, ¿A que futuro nos enfrentamos los egresados de la carrera de administración pública y la ciencia política, si no hay expectativas laborales?. La falsa idea de la obesidad y la burocracia ineficiente debe replantearse con base en criterios de evaluación, desempeño y mérito.

8. Con respecto a las finanzas públicas y de acuerdo con los logros del gobierno federal, se ha reducido el gasto innecesario, pero desafortunadamente el capital que se deriva de la corrupción aun sigue siendo muy significativo respecto del ahorro. Así mismo el problema de la corrupción cada vez es más evidente y dista de poder frenarse con las medidas de prevención.
9. Los votantes y/o ciudadanos (mayoritariamente) no han visto resultados fehacientes que puedan calificar de un buen gobierno, lo que indica que este modelo no ha funcionado como debiera y las consecuencias se verán reflejadas al cabo de las próximas elecciones federales y locales (2006), donde el partido que arribo a la presidencia, no ha demostrado madurez, ni política ni administrativa.
10. Una propuesta para mejorar las deficiencias relacionadas a este modelo es la adopción de la mejora continua, para lo cual es necesario integrar un grupo asesor, que de manera conjunta con la oficina para la innovación, sea capaz de dirigir este proceso y brindar apoyo técnico y administrativo a todos los niveles de la APF, que pueda obtener resultados de manera directa.
11. Desde mi particular punto de vista, una sugerencia para el gobierno Foxista es, reconocer estos desaprendizajes, como parte de las experiencias del cambio, ya que para cambiar los sistemas de gestión cuando menos parcialmente, se requiere que los encargados en el diseño de este Modelo, de los programas gubernamentales y de las políticas, en públicas, en general todos nuestros gobernantes conozcan más del pasado de nuestra administración pública, para tener una mejor visión de lo que se requiere en el presente y lo que en futuro puede lograrse, pues no podemos partir de cero en cada sexenio.
12. Las propuestas del cambio al interior de la Administración Pública que persigue el MEICG, no debe consistir simplemente en enunciar

propósitos y definir estrategias, debe además ser un proyecto serio, coherente y acabado. En concreto debe construir un ciclo en el cual se considere la construcción de políticas sustantivas y de manera prioritaria generar la movilización de los actores, dado que ellos son quienes definirán si los cambios perduran o si serán efímeros.

13. Finalmente el verdadero valor implícito de la innovación se encuentra en el éxito, derivado de una serie de acciones necesarias de entre las que destacan, la disciplina del diagnóstico, la declaración realista de sus objetivos en función de óptimo y no de lo máximo, así mismo en generar desaprendizajes y ver al cambio como una oportunidad y no como amenaza.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- ☞ Arellano Gault David, Cabrero Enrique y Del Castillo Arturo (coords). *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- ☞ Arellano Gault, David y Cabrero, Enrique. “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica.” *Revista Gestión Pública*, Vol. II, Núm. I enero-junio, México, 1993.
- ☞ Bozeman, Barry. *La Gestión Pública. Su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Universidad de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- ☞ Campos, Ricardo y Martínez Miguel Ángel. *Alta Calidad en la Gestión Pública*. IAPEM, México, 2002.
- ☞ Cárdenas García, Luis. “Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal en México”. *Revista de Administración Pública*, INAP, No. 54, abril-junio , México, 1983.
- ☞ Carrillo Castro, Alejandro. “La Reforma Administrativa en México”. En Leemans, F. Arne. (comp.) *Cómo reformar la administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- ☞ Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa (1971-1979)*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1980.
- ☞ Castelazo, José R. *Reflexiones sobre modernidad Político-Administrativa*. Cuadernos de Análisis Político Administrativo No

16 Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México, 1988.

- ☞ Cordera, Rolando. "Nuevas formas y funciones del Estado en América Latina", en Loeza Soledad (comp.) *Reforma del Estado y Democracia en América Latina*. Colegio de México, México, 1996.
- ☞ Drucker, Peter. *Innovación y el empresario innovador*. Hermes, México, 1989.
- ☞ Gildardo, Héctor Campero y Loureiro Ceci. *La Modernización de la Administración Pública*. Cuaderno de Trabajo, Costa Rica, 1976.
- ☞ Guerrero, Omar. *Teoría de la Administración Pública*. Harla, México, 1985.
- ☞ Les, Metcalfe. "Gestión pública de la imitación a la innovación". en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1999.
- ☞ Leemans, F. Arne. (comp.) *Cómo reformar la administración pública*. FCE, México, 1982.
- ☞ Loeza, Soledad (comp.). *Reforma del Estado y Democracia en América Latina*. Colegio de México, México, 1996.
- ☞ Losada i Marrodán, Carlos (editor). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1999.

- ☞ Martínez Chávez, Víctor M. *Fundamentos Teóricos para el proceso del diseño de investigación*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Plaza y Valdés, México, 2000.
- ☞ Moore, Mark H. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós Iberoamérica, Barcelona, España, 1998.
- ☞ Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer Andrés. *Por un Gobierno con Resultados*. Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- ☞ Montes de Oca Malvaez, Juan. “Profesionalización para el cambio de la Nueva Gestión Pública en México”. *Revista IAPEM*, No 48 enero-abril, México, 2001.
- ☞ Münch Galindo, Lourdes. *Más allá de la Excelencia y la Calidad Total*. Trillas, México, 2001.
- ☞ Muñoz, Ramón. *Pasión por un buen gobierno*. Grijalbo, México, 2003.
- ☞ Osborn, David y Gaebler Ted. *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós Iberoamérica, Barcelona España, 1994.
- ☞ Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública 1940-1960*. INAP-Colegio de México, México, 1993.

- ☞ Pérez Campuzano, Hilda y Díaz Posadas, Víctor. "Hacia una Nueva Cultura de Gestión Pública". *Revista IAPEM*, No 48 enero-abril, México, 2001.
- ☞ Rodríguez Perego, Nicolás. "¿Estado modesto mercado altivo?." *Revista IAPEM* No 48 enero-abril, México, 2001.
- ☞ Rives Sánchez, Roberto. *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1840*. INAP, México, 1984.
- ☞ Salinas Alberto. *La Reforma Administrativa. Un enfoque de Desarrollo Organizativo y Administrativo*. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- ☞ Sánchez González José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado*. INAP, 1998.
- ☞ ———— *La Administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. IAPEM- Plaza y Valdés, México, 2001.
- ☞ ———— *Reforma modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, INAPQROO- Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
- ☞ ———— "Revisión al modelo estratégico para la innovación gubernamental de Vicente Fox. Una propuesta alternativa", *Revista IAPEM* No 48 enero-abril, México, 2001.
- ☞ ———— *Gestión Pública y Governance*, IAPEM, México, 2002.

- ☞ Uvalle Berrones, Ricardo. "Liberalismo, Estado y Administración Pública." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, No 161 julio-septiembre, México, 1995.
- ☞ _____ "Estado, Gobierno y Políticas Públicas" *Revista Política Pública y Gobierno Local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.
- ☞ _____ *Los nuevos Derroteros de la vida Estatal*. INAP, México, 1994.

DOCUMENTOS

- ☞ Memorias del Seminario: Gobernabilidad , Democrática y Servicio Profesional de Carrera. 24 de noviembre del 2003, Ciudad de México.
- ☞ Boletín Oficial del Estado: La ética en el Servicio Público; cuestiones y prácticas. Ministerio de la Presidencia, OCDE, Madrid 1997.
- ☞ Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, México, versión 20001 y versión 2004.
- ☞ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2001.

- ☞ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia 2001-2006. México, Secretaría de la Función Pública, 2003.

- ☞ PROMAP 1995-2000. Unidad de Desarrollo Administrativo, SECODAM, México, 1995.

SITIOS WEB.

- ☞ www.innova.gob.mx
- ☞ www.sfp.gob.mx
- ☞ www.gob.mx.