

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Investigaciones Sociales
Centro de Investigaciones Sobre América del Norte
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Facultad de Estudios Superiores Acatlán

LA CALIDAD Y LA EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(UNA REVISIÓN JURÍDICO - ADMINISTRATIVA)

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN GOBIERNO Y
ASUNTOS PÚBLICOS

P R E S E N T A

LIC. CARLOS ALFREDO GONZÁLEZ QUEZADA

TUTOR: DR. RICARDO CAMPOS ALVAREZ TOSTADO

Octubre de 2004



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.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	i
1. El sector público	iii
A. La noción de calidad, eficacia y eficiencia	iv
B. La razón de Estado y la Administración Pública	viii
2. La administración	ix
A. La noción de administración	x
B. La visión de la Administración Pública	xii
La teoría de la Administración Pública	xiii
El derecho administrativo en México	xiv

TÍTULO PRIMERO

LOS ESCENARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO PRIMERO. Las instituciones de la vida pública	1
I. El Estado como poder decisorio	2
II. El Gobierno y la Administración Pública	6
III. La divergencia entre atribuciones y resultados	11
IV. Los problemas organizacionales en el sector público	15
CAPÍTULO SEGUNDO. El sustento jurídico para la toma de decisiones	20
I. La estructura normativa en el México del siglo XXI	21
II. Disposiciones normativas en la Administración Pública	24
A. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	26
B. Ley Federal de Procedimiento Administrativo	34
III. Las bases legales de la Administración Pública al instrumentar esquemas de Calidad	36
A. La función administrativa	40
B. El acto administrativo	42

TÍTULO SEGUNDO

PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS SOBRE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO TERCERO. El replanteamiento de las alternativas de actuación en la Administración Pública	45
I. Las vías de adaptación	50
A. La instrumentación de la calidad en el sector público	52
II. La teoría de juegos	56

III. La gestión pública	60
IV. Las políticas públicas	65
V. El neoinstitucionalismo	69
VI. La profesionalización del servicio público	75
VII. La modernización administrativa	77
A. La mejora regulatoria	83
B. El gobierno electrónico	85
VIII. Las cartas de servicios	88
CAPÍTULO CUARTO. El régimen empresarial en la Administración Pública	94
I. La certificación	96
A. La norma ISO 9000-2000	100
II. La normalización	104
III. La administración de la calidad total	110
IV. El <i>benchmarking</i>	114
V. La mejora continua	115
CAPÍTULO QUINTO. Experiencias en el sector público.	118
I. El programa de innovación y calidad gubernamental	122
II. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria	124
A. El Programa de Mejora Regulatoria, 2001-2006	126
III. La certificación en la Administración Pública federal	128
A. El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	130
TÍTULO TERCERO	
LA LOGÍSTICA DE LA “NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”	
CAPÍTULO SEXTO. Apelando a la racionalidad y factibilidad	133
I. La racionalidad organizacional	141
A. Las bases normativas de la calidad, “lagunas jurídicas”	143
II. La racionalidad instrumental de las “técnicas empresariales”	144
CAPÍTULO SEPTIMO. Determinaciones	146
I. El liderazgo en la Administración Pública	146
II. La falibilidad de las “nuevas herramientas”	148
BIBLIOGRAFÍA	152

INTRODUCCIÓN

Regularmente se le atribuye a la Calidad Total en *stricto sensu*, el acaparamiento de los esquemas para lograr la calidad. No obstante, la aquiescencia en tales posturas revela que se han soslayado instrumentos de índole diversa, pero comunes en la intención de mejorar significativamente la prestación de servicios y provisión de bienes públicos. En este sentido, el presente documento brinda una visión general sobre las principales propuestas surgidas a partir de la crisis acaecida en el desempeño del sector público, que devienen de la administración empresarial, al tiempo de reconocer y enfatizar el papel que han desempeñado las instituciones “propias” de la Administración Pública en México, ya sea de índole administrativa, jurídica o de conveniencia organizacional. Al margen de lo que se ha sugerido e instrumentado en la Administración Pública Federal en los últimos quince años, se analiza desde una postura que prevé fines y medios junto con resultados y pretensiones, lo que ha acontecido durante este periodo.

El estudio de la historia de la Administración Pública revela un incesante esfuerzo por mejorar la actuación, es más, el mismo origen político le ha dado un sentido de satisfacción de las necesidades colectivas, el bien común. La perfectibilidad que distingue a la Administración Pública, se deriva de la connotación de cambio intrínseca a la sociedad, por ello, los problemas y los fenómenos sociales cambian notoriamente de un momento y de un lugar a otro, ante ello, el análisis de la institucionalidad alrededor del cual se cierne la función pública necesita ser revisado para observar la pertinencia de adecuarse. En este caso, la perfectibilidad es parte de la esencia en la Administración Pública, no es un defecto, sino la virtud para enfrentar las nuevas querencias por parte de la sociedad. El esgrimir nuevas situaciones —tendencias, modas y enfoques— ha sido parte de la Administración Pública desde su origen.

En este supuesto, las nuevas tendencias en la Administración Pública dan cuenta de aportes distintos a los ofrecidos por la teoría clásica de la

Administración Pública, su origen, funcionamiento y desempeño provienen de ámbitos de aplicación distintos —empresa privada—. Esta forma diferente de abordar los problemas públicos remite a considerar indefectiblemente la idoneidad y factibilidad de los postulados que se pretenden adoptar. En este sentido, se realiza un análisis que incluye la concepción ortodoxa tradicional de la Administración Pública, en disconformidad con lo que plantea la “*Nueva Administración Pública*” y la “*Nueva Gestión pública*” con base en los referentes de las escuelas o posturas neoliberales o neogereenciales.

Puesto que el tránsito de la Administración Pública ha sido largo, hay instituciones que han sido perennes, mientras que otras han caído en desuso. Herramientas administrativas que se implementaron en algún momento, se hicieron obsoletas con el tiempo, su herencia fue desorden, inadecuación y medidas que se tendrían que neutralizar con posterioridad. Su evaluación a futuro ha sido negativa. Para evitar caer en esta situación, el análisis consecuente de los nuevos aportes es vital —considérese la *calidad total*, la certificación, el *benchmarking*, la mejora continua, la gestión pública, entre otras—, así, se tendrá la posibilidad de discernir lo que en verdad es útil y lo que es estéril. Consecuentemente, la metodología empleada implica el análisis de los diversos escenarios y actores que confluyen en la Administración Pública, aquellos que le determinan y que forman su razón de ser. De esta manera, la hipótesis sostiene que las instituciones son la base que a la Administración Pública le confieren vida, en tanto que las disposiciones le configuran y prescriben.

Existen dos grandes directrices en torno al replanteamiento de las actividades de la Administración Pública, una de ellas deviene de sí misma —es decir, han surgido con base en criterios metodológicos y teóricos que son parte del bagaje científico de la Administración Pública, aunque con distinciones y con influencia externa, propios de la injerencia de la visión del mercado—, la otra,

¹ Cfr. Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Universidad Textos, España.

tiene sus orígenes en un ambiente distinto notoriamente de aquel que priva en el sector público, aquel que es la norma dentro de la administración empresarial. La experiencia *per se*, y la experiencia empírica son medios para observar la pertinencia y oportunidad de tales intentos por mejorar la Administración Pública; la comprobación y posterior verificación de la idoneidad constituye una hipótesis secundaria dentro del cuerpo de la tesis.

También se examinan de manera conjunta, los medios y métodos necesarios para tener una organización precisa a las necesidades sociales, con base en la racionalidad y la factibilidad, para así emitir determinaciones congruentes sobre lo que acontece actualmente.

1. El sector público

El sector público se integra por las instituciones públicas gubernamentales. Como tal, cuenta con una serie de organismos, dependencias y entidades a partir de las cuales tiene contacto con la sociedad. La forma en que se relaciona con lo social, deviene de su razón de ser, sus atribuciones —ya que se estructura con base en el *estado de derecho*— y configuraciones le determinan su función en la sociedad. No actúa de *motu proprio*, sino al contrario, a partir de mandato.

El sector público engloba lo que no es privado, pero si de interés público y que se manifiesta en lo que beneficia e infiere en todos. Dadas las características del sector público, éste puede ser identificado desde la Administración Pública. De esta forma, ambos refieren al conjunto de organismos de tipo gubernamental que atienden problemáticas públicas.

El vínculo del sector público con la sociedad, esta representado por la intervención —provisión de bienes y prestación de servicios públicos—, en la sociedad. Las formas en que la sociedad puede manifestarse, significan las formas en que el sector público interviene. No se ciñe la actividad del sector

público, se reorganiza a partir de nuevas necesidades. La participación que desempeña también se manifiesta en la atención a problemáticas sociales, en este caso, su participación debe ser la adecuada. Atendiendo a este principio, se busca que la realización de cada una de las actividades de la Administración Pública sea conforme a criterios de idoneidad.

A. La noción de calidad, eficacia y eficiencia

En la mayoría de los casos el funcionamiento del sector público se cuestiona, desde los objetivos, medios y estrategias que emplea. Una vigilancia y una atención precisa es lo que observa desde la sociedad. Por tal motivo, el desempeño preciso y adecuado de la Administración Pública, implica la adopción de criterios y parámetros para medirlo. Entre ellos, han surgido una variedad de ponderaciones. Algunas de ellas han sido adoptadas, al parecer, de manera permanente. Más que hacer una enunciación exhaustiva de las formas en que la Administración Pública se ha venido basando para mejorar su actuación, se hace una breve relación, ya no de los instrumentos técnicos de los que se hace valer, sino de las pretensiones teóricas y metodológicas que intentan. De esta manera es posible centrar la investigación en lo que se busca, y agrupar los nuevos aportes en categorías de análisis.

En este sentido, la calidad, la eficacia y la eficiencia se consideran medios para lograr el tal anhelado desempeño adecuado de la Administración Pública. No necesariamente surgen en su seno, sino también por reclamo social y siendo una oportunidad de legitimar su actuación.

Calidad son el conjunto de propiedades o características que conforman y determinan las cualidades de determinado producto o servicio, y que son además, las apropiadas, buenas e idóneas. Además, calidad es cumplir sistemáticamente con los requerimientos, para satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes y usuarios. La calidad son “el conjunto de

propiedades de un bien o servicio que le permiten ser apreciado como mejor en comparación con sus similares”². Históricamente la calidad de bienes y servicios producidos ha sido considerada, directa o indirectamente desde hace siglos, sin embargo, el uso de elementos cuantitativos, principios estadísticos y el control de la calidad son parte de conceptos modernos.

La llamada Calidad Total tiene dos vertientes principales: la innovación y el desarrollo tecnológico que, junto con la mejora continua, son los pilares sobre los cuales se desarrolla y conforma. A pesar de haber consenso para determinar cuales son los principios de la Calidad Total, algunos aspectos son indubitables, estos son:

- ▶ La Calidad no se controla, se produce proactivamente.
- ▶ La Calidad esta basada en prevención y no en la detección de defectos.
- ▶ La Calidad se basa en el mejoramiento constante de los procesos. La mejoría depende de la medición y retroalimentación permanente.
- ▶ La Calidad se asegura desde su origen, en la compra de insumos, en la ejecución exacta del trabajo desde su principio.
- ▶ La Calidad está orientada al consumidor o usuario, sus opiniones, necesidades y expectativas deben investigarse e integrarse al diseño de productos o servicios.
- ▶ La Calidad es responsabilidad de todos, pero la mayor parte de causas de no-calidad se originan en el diseño de los sistemas que competen a puestos gerenciales.
- ▶ La Calidad está orientada a prioridades.
- ▶ La Calidad depende de la capacidad de innovación y participación de los empleados en los procesos laborales. El diseño, aplicación y control del mejoramiento se genera desde la base, los operarios.
- ▶ La Calidad depende de hacer bien las cosas desde la primera vez. Lo que exige que el estándar sea cero defectos, y la medida de la Calidad sea el costo del incumplimiento.
- ▶ La Calidad empieza, evoluciona y se consolida con la educación³.

La calidad no es, pues, un concepto simple y de surgimiento con base en consideraciones en la Administración Pública, de ellos, es posible distinguir dos

² Senlle, Andrés, *Cómo evaluar su Calidad. Herramientas para la Auditoria de la Calidad en la Empresa*, Gestión, España 1999, p. 13.

³ De la Cerda, Gastélum, “Breve Panorama crítico de la productividad y calidad en México” en: *Management Today en Español*, Octubre de 1990, pp. 10-11.

tendencias principales: la primera de ellas se remitiría a la organización en la producción misma y a los esfuerzos por obtener la calidad —mejoramiento de procesos—y, la segunda, lo que se conoce como cultura de la calidad. Sobre la primer tendencia puede decirse que la búsqueda de la calidad obliga a las organizaciones a mejorar el proceso de producción, prestar especial atención al resultado final del producto, minimizar los defectos, evitar que un trabajo se realice más de una vez, estandarizar los productos, para que, los costos decrezcan y así aumentar la productividad que se encuentra íntimamente ligada con la calidad.

En lo que concierne a la Administración Pública, tal concepción difiere un tanto, para ésta la Calidad es proporcionar a los usuarios, derechohabientes o clientes —distinguiendo los vocablos empleados— de un producto o servicio que en forma constante satisfaga sus necesidades.

El término Calidad tal y como se concibe es de neta acuñación empresarial, por lo que la implantación tal cual, sin ninguna consideración a partir de sus diferencias con la Administración Pública, redundaría en una posible inadaptación por provenir de contextos o ambientes distintos. Desde esta perspectiva, la Administración Pública debe sobre todo “redescubrir al cliente” ó mejor dicho, “descubrir”.

La eficacia tiene importancia para el nivel jerárquico medio de la Administración Pública, el enfoque radica en la funcionalidad y calidad del aparato público. El eje estructural sobre el que se sienta el cambio organizacional es la eficacia. Las técnicas administrativas y su eventual modernización están enfocadas a su funcionalidad. La eficacia demanda que los procesos administrativos correspondan a los cometidos de la organización⁴. El aspecto humano es básico en el ámbito de la eficacia, ya que comprende la coordinación entre el nivel operativo y estratégico de las organizaciones; que se

⁴ Herrera, Alejandro, “Tendencias actuales en la Administración Pública: retos y perspectivas”, en: *Revista del Senado de la República*, volumen 3, número 6, enero-marzo 1997, p. 90.

desarrolla en dos posiciones, la administrativa y la política. i. Administrativa, el criterio se centra en la lógica interna de la organización y; ii. Política, la dimensión política subyace en la organización y su entorno, en este caso la estructura política que dio origen a la organización y que afecta en sus insumos bajo una perspectiva sistémica.

La eficiencia demanda el uso racional de los recursos materiales y financieros, su prudente y más óptima colocación en las economías bajo criterios cuantificables y claramente expresos. La eficiencia se demanda principalmente en los niveles operativos de la Administración Pública; la eficiencia requiere de una modernización de la tecnología administrativa a nivel operativo. Por ello, desde esta perspectiva, el cambio organizacional tiene como criterios los procesos decisorios bajo cánones cuantificables, claros y explícitos⁵. Implican la participación de personal público de jerarquía significativa, en este nivel jerárquico, surge la inmediata resolución de los procesos administrativos, por lo que su principal preocupación es la maximización de los recursos disponibles. El acrecentamiento y la permanencia de los recursos es una parte fundamental en la teoría económica de la democracia⁶.

La eficiencia es demandada actualmente debido a que la crisis económica requiere un uso adecuado de los recursos, haciendo que los criterios eficientistas tengan altas posibilidades de subordinar a otros mediante la obtención de resultados deseables. Es decir, el criterio eficientista es el predominante en el cambio de la Administración Pública, qué exige este supuesto, que los funcionarios necesiten de técnicas administrativas claras y de impacto inmediato, de esta manera, su instrumentación tiene como referente el corto plazo.

⁵ Cabrero, Enrique, *Del administrador al gerente público*, INAP, México 1995, p. 19.

⁶ “Tendencias actuales en la Administración Pública: retos y perspectivas”, *op. cit.*, p. 89.

B. La razón de Estado y la Administración Pública

La razón de Estado es una tecnología del poder⁷, un agregado compuesto por conocimientos, procesos y procedimientos aplicados para la ejecución de las prácticas políticas, se caracteriza por la habilidad y destreza con que se ejerce el poder, para su consecución y mantenimiento⁸. Es una fórmula que nace de las entrañas de la sociedad pero que se resguarda y protege en la institución del Estado, su racionalidad se vincula con el ser del Estado, con la suma de fuerzas que lo integran y sostienen como poder supremo, por ello está regida por principios terrenales; lo vital es no es cómo conservar el poder del gobernante, sino la vitalidad del propio Estado⁹.

En este mismo sentido, y considerando que con la razón de Estado se forma una nueva concepción de lo que es el Estado —producto natural e histórico de una sociedad que aspira al cambio, la misma nace en realidades que señalan perspectivas distintas—; entonces se distingue con luz tenue la justificación política de la Administración Pública, se explica: sí la razón de Estado implica que los Estados son realidades que deben necesitar una resistencia indefinida en el tiempo histórico y en el área geográfica en disputa, entonces requieren del conocimiento de sus capacidades y potencialidades para que con base en ellas obtengan su supervivencia.

El grado de especificidad que han alcanzado las sociedades modernas es tal, que ha obligado a la creación de instituciones permanentes y especializadas que realicen labores relacionadas con la razón de Estado. El mantenimiento de Estado con base en la razón de Estado en el ámbito político indirectamente

⁷ Cfr. el interesante trabajo de Araceli Parra Toledo. Aporta una idea precisa acerca de la razón de Estado que difiere de la aquí expuesta, principalmente en lo concerniente a la forma de concebirla y entenderla a través de la evolución del concepto en el tiempo—conceptualizar—. *La razón de estado y la administración del bien público en los estados pontificios y los principados italianos del siglo XVI y XVII*, tesis de maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1999.

⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, *La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública*, Plaza y Valdés, México 1992, p. 331.

⁹ Ídem.

exige la intervención de la Administración Pública, quien se encarga de velar y garantizar la permanencia de éste, y, obviamente, de satisfacer los reclamos sociales. En este orden de ideas, la Administración Pública esta constreñida a actuar a favor de aquello que ha sido determinado de antemano por el Estado como vital. La importancia que adquiere la Administración Pública para el Estado se hace a tal grado notoria, que el desempeño —la actitud, la idoneidad y la competencia— se vuelve parte fundamental de la Administración Pública. La no actuación de ésta y su mala actuación son concebidas como símiles. Los discursos en derredor de tal situación son comunes por esta exigencia, la administración es quien tiene la posibilidad de proponer soluciones alternativas, técnicamente capaces de enfrentar los problemas de desempeño.

2. La administración

La administración es una ciencia compuesta de principios, técnicas, prácticas y procesos. Su aplicación a principios humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no se pueden lograr en los organismos sociales¹⁰. En este sentido, la administración es la coordinación de hombres y recursos materiales para la consecución de objetivos organizacionales, lo que se logra por medio de cuatro elementos: 1) dirección hacia objetivos, 2) a través de la gente, 3) mediante técnicas y 4) dentro de una organización. Comúnmente se define a la administración como el proceso de planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar para lograr objetivos organizacionales preestablecidos. La administración se rige por el principio de la universalidad, lo que significa que sus fundamentos tienen aplicación en cualquier organismo social. Sin embargo, gran parte de las teorías administrativas fueron elaboradas en ambientes distintos a la Administración Pública, aunque aquí se apliquen.

¹⁰ Hernández y Rodríguez, Sergio, *Introducción a la Administración*, McGraw Hill, México 1994, p. 4.

A. La noción de administración

Este último parámetro permite evidenciar las diferencias que, en una ciencia como la administración, puede haber entre dos formas distintas de concebir su razón de ser.

La configuración interna de la administración —de empresas, negocios o privada—, constituye un esfuerzo continuado para obtener competencia y competitividad en las empresas, unas frente a las otras; así, los éxitos y fracasos son el resultado de la insolvencia o mala situación de una empresa¹¹. Pues bien, naturalmente la voluntad de quienes dirigen una organización en este ámbito es la obtención de utilidades, ésta asecuración es, sin lugar a dudas, el motivo para establecer y administrar una organización. Para ello, se han elaborado técnicas y herramientas en su seno que tienen como objetivo bajar costos e incrementar las ganancias. No es otro, sino éste, lo que justifica la participación de estas organizaciones en diferentes actividades.

Estas consideraciones empujan a entrever que el papel de la economía, la ganancia, son básicos en la posición empresarial, quien en las últimas décadas ha cobrado especial importancia y se ha extendido a otros campos de conocimiento. Entre estos nuevos escenarios se halla la Administración Pública, y la noción de la administración —negocios o empresarial— que presupone, implican la imposición de modelos gerenciales. De la imposición a la adopción se tránsito —sin siquiera cuestionarse sobre la factibilidad y pertinencia de tales enfoques—, la desaprobación sistemática sobre el actuar de la Administración Pública fue uno de las razones que la permitió. De la injerencia presentada, algunas de ellas corresponden a la influencia del sector empresarial en el Sector Público. Al respecto, existen cinco modelos para gestionar el gobierno, cada uno marcado

¹¹ *Introducción a la Administración, op. cit.*, p. 373.

por su propio modo de organizar la autoridad de control del gobierno y las actividades de sus agencias, a saber¹²:

- El modelo de gobierno como máquina. Dominada por leyes, normas y estándares de todo tipo, ha sido el modelo dominante. La palabra que lo resume es “control”.
- El modelo de gobierno como red. Suelto, libremente fluido e interactivo, se concibe como un sistema único entrelazado. Las palabras que lo definen son “conectar, comunicar y colaborar”.
- El modelo de control de rendimiento. Busca que el gobierno se parezca a una empresa, su lema es “aislar, asignar y medir”.
- El modelo del gobierno virtual. El mejor gobierno es el no gobierno, gran parte de las actividades estarían en el sector privado. El lema sería “privatizar, controlar y negociar”.
- El modelo del control normativo. No trata con sistemas sino con almas, cuentan sobretodo las actitudes. El control normativo esta enraizado en valores y creencias.

Se podría observar de entrada el *leitmotiv* de los modelos de gestión. El retraimiento del gobierno tiene la misma presencia severa que significa su ocupación dentro de esferas que serían nichos de ganancias a particulares. Entonces, para gobernar la gestión hay que moderar la influencia que la orientación empresarial y la filosofía de la gestión tienen sobre otros sectores — por ejemplo, el público—, es decir, no todo en la empresa es bueno, y no todo en el gobierno es malo. Por encima de todo se necesita equilibrio entre los distintos sectores de la sociedad, y el pregonar la privatización sin razonar los casos

¹² Mintzberg, Henry, “Gestionar al Gobierno, Gobernar la Gestión” en: Losada i Marrodán, Carlos, *¿De Burócratas a Gerentes?* BID, Washington 1999.

específicos de aplicación, es una solución que peca de simple e irreal ante los problemas del gobierno, por lo que las empresas también pueden aprender del gobierno.

Ergo, se puede señalar que estigmatizar el desempeño de la Administración Pública en beneficio de los enfoques administrativos *neogerenciales*, no corresponde a las circunstancias y necesidades reales del Sector Público.

B. La visión de la Administración Pública

En una posición que pudiera interpretarse como antípoda, se encuentra la Administración Pública. El bienestar social y no el lucro es lo que motiva el funcionamiento de las organizaciones. La razón de ser, su motivación es diametralmente distinta. Omar Guerrero sostiene en el mismo sentido que, “la Administración Pública tiene una función esencial en la sociedad, porque es una capacidad activa en pro de su desarrollo y preservación”¹³. Esta distinción característica le da un carácter específico que la hace diferente de lo que acontece en el sector privado. Y no sólo eso, sino que el discurrir su esencia es hacia la noción que prevalece en la administración —la de negocios—, cambia y trastoca la razón de ser del Estado. Por ello, la permanencia y mantenimiento de la visión de la Administración Pública es necesaria.

En el presente documento se alude en forma diferenciada ambas tendencias, que han influido últimamente a su interior. Por un lado, la interferencia de las “herramientas” meramente empresariales; en un segundo plano, están las que en forma sedicente se enarbolan como propias de la Administración Pública, pero no lo son y; por último, aquellas que no varían en cuanto a estructura pero sí en relación a los resultados que alteran y que

¹³ Guerrero, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, Oxford, México 2000, p. 41.

proviene de la misma, en los esfuerzos de tipo organizacional y administrativo por mejorar su funcionamiento en conjunto.

Algunos de los elementos que se añaden a su concepción tradicional son los organizacionales, tales como los informales que descifran la racionalidad del sistema. Todo eso parece estar indicando que su visión es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales que tengan el carácter de públicos¹⁴, esta definición recupera el papel de la Administración Pública como eje de la vida social. No se dirá más, por ahora, baste tener en mente que la visión pública es distinta a la de la administración —de empresas—, no obstante ambas tengan en la administración —en forma genérica— el establecimiento de sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, comunes para uno y otro.

La teoría de la Administración Pública

La teoría de la Administración Pública integra diversas posiciones resultado de la teoría empírica, la teoría normativa, la teoría ética, la fenomenología... además de las disciplinas relacionadas directamente con ella como la ciencia política, la dirección empresarial, la sociología y la antropología. Esta diversidad enriquece y limita de manera conjunta¹⁵. Si se quiere comprender el efecto de esta situación, basta concebir que recibe las aportaciones de científicos sociales que se ocupan de especificidades dentro del amplio margen que permite y que le son participables. Los esfuerzos realizados a este respecto, no son, en lo absoluto, desdeñables, ¿a que coadyuvan?, por una parte, a que se subsane la necesidad de teóricos a fin de entender un amplio conjunto de perspectivas relevantes para la tarea de la construcción teórica.

¹⁴ Ídem, p. 65.

¹⁵ Denhardt, Robert, “Teoría de la Administración Pública: el estado de la disciplina”, en: Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron (comp), *Administración Pública, el estado actual de la disciplina*, FCE, México 1999.

El esquema de la Administración Pública tan rico y complejo, y lleno de diversidad significa a menudo la carencia de identidad¹⁶. Carencia que la pone al descubierto de influencias perniciosas, pues alteran o van en contra de su razón de ser.

No se apela a temas como la responsabilidad democrática, la política de la burocracia o la dinámica organizacional, pero sí, a extranjerizar "modernamente" y empresarialmente a la Administración Pública.

El derecho administrativo en México

Se ha alcanzado ya un punto en el que se puede pasar a analizar, sin más dilaciones, lo que sustenta el actuar de la Administración Pública. A quien le corresponde contemplarla es al derecho administrativo, que es una rama del derecho público interno, que determina la organización y funcionamiento, tanto centralizada como paraestatal¹⁷. En este caso, se forma con el conjunto de normas que crean a las instituciones administrativas y regulan su funcionamiento; pero también se integra con los principios, teorías y conclusiones de la doctrina administrativa, que formula, funda y explica la naturaleza jurídica de la legislación administrativa, su organización y las decisiones de la Administración Pública.

Por lo tanto, el derecho administrativo regula, entre otros aspectos¹⁸:

- ▶ La estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.
- ▶ Los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México 2000, p. 138.

¹⁸ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México 1991, p. 92.

- ▶ El ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.
- ▶ La situación de los particulares con respecto a la administración.

De lo anterior se desprende que casi la totalidad de las relaciones jurídicas en las que interviene la administración con motivo de su organización y funcionamiento están regidas por las normas del derecho administrativo, es decir, por normas de derecho público¹⁹. Además, aparte de reconocer derechos fundamentales de los individuos en tanto que constituyen una limitación también son una obligación positiva para el Estado.

Es entonces que, el Estado al ejercitar la vía administrativa, tiende a realizar intereses generales. En este contexto, las acciones fundamentales que la Administración lleva a cabo son las siguientes: a) Acción de garantía, mediante este procedimiento la administración fija el marco de la vida colectiva; b) Acción de prestación, tiene por finalidad entregar a sus destinatarios ciertos bienes o prestar determinados servicios; c) Acción de estímulo, la administración incita a los particulares a que cumplan actividades concretas de interés público.

Las leyes administrativas son la expresión jurídica de las acciones de la Administración Pública, por lo que obedecen a las condiciones sociales en las que surgen²⁰. El derecho administrativo como rama adyacente del derecho público rige la vida administrativa, de ahí la imperiosa vigencia de considerar los aspectos jurídicos. Como sujeto de derecho y como parte integrante del gobierno vía el Poder Ejecutivo, la Administración Pública no sólo tiene derechos sino también obligaciones que se encuentran reflejadas parcialmente en los derechos de los ciudadanos al tener certeza jurídica. Ya conocido el panorama general y normativo que se presenta sobre la Administración Pública, se puede pasar al análisis concreto de lo señalado hasta ahora en forma escueta.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Ídem.

TÍTULO PRIMERO LOS ESCENARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO PRIMERO. **Las instituciones de la vida pública**

Las instituciones de la vida pública constituyen el contexto en el cual se desarrolla la Administración Pública en *lato sensu*. Por *ende*, conforman su organización y determinan su funcionamiento. Las instituciones están dadas por aquellas que siendo de connotación pública, tienen relación con el desarrollo de la sociedad, además se encuentra en una posición interdependiente, de actores sociales y de grupos de interés, su campo de acción está delimitado por las atribuciones que le conminan documentos normativos (leyes, reglamentos, tratados, etc.).

La acción administrativa tiene lugar en un contexto organizacional — caracterizado por problemas diversos con soluciones políticas así como instrumentales y técnicas—²¹. Sin adentrarse demasiado en las funciones del administrador público que por sí constituyen campos dentro de la organización pública, baste señalar que las instituciones están dadas en México por el Estado y el Gobierno, dicho en otras palabras, la estructura y conformación del poder público es determinada por el derecho²², en consecuencia, determina las instituciones que “oscilan” en derredor de la Administración Pública. En este sentido, el capítulo primero da en cuenta de los referentes situacionales que la permiten ubicar dentro del contexto próximo más amplio al que se encuentra subsumida. Vistos de manera conjunta, forman los intereses de los que son parte para crear y aplicar la teoría a la comprensión de las actividades humanas. Por consiguiente, la utilidad de su simple reconocimiento radica en que los planteamientos formados hacía su seno y que están delimitados por el contexto que la cobija, deben estar *ad hoc*, siendo de esta manera que las instituciones referenciales son básicas para entender el quehacer público.

²¹ Harmon, Michael y Mayer, Richard, *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, FCE, México 1999, p. 56.

²² *Derecho Administrativo*, Fraga, *op. cit.*, p. 94.

I. El Estado como poder decisorio

La enunciación abstracta de conceptos no arroja ejemplos a partir de los cuales se puedan formalizar esquemas susceptibles de utilizarse para adentrarse en la concepción de la realidad²³. Por ello, el ancla con la realidad que puede significar su concepción referida al lugar que ocupa en el mundo fáctico es deseable. El intento de analizar los conceptos de esta forma, los remite a manifestaciones subjetivas acerca de la realidad histórico-social de un momento determinado, por lo tanto, responden a un momento y situaciones determinadas²⁴. Coadyuvan de forma invaluable al “dibujar” la realidad social. Puesto que el Estado es una forma necesaria y conveniente de estructuración institucional, es una figura a la cual esta adscrita la Administración Pública.

El desarrollo sistemático con base en antecedentes jurídicos, caracteriza al Estado de otras instituciones por lo siguiente²⁵:

- ▶ Surge y opera en un ámbito espacial delimitado, dentro de los cuadros de un territorio. El Estado es intransigente en materia de soberanía territorial y organiza el espacio político a modo de que ello corresponda a la jerarquía de su poder y de su autoridad y asegure la ejecución de las decisiones en el conjunto del país sometido a su jurisdicción.
- ▶ El Estado no es una creación política instintiva o improvisada.
- ▶ El Estado a la vez presupone, ahonda y consolida de manera creciente entre gobernantes y gobernados.
- ▶ El Estado pretende la autonomía, la supremacía totalizadora o de inclusión total.

Algunas de las funciones que el Estado desempeña habitualmente son:

²³ Cfr. Popper, Karl, *La Sociedad abierta y sus enemigos I*, Planeta-Agostini, España 1992, p. 206.

²⁴ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, FCE, México 1971, pp. 76-82.

²⁵ Campos, Ricardo, *Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus reformas, Liberalismo y Democracia*, Geminis, México 2000, p. 1.

- ▶ Institucionalización
- ▶ Legitimidad
- ▶ Consenso
- ▶ Legalidad
- ▶ Coacción social
- ▶ Ecuación y propaganda
- ▶ Organización colectiva y política económica
- ▶ Relaciones internacionales

El Estado es la organización política de la sociedad, es a la vez el resultado de una creación político-militar, referida a la configuración de un conjunto de instituciones que regulan la adquisición, el ejercicio, la distribución del poder, el monopolio y la organización de la violencia legítima.

Evidente se muestra la connotación de poder decisorio del Estado, cuando éste, a partir de sus formas de organización colectiva, política y económica, considera²⁶:

- ▶ La acción general y específica sobre la orientación, la estructura y el funcionamiento de la economía del sistema social.
- ▶ La regulación de la disponibilidad, la asignación y el uso de los recursos escasos.
- ▶ El reconocimiento, evaluación y jerarquización de las necesidades colectivas, sectoriales e individuales, y la determinación y movilización de los medios necesarios para su satisfacción.
- ▶ La regulación y gestión de servicios públicos o de interés general.
- ▶ La promoción del desarrollo en sus etapas iniciales de estabilización y crecimiento.
- ▶ La organización y coordinación de la comunidad y de sus principales aspectos y sectores participantes.

²⁶ Ídem, p. 4.

Ergo, el Estado es una organización política resultado de la interacción directa del poder y la sociedad, que se erige por sí y sobre sí. A través de él, se ejerce la jurisdicción gubernamental sobre un cuerpo social asentado en un territorio determinado apelando a diversos procesos políticos — institucionalidad, legalidad, legitimidad, consenso, educación y propaganda— para la asignación y uso de los recursos, el ejercicio de la soberanía y el monopolio de las facultades coercitivas para dirimir conflictos entre clases, regiones y personas para organizar su defensa y supervivencia.

Al Estado, en su acepción moderna se le entiende como el cuerpo político caracterizado por ser una organización dotada de la capacidad para ejercer y controlar el uso de la fuerza sobre un determinado territorio. El Estado es una forma política históricamente determinada, eso debe quedar claro, y no es un concepto universal válido para todo tiempo y lugar. Pero, y es aquí donde se inserta la utilidad de abordar al Estado, es él, quien a través de un origen particular histórico adquiere rasgos peculiares respecto de otras formas de organización política. Así, el papel del Estado como poder decisorio —que puede, si lo desea, beneficiar o perjudicar al grupo social organizado en colectividad— se manifiesta claramente y cobra fuerza la perspectiva de una concepción que ve en el Estado latinoamericano una institución dotada de habilidad conductora y capaz de coordinar las fuerzas sociales en torno a una perspectiva de desarrollo²⁷. Conforme a esta posición, el principal obstáculo que se observa es el de armonizar el desarrollo económico con la seguridad social y la democracia política.

Al Estado, retomemos, incluso se le puede compeler para que coadyuve al desarrollo social. Y si bien el panorama es turbio, dicho de una manera simple, las funciones del Estado lo remiten a enfrentar decisiones que: i) afectan la vida de las personas, ii) se toman en nombre de la sociedad y iii) emplean recursos públicos. Asimismo, y ya que la “función administrativa es la actividad que comúnmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza najo el orden jurídico y

²⁷ Cansino, César, “Estado”, en: *Léxico de la Política*, FCE, México 2000, p. 224.

limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control”²⁸.

La participación del Estado implica tomar decisiones con base en las leyes, las normas y las tradiciones públicas. Pero también, cuando la Administración Pública opera a nivel concreto —de la aplicación a la situación específica— sus decisiones reflejan juicios fundados en valores y apreciaciones subjetivas. La complejidad de esta situación, así como lo personal e impersonal que en ello se manifiesta, se observa más claramente en las instituciones que <<materializan al Estado>>²⁹.

²⁸ Cfr. el trabajo ya clásico de A. Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p. 67; y el más reciente de M. Harmon, y R. Mayer, *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, *op. cit.*, p. 33.

²⁹ La acentuación corresponde al autor. Sobresaltar el papel que desempeñan las instituciones dentro de la actuación pública a partir de juicios de valor, es importante para entender la forma en que funciona cotidianamente.

II. El Gobierno y la Administración Pública

Partiendo de que la constitución de la naturaleza de los hombres les conmina a cada uno a velar por su propia seguridad o felicidad que por la seguridad o felicidad de otros, y cuando éstos se le oponen está dispuesto a subordinar los intereses de otros a los suyos propios. De ahí la tendencia a que exista un estado universal de conflicto entre individuos, acompañado por las pasiones a él vinculadas de la sospecha, celos, la ira y la venganza, y que si algún poder regulador no lo impidiera, terminaría en un estado universal de discordia y confusión, destructor del estado social y de los fines que persigue. Este poder regulador, independientemente de quien lo detente o ejerza, es el Gobierno³⁰.

De lo anterior, el Gobierno es el conjunto de personas que ejercen el poder político, dicho en otras palabras, determinan la orientación política de la sociedad a la que se dirigen. Si se ha de otorgar credibilidad a este argumento, se debe admitir que los gobiernos deben responder a las necesidades de la sociedad, ya esta es la que le da su fuerza y legitimidad³¹, en consecuencia, cuando el Gobierno deja de orientarse hacia donde debería dirigir sus decisiones políticas, económicas y sociales, no puede justificar su razón de ser y se genera ingobernabilidad.

El Gobierno debe otorgar dirección a sus decisiones políticas basado en una visión a futuro, para ello, cuenta con instituciones de las cuales auxiliarse para ejercer el poder político. En nuestros días la voz Gobierno significa más, ahora, los ciudadanos juegan un papel activo en la vida pública y en la transformación de las instituciones que infieren en la vida en sociedad, incluso los dicentes afirman que la democracia participativa es el motor que activa la relación entre la sociedad y el Gobierno.

³⁰ Calhoun, John, *Disquisición sobre el Gobierno y selecciones de la disertación*, Herrero hermanos, México 1965, pp. 5-7. Esta idea es similar a la enarbolada siglos antes por T. Hobbes en *El Leviatán*.

³¹ Tocqueville, Alexis de, *La Democracia en América*, FCE, México 1996, p. 74.

Aunque pareciera que ahora se ha insertado la idea de que los gobiernos pongan más énfasis en sus procesos de gestión y que den mayor importancia a aspectos como la eficiencia, la eficacia, el rendimiento y el desempeño, esto no es del todo exacto; desde hace mucho tiempo esa inquietud ha estado vigente, por ejemplo, la expresión *Good government*, del liberalismo económico del siglo XIX es una idea que se desarrolló para denotar que lo verdaderamente importante en el gobierno es hacer bien las cosas. La noción está relacionada con la búsqueda del bien común que se define como aquel que es compartido por la mayoría de la población, se le conoce igualmente como bien colectivo en el sentido de que no puede aislarse su efecto sobre el bienestar de un solo individuo³².

Teniendo en consideración tales factores, es posible desarrollar el concepto Gobierno en forma mucho más precisa. El primer elemento que se puede identificar —aunque no es expresado en forma explícita—, es que el gobierno es una autoridad. Un gobierno es el ejercicio de esta por medio de unos hombres respecto de otros, quienes gobiernan o son gobernados. El gobierno se compone de esquemas de cooperación humana, de la disposición y la forma de autoridad. Las instituciones son creadas y corregidas por hombres, capacitándoles para alcanzar el bien común. Si el Estado se manifiesta a través del poder, esto indica que el gobierno actúa para ejercer el poder, *ergo*, son el conjunto de instituciones que se encargan de emplear el poder político.

De acuerdo con Karl Loewenstein* el gobierno hace gala de dos funciones: *proceso de toma y de ejecución de decisiones*; ambas implican una distribución de funciones —distinta a la división de poderes— llevada a cabo para hacer efectivo el principio de responsabilidad política de quien ejerce el poder. La división de poderes —sistema de pesos y contrapesos—, uno de los pilares fundamentales en la concepción contemporánea de gobierno, es

³² Ayala Espino, José, *Economía Pública, una guía para entender al Estado*, UNAM, México 1997, p. 32.

* Loewenstein, Karl, *Political Power and the Governmental Process*, Estados Unidos, 1970.

imprescindible. Su expresión clásica se ubica con Charles de Secondat Montesquieu, quien no fue el único, pero él es quien le da sentido y finalidad³³.

Las funciones del gobierno implican hacer la ley, aplicarla y resolver los conflictos que se susciten de su aplicación. En cuanto a hacer la ley, el poder legislativo es quien tiene encomendado la formulación y aprobación de las leyes; mientras, el poder ejecutivo posee la atribución de aplicar y ejercer lo que le deviene de mandato legal; y, por último, el poder judicial dirime los conflictos que se susciten entre particulares, o entre particulares y la administración pública como resultado de la aplicación de la ley. La división de poderes se planteó inicialmente como una división de funciones. La importancia de la división de poderes radica en que tiene por objeto la protección de la libertad, al establecer un sistema de control y limitación en el ejercicio del poder.

Distíngase lo siguiente, puesto que el Gobierno engloba aspectos diferentes de lo ejecutivo, las funciones que realiza pertenecen a instituciones distintas. Por *ende*, no todas las tareas bajo sí pertenecen a la índole administrativa, es más, sólo una de ellas es material y formalmente afecta a la ejecución, el Poder Ejecutivo. Si bien esta última alusión, le da a la Administración Pública la connotación de ser el Gobierno en acción³⁴, hay otros elementos que son importantes destacar.

La ciencia de la Administración Pública se originó en Francia, y la persona que tiene ese mérito es Charles-Jean Baptiste Bonnin. La Administración Pública adquiere la calidad de ciencia, en el siglo XVIII, cuando el Estado entra en la etapa de configuración administrativa que hoy rige; en ese entonces la Administración Pública se evadió de su mera especificidad y trascendió hacía una condición general. La Administración Pública así entendida dejó de ser un mero fenómeno derivado.

³³ Vid. Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Aguilar, México 1973, p. 186.

³⁴ Woodrow, Wilson, "The Study of Administration" en: *Political Science Quarterly*, II, (1887) pp. 200-210.

Sin embargo, dentro de su primera modalidad teórica como policía, la Administración Pública correspondía a un tipo de estado concreto y reflejaba la esencia de ese estado: el absolutista³⁵. La ciencia de la Administración Pública provee un escenario de actividad creativa donde se produce y reproduce el conocimiento, una institución social dedicada al progreso del ser humano. Dentro de esta ciencia, la teoría administrativa del Estado constituye una fórmula expositiva del pensamiento científico que explica sencillamente la complejidad estatal³⁶. En cuanto a la concepción de lo público moderno, se considera público a lo que entraña las acciones colectivas de todos los miembros de una sociedad, así como la propiedad patrimonial de todos sus integrantes, aparte de ello, el rasgo principal de la administración del Estado contemporáneo es lo público; y es el pueblo el que brinda su esencia a la administración del Estado moderno, la cual es doblemente pública, en atención a su carácter popular.

Este público es también la fuente de donde emana la participación ciudadana y la actividad cívica. En la Administración Pública como ciencia de lo público es el florecimiento de una gran actividad cívica dentro de los salones literarios, los cafés y las tabernas, así como en las asociaciones científicas y las reuniones de discusión de los asuntos políticos.

“La voz *Administración Pública* enuncia la existencia de una relación social desarrollada en una etapa de la historia, que comienza con la irrupción de los regímenes constitucionales y la extinción del Estado absolutista. El fenómeno que le precedió, y del cual conserva una gran herencia, tuvo una denominación distinta: fue calificada como *policía*”³⁷. La Administración Pública es la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los

³⁵ Bonnin, Jean Charles, *Compendio de los Principios de Administración*, en: *Teoría Administrativa del Estado*, *op. cit.*

³⁶ *Teoría Administrativa del Estado*, *op. cit.*, p. 70.

³⁷ Guerrero, Omar, “Administración Pública”, *Léxico de la Política*, *op. cit.*, p. 1.

magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo lo que interesa al orden social³⁸.

El escenario que tiende en forma amplia y ordenada el Gobierno es la Administración Pública, ya que configura los aspectos en los que participa de manera creciente. No obstante, el apego, la circunscripción adecuada y precisa en el orden prescrito no siempre es la idónea, por ello, hay incongruencias y falta de correspondencia en su actuar.

³⁸ Bonnin, Jean Charles, *Compendio de los principios de administración*, en: *Teoría Administrativa del Estado*, *op. cit.*, p. 36.

III. La divergencia entre atribuciones y resultados

Si la Administración Pública y la organización que la constituyen desde el punto de vista formal son el conjunto de organismos públicos que han recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y, además, desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como los particulares para asegurar la ejecución de su misión³⁹; entonces, gran parte de la discusión actual en derredor de la actuación de la Administración Pública se genera en este sentido⁴⁰.

Al respecto, es ampliamente difundida la representación de la Administración Pública como una organización preparada inadecuadamente para los cambios acaecidos en los últimos años, pues el cuestionamiento de sus prácticas y valores es la constante⁴¹. Al parecer insuficiente para cuestionar la labor general, pero, si contrastamos lo anterior con que la satisfacción de intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por una organización creada *ex profeso* y que constituye la Administración Pública.

La teoría que “explica la competencia del funcionario por una delegación de facultades parte de la base de que en ella, y de acuerdo con el régimen constitucional, el Presidente de la República constituye el órgano en quien se deposita todo el ejercicio de las facultades administrativas; pero en la imposibilidad de que él sólo pudiera realizarlas, se ve en la necesidad de delegar algunas de ellas a otros órganos que en esta forma obra en representación de

³⁹ *Derecho Administrativo*, Fraga, *op. cit.*, p. 119.

⁴⁰ Cfr. el trabajo de Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (Comp), *Administración Pública, el estado actual de la disciplina*, y el más detallado de Subirats, Joan, *Análisis de políticas y eficacia de la administración*, así como también el de carácter monográfico de Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Universidad Textos, España.

⁴¹ Rivera Lugo, Fidel Roberto, “Hacia una nueva cultura en la calidad de los servicios públicos” en: *Prospectiva*, Agrupación política Nueva A.C., Año 6, Número 18, abril-junio 2001.

aquél, manteniéndose, por lo mismo, la unidad del Poder Ejecutivo que presupone el régimen constitucional”⁴².

En este contexto, los servicios públicos, son la punta visible en que la administración gubernativa se hace patente en la ciudadanía. No es a través de su intervención en la economía de forma directa —discusión que excede la intención del presente documento—, sino la prestación de servicios públicos y la provisión de bienes, éstos son los que constituyen el funcionamiento orgánico, viviente del Estado. Ante esa perspectiva, la prestación eficaz y responsable de los servicios públicos es uno de los instrumentos básicos de la política porque, al buscar el bien del Estado, él mismo garantiza su eficacia como instrumento del bien común.

Es de considerar que las acciones del gobierno mexicano en materia administrativa han tenido avances relativos en algunos campos (la Constitución de 1917 dio las bases para convertir al Estado mexicano en Estado moderno); el Departamento de Contraloría de 1928-1932 efectuó estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública, el Departamento del Presupuesto de la Federación tenía encomendado estudiar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos. Para 1935 y 1939 con las Leyes de Secretarías (ley de Secretarías y Departamentos de Estado 1947 y 70-71, así como la Comisión y el Comité de inversiones 1947 y 1954, y la ulterior Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976) se establecieron en algunas dependencias de la administración federal “comisiones de eficiencia” encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos. En 1943 se creó la Comisión Intersecretarial, encargada de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública; posteriormente, en 1958, la Ley de Secretarías otorgó a la otrora recién creada Secretaría de la Presidencia, la facultad de estudiar las reformas administrativas del sector público. Para 1971, se emitió un acuerdo que fijó las bases de la reforma administrativa del

⁴² *Derecho Administrativo*, Fraga, *op. cit.*, p. 124.

Ejecutivo Federal, se crearon para tal efecto, Comisiones Internas de Administración auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos y con asesoría de las Unidades de Programación, para vincular así las reformas específicas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del sector público⁴³— pero éstos han sido mínimos, lentos e incompletos.

Desde este punto de vista, los programas de reforma administrativa implementados por el Poder Ejecutivo, no han podido mejorar el desempeño del aparato administrativo mexicano. Una Administración Pública ágil y flexible no se ha logrado concretizar a pesar de los múltiples programas de reforma administrativa difundidos a lo largo de las últimas décadas. Es más, los rezagos a nivel país, son el producto de una estructura administrativa obsoleta y hasta el momento no se ha podido instrumentar un verdadero servicio civil de carrera [sic].

Ahora bien, si se sostiene discrepancia entre lo que la Administración de lo público tiene encomendado y lo que realmente realiza, es porque la creciente complejidad del aparato administrativo estatal ha propiciado un desconocimiento generalizado tanto por los servidores públicos como entre los beneficiarios de las tareas que tiene a su cargo el sector público. Aunado, sí, los esquemas clientelares con las deficiencias estructurales del sistema mismo y la corrupción en todos niveles, se llega a la conclusión de que el Estado debe seguir impulsando la productividad y buscar la equidad del sistema socioeconómico mejorando las condiciones de la población, poniendo especial énfasis en los grupos y regiones marginadas del país⁴⁴.

Los vicios que padece la Administración tanto centralizada como paraestatal, impiden cumplir eficientemente con los servicios que deben prestar a la población, toda vez que se han convertido en obstáculos para su eficaz desempeño. Lo necesario, para ello, es precisar con mayor claridad los objetivos

⁴³ Sánchez López, Héctor, “La reforma administrativa y sus tropiezos” en: *Revista del Senado de la República*, *op. cit.*, pp. 25-28.

⁴⁴ Ídem.

de las dependencias y entidades que lo integran, así como evitar las duplicaciones y lagunas existentes y programar la reforma de su organización y métodos de trabajo.

La mejora gubernamental no puede basarse sólo en programas teóricos de administración ideales, sino que debe privilegiarse el control de quienes se encargan de su ejecución, mecanismo por medio del cual obligar a los servidores públicos a rendir cuentas a los ciudadanos que reciben los servicios para que evalúen y legitimen el desempeño. Se necesita que un “verdadero” programa de reforma administrativa plantee la reorganización total del aparato administrativo del Estado optimizando la eficiencia de todas y de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública federal.

Cabría preguntarse de nuevo, sí, dadas estas pruebas acerca del desempeño administrativo, aún se puede mantener tal cual el *status quo*. No, la respuesta debe estar cargada de una postura que vaya a favor del mejoramiento, de una reforma. Así se alcanzará posiblemente una correspondencia entre las facultades —consideradas en términos impositivos, en mandato—, y los resultados de lo que sucede en el sector público.

Se ha llegado a un punto en el cual el regreso es casi imposible, el embate para orientar la Administración Pública se ha colocado en frentes distintos. Cada uno propone soluciones distintas, empero, las que subsisten —de índole empresarial y de tradición publiadministrativa— no son, al menos no todas, propicias para el bienestar común. Al desarrollar estas generalidades los aspectos organizacionales que saltan a la vista requieren especial atención, pues su configuración tiene una importancia especial.

IV. Los problemas organizacionales en el sector público

La organización administrativa funciona según principios jerárquicos en los que las líneas de superioridad y subordinación son muy claras. El puesto superior supervisa al de abajo, pero también hay una división de responsabilidades, de manera que el superior no se hace cargo del trabajo de la inferior. Al mismo tiempo, existen procedimientos de inconformidad establecidos de antemano, para que el gobernado pueda apelar la decisión de una oficina menor. Este conocimiento, basado en reglas o preceptos, abarca las capacidades técnicas que caracterizan a la definición de burocracia⁴⁵.

Procedamos a examinar primero los órganos administrativos y sus titulares de manera general, la forma en que se ordenan para constituir y dar unidad a la Administración Pública. Las formas son la centralización, descentralización y la desconcentración; habría que agregar a la lista también a las empresas de participación estatal mayoritaria.

La centralización administrativa se da cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia jerárquica en cada nivel hasta llegar al pináculo en que se encuentra el jefe máximo de la Administración Pública. La descentralización es empleada cuando se desea confiar la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central.

La desconcentración es la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente. Finalmente, las empresas de participación estatal son una forma de organización a la que se recurre como uno de los medios directos de realizar la intervención en la vida económica del país⁴⁶. Por ser la

⁴⁵ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, México 1989.

⁴⁶ *Derecho Administrativo*, Fraga, *op. cit.*, p. 165.

organización centralizada la que con mayor prontitud y claridad se observa en la Administración Pública federal, ésta será analizada a detalle.

Se ha de considerar primero que la centralización administrativa se distingue por la relación de jerarquía que une a los órganos inferiores con los superiores de la administración —situación análoga a la que sucede en los estados de la unión—. Lo que implica la existencia de varios poderes que mantiene la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman —poderes de decisión y de mando que mantiene la autoridad superior—. El poder de decisión consiste en que no todos los empleados tienen la facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones.

Existe, además, concentración de la fuerza pública, de forma que las medidas de ejecución forzada de las resoluciones administrativas no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano de la administración, sino por un número limitado de ellos a quienes legalmente se les otorga competencia para ese efecto⁴⁷. Dichos poderes son los siguientes: i. Poder de nombramiento, ii. Poder de mando, iii. Poder de vigilancia, iv. Poder disciplinario, y v. Poder de revisión, vi. Poder para la resolución de conflictos de competencia.

Pues bien, por lo señalado, la forma de organización y administración en la que el poder se concentra en manos de funcionario con las capacidades técnicas indispensables, es la burocracia. Con base en lo dispuesto por Weber, la administración burocrática moderna opera en una arena jurisdiccional definida y caracterizada por tres factores⁴⁸:

- Las actividades regulares de los agentes de la organización se definen como “tareas oficiales”.

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ *Teoría de la Organización para la Administración Pública, op. cit.*, pp. 102-107

- Las tareas son relativamente estables y la autoridad para desempeñarlas se halla estrictamente limitada por reglas, al igual que la autoridad coercitiva de que se dispone para llevarlas a cabo.
- Existen formas regulares y establecidas para asegurar el desempeño continuo de dichas tareas por —y sólo por— las personas que cumplen con reglas o aptitudes generales.

Cuadro 1. “Postulados en la Teoría de la Organización”

Valores primarios de las teorías de las organizaciones	
<i>Postura teórica</i>	<i>Valores primarios</i>
Teorías neoclásicas	Eficiencia, consecución racional de las metas.
Teoría de sistemas	Supervivencia y adaptación organizacionales en torno. Logro de propósitos colectivos por medios democráticos.
Teorías modernas de las relaciones humanas	Logro de metas organizacionales promoviendo la autorrealización del individuo.
Teorías de mercado	Libre elección individual y máxima utilidad acumulada; reducir los males sociales conocidos, responder a los diversos intereses organizacionales y ambientales.
Teorías críticas interpretativas	Promover el discurso y los procesos no coercitivos de toma de decisiones organizacionales, reduciendo la enajenación individual mediante la emancipación de las estructuras sociales y organizacionales materializadas.
Teorías emergentes	Descubrir propósitos compartidos por medio de procesos sociales humanos no coercitivos; facilitar la conciencia reflexiva para permitir una acción personal responsable.

Elaborado con base en el texto de Michael Harmon, *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, FCE, p. 477.

De los aspectos descriptivos y normativos de la práctica de la Administración Pública que en contexto forman un contexto complejo para abordarlo a partir de la teoría de las organizaciones, se desprende que, todo el bagaje de la teoría de la organización tanto en términos weberianos como en los que derivan del orden jurídico, son imperfectos para la labor encomendada.

Según los aportes de Luther Gulick, quien propuso que la organización se fundara en cuatro principios⁴⁹, i) el área geográfica cubierta, ii) los procesos aplicados, iii) los tipos de personas o de cosas con los que se trata y, iv) el propósito perseguido; la representación excesivamente rígida con que se presenta la estructura organizacional mexicana y que logra recoger no de manera exacta, el acontecer administrativo, hace evidente que ninguno de los postulados ofrece la solución idónea al problema de la organización de los servicios públicos, y que cada una de ellas tiene ventajas y desventajas. Dentro de los problemas en la estructura administrativa que hay en el caso mexicano, el que es digno de mención por su relevancia, es el que sucede a nivel interno. Principalmente, los que deben ser puestos en aviso son los que sobrevienen al control jerárquico y la comunicación dentro de las oficinas⁵⁰. El control jerárquico, o la cadena de mando, y la necesidad asociada de comunicar información y decisiones constituyen el núcleo central del estudio de las organizaciones formales⁵¹.

La pertinencia de las organizaciones nítidas, piramidales, que suponen que los individuos ocupantes de la cima de la jerarquía son responsables de tomar decisiones y que sus decisiones sean imperativas para todos los miembros de la organización, están hoy puestas en duda; en este caso, el enfoque no jerárquico para las organizaciones puede resultar especialmente aplicable al sector público, ¿porqué?

Pues debido a que las organizaciones del sector público carecen de definiciones claras del éxito o del fracaso —no tienen un parámetro análogo al de las utilidades en el sector empresarial—, asimismo, los empleados en la mayoría de las organizaciones del sector público son servidores permanentes o semipermanentes —servidores públicos con “base”— lo que dificulta el uso de mecanismos de coerción y de incentivos empleados en el sector privado.

⁴⁹ Cfr. Peters, Guy B., *La Política de la Burocracia*, FCE, México 2001, pp. 259-284.

⁵⁰ Ídem.

⁵¹ Stinchcombe, Arthur L., *Information and Organizations*, Universidad de California, Berkeley 1990.

Antes de abandonar el examen de la teoría de la organización en la Administración Pública, valga expresar que los problemas organizacionales —la estructura— son también la razón de que el desempeño y actuación no sean los deseables. Es más, son esquivados la mayoría de las veces, dispensando posturas ambiguas y superficiales. El contexto formal, el que dicta la organización y funcionamiento de la Administración Pública, está proveído por disposiciones normativas.

CAPÍTULO SEGUNDO. El sustento jurídico para la toma de decisiones

Una institución se conforma y desarrolla de manera indefectible bajo un conjunto de disposiciones de orden normativo, son importantes en la medida que determinan el funcionamiento y actuar de la institución; en el marco jurídico mexicano, las normas de la Administración Pública son fundamentales, pues señalan lo que esta⁵² tiene encomendado realizar.

En este sentido, y ya que el objeto de estudio se refiere, en este caso, a nivel federal —principalmente las dependencias de la administración federal—, debemos considerar las normas a este nivel, puesto que son las de su observancia. Por tanto, se han de señalar en forma genérica algunos de los ordenamientos jurídicos, para ulteriormente referir las normas que atañen directamente a la calidad y eficacia en la Administración Pública.

Ahora bien, las disposiciones que en forma directa se relacionan con lo que acontece respecto al funcionamiento y actuación en la Administración Pública son: i) la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

No es posible, al menos no en el ámbito de la Administración Pública soslayar la esfera jurídica. Las decisiones —actos administrativos— que tiene que realizar cotidianamente para llevar a cabo sus funciones y cumplir su cometido están dispuestas de antemano. Su labor estriba en cumplimentar lo que se le ha señalado *a priori*. El *Estado de Derecho* que en México tenemos le obliga en dos sentidos, en el primero —en términos positivos— únicamente puede realizar aquello que le está expresamente conferido, limitando, por tanto, su actuar a esa circunscripción, y en caso de que no lo hiciera —en el ámbito negativo— estaría actuando fuera de la ley. En tal caso, la responsabilidad administrativa, penal, patrimonial e incluso política se hacen notar.

⁵² Entendida en los tres diferentes niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

I. La estructura normativa en el México del siglo XXI

El Estado como organización política de la sociedad, tiene entre sus principales finalidades que le justifican como tal, procurar el orden común, entre otros fines, como la seguridad pública que permita a los gobernados el disfrute de sus garantías individuales en un marco de paz social⁵³.

Así pues, ¿qué disposiciones normativas prevalecen en el México contemporáneo? Primera pregunta a formular si se quiere dar en la cuenta de los postulados que dirigen la Administración Pública. Para ello, se presentará un breve panorama de las principales realizaciones en los diversos regímenes posrevolucionarios, abordando las ramas del derecho constitucional y administrativo por separado en los últimos años, señalando las principales innovaciones de cada una de ellas.

El *derecho constitucional*. La base sigue siendo hasta la fecha la Constitución de 1917. A lo largo de la vigencia de esta Constitución ha sido notable el traslado de la facultad legislativa del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, y el incremento del poder de la Unión frente a las facultades de los estados. “Esta centralización antifederal encuentra un punto de partida en la Constitución, que concede al Senado la facultad, reglamentada por la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978, de declarar que en algún estado ha desaparecido el orden, sustituyendo luego al gobernador por otro interino. También el juicio de amparo, concediendo al Poder Judicial la potencial última palabra en toda clase de asuntos administrativos, judiciales y legislativos de índole local; pero además existe la dependencia financiera de los estados respecto a la Federación...”⁵⁴.

⁵³ García Ramírez, Sergio, *et. al.*, *Análisis del nuevo Código Penal para el Distrito Federal*, III, UNAM, México 2003, p. 17.

⁵⁴ Margadant, Guillermo F., *Introducción a la historia del derecho mexicano*, Esfinge, México 2000, p. 220.

Derecho administrativo, una de los aspectos que no se debe olvidar es la rapidez con la que el derecho puede cambiar, de igual manera, el conocimiento de esta rama debe ser complementado con el conocimiento de ciertos temas económicos y técnicos. Razón por la que encontrar un esquema satisfactorio es complicado, el siguiente a *grosso modo*, es un bosquejo para explicar la composición del derecho administrativo, (véase⁵⁵):

A. Estructura administrativa del Estado

1. Poder Ejecutivo

a. Estructura del Poder Ejecutivo

b. Patrimonio del Estado

i. Inmuebles nacionales

ii. Recursos minerales

iii. Sector paraestatal

iv. Deuda pública

c. Ingresos del Estado

2. Población

3. Territorio nacional

a. Delimitación del territorio

b. Comunicaciones

c. Asentamientos

d. Derecho municipal

e. Distrito Federal

B. Injerencia en la economía privada

1. Rectoría estatal de la economía

2. Inversiones extranjeras

C. Bienestar popular

1. Salud y ecología

2. Cultura

a. Educación

b. Conservación del patrimonio cultural

⁵⁵ Ídem, p. 223.

c. Libertad de prensa

D. Preservación de la Independencia Nacional

1. Relaciones entre Estado e Iglesia

2. Defensa Nacional

E. Justicia administrativa

De importancia fundamental para la comprensión de la estructura administrativa de la República mexicana, fue la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Al lado de las Secretarías algunos cuerpos ejecutivos con relativa independencia como el Consejo de Salubridad General, o los múltiples fideicomisos que dependen del Poder Ejecutivo. La Consejería Jurídica, por ejemplo, ocupa un lugar comparable al de una Secretaría. Diversos intentos, bajo el régimen de Luis Echeverría (1970-1976), de racionalizar la Administración Pública, como la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en ocasiones apuntaron hacia la centralización.

En el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), se modificó completamente el Título cuarto de la Constitución, en un intento de dar eficacia a “sancionatoria” ciertos actos indebidos de servidores públicos.

En síntesis, la estructura normativa general que tiene la Administración Pública es cambiante, varía notablemente de una administración a otra, por lo que los principios que rigen la actuación del sector público son susceptibles de modificarse por quien la dirija en turno. El mejoramiento o, mejor dicho, el intento de llevarlo a cabo depende de apreciaciones subjetivas más que propicias administrativamente. Aunque no sincronizadamente la estructura normativa se adecua a lo que prevalece y se requiere social y administrativamente, las disposiciones que se refieren a la Administración Pública muestran ese proceso.

II. Disposiciones normativas en la Administración Pública

El derecho que contempla los aspectos emanados de la participación de la administración gubernativa, no es un derecho que se supedita únicamente a la creación de los juristas, ni a intrascendentes rutinas administrativas; principalmente se origina en el desarrollo de los fenómenos de la sociedad y del Estado, las formas en las que organiza responden a las crecientes necesidades sociales. Por tanto, no es un derecho estancado o de difícil evolución, pues las fuerzas que lo animan exigen que sea cambiante, de aplicación cotidiana, en un contexto donde la incertidumbre parece prevalecer⁵⁶. El derecho público del que surgen las disposiciones normativas que se refieren a la Administración Pública, es un cuerpo normativo de creación y funcionamiento de instituciones inspiradas en el interés general⁵⁷. Su contribución es necesaria para “salvaguardar” al Estado de los graves problemas que constantemente suceden.

Los objetivos de ese marco jurídico no son otros que disponer de una poderosa Administración Pública, con medios operativos eficaces por estar técnicamente programados, con un derecho administrativo que sea garantía de seguridad y eficacia, dejando un margen racional de acción a la iniciativa de los particulares, quienes tendrán que ajustar sus actos al interés general.

Aplicar a ejemplos concretos, elegidos en el campo del quehacer público-jurídico-administrativo los ejemplos de los párrafos anteriores, lejos de desembocar en un idealismo hueco sirven de hipótesis práctica para decir cuales rigen a la Administración Pública. En este sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, son muestra clara de los lineamientos normativos que por un lado otorgan certeza jurídica a los gobernados y por otro disponen el actuar de la Administración Pública, previendo los actos y las funciones, contemplando en

⁵⁶ *Derecho Administrativo*, Serra Rojas, *op. cit.*, pp. 10-11.

⁵⁷ Ídem.

ello, el no permitir abusos y manejos inadecuados, su justificación esta por demás razonada en este argumento.

Al marco normativo que regula a la Administración Pública se le puede adicionar toda la legislación correspondiente, no obstante, la que en forma amplia se considera, es la enumerada. Sin embargo, no es estéril hacer mención de que el marco jurídico que rodea al sector público es sumamente amplio, casi tan amplio como las actividades humanas. Pero la generalidad y organización extendida y en un sistema de vaciamiento está contemplado principalmente en los ordenamientos aludidos.

Frente a este terreno amplio, la especificidad organizativa de normas generales, es lo que permite la comprensión e importancia para la Administración Pública, por lo tanto, el desfile de ambos presupuestos dará coincidencia con el criterio anterior.

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las bases de su organización, centralizada y paraestatal. Es el marco normativo en el cual se encuentran las directrices para su funcionamiento. Tiene capital importancia ya que ahí se enumeran las funciones y por extensión, las limitaciones en su actuar. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, y su última reforma se realizó el 2003.

La Administración Pública Centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos — de hecho ya inexistentes— y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. El carácter de centralizada significa que las dependencias como su nombre lo indica, dependen directamente del poder ejecutivo. La Administración Pública Paraestatal se compone por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

La importancia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) estriba en que ahí se enumeran explícitamente cada una de las atribuciones de las dependencias y/o entidades del sector público. Para los fines de la presente investigación es primordial, pues el establecimiento y la consecuente regulación de las atribuciones se encuentran ahí contempladas, con base en la LOAPF se organizan, conforma y configura la Administración Pública, además del papel que adicionalmente desempeñan los Reglamentos Internos en su espacio específico.

Por ejemplo, el artículo 8 de la citada ley menciona que el Presidente puede contar con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, asimismo en el artículo 14 se establece que al frente de cada Secretaría halla un secretario de Estado, quien para el despacho

de los asuntos de su competencia, se debe auxiliar con subsecretarios, oficiales mayores, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. Para corroborar lo anterior, el artículo 17 dispone que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado pueden contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

Este carácter expositivo, limitativo y genérico, sólo comprende a grandes rasgos la organización, pero la observa. De manera distinta, aunque sucinta, se enlistan las atribuciones de cada una de las entidades en las que esta organizada administrativamente la Administración Pública, su referencia es básica porque de lo que tiene confiado debe cumplimentarlo, y dependiendo de que tanto lo haga y de la correspondencia con las necesidades sociales, es como se puede vislumbrar el replanteamiento de su actuación.

Esta conciencia y particularmente la conciencia que tiene que ver con la relación entre atribuciones y resultados es lo que la enunciación de las atribuciones arrojará. Desde esta perspectiva, el Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos del orden administrativo cuenta con las siguientes dependencias⁵⁸:

Secretaría de Gobernación. Presentar las iniciativas de Ley o Decreto ante el Congreso de la Unión, y posteriormente proceder a su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Conducir la política interior que competa el ejecutivo y no se atribuya a otra dependencia. Manejar el Sistema Nacional de Protección Civil.

⁵⁸ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, ISEF, México 2003, pp. 9-18.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Conducir la política exterior. Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular. Revisar lo concerniente a la nacionalidad y naturalización.

Secretaría de la Defensa Nacional. Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea. Organizar y preparar el servicio militar nacional. Administrar la Justicia Militar. Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea. Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales.

Secretaría de Marina. Organizar, administrar y preparar la Armada. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva. Organizar y administrar el servicio de policía marítima. Construir, mantener y operar, astilleros, buques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México.

Secretaría de Seguridad Pública. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como manejar su deuda pública. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario. Proyectar y calcular los egresos

del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal. Opinar sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal.

Secretaría de Desarrollo Social. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate a la pobreza. Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios. Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas, para conservar y preservar sus culturas, lenguas, usos y costumbres.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales. Establecer normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos. Vigilar el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados.

Secretaría de Energía. Conducir la política energética del país. Ejercer los derechos en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, además de la energía nuclear. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear. Realizar la planeación estratégica a largo plazo. Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento. De igual forma, expedir normas

oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radioactivos.

Secretaría de Economía. Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país. Establecer la Política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros. Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales. Promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural. Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural. Fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal, así como atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad. Proponer la expedición de las normas oficiales mexicanas que correspondan al sector pesquero.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones. Otorgar concesiones y permisos para servicios, telegráficos, satelitales, de radio; del mismo modo que los servicios aéreos. Regular la administración de los aeropuertos nacionales. Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos. Construir y conservar caminos y puentes.

Secretaría de la Función Pública. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos. Expedir las normas que

regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización. Establecer las bases generales para la realización de auditorías. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal.

Secretaría de Educación Pública. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas: la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural. Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal.

Secretaría de Salud. Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general. Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas. Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud. Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de Salubridad General, incluyendo las de Asistencia Social. Ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos. Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la

Federal de Conciliación y Arbitraje. Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo.

Secretaría de la Reforma Agraria. Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas.

Secretaría de Turismo. Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional. Promover, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional. Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República. Dar opinión sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales. Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico.

Debido a la importancia de la LOAPF, la reseña de las dependencias y algunas de sus principales atribuciones, se realizó simplemente de manera enunciativa, para tener en consideración el escenario funcional en el cual la implementación de los nuevos esquemas administrativos tiene lugar, y si alteran las atribuciones o sólo se refieren a la forma, y de esta manera comenzar a distinguir las características y sesgos de la instrumentación en relación a la legislación.

Por último, baste señalar que de acuerdo a lo que establece el artículo 19 del mismo ordenamiento el titular de cada Secretaría de Estado está facultado para expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y

coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas⁵⁹.

Si acaso hay algo incorrecto en la organización de la Administración Pública, lo que primero debe cambiar es la LOAPF, que no sólo señala los aspectos organizacionales sino también los sustanciales susceptibles de alterarse mediante los cambios para “mejorar” la función pública.

⁵⁹ Ídem.

2. Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Esta Ley constituye uno de los avances más notables en cuanto al funcionamiento de la Administración Pública, ordena y homogeniza las disposiciones normativas diseminadas en ordenamientos varios, otorgando certeza y continuidad en el quehacer administrativo. Por ejemplo, regulariza y generaliza términos, requisitos, recursos y elementos de validez, así como los trámites y su, valga la expresión, tramitación. No es una ley más que contemple el funcionamiento administrativo, es el compendio que integra y regulariza el quehacer administrativo en la función pública.

En el desorden y el caos la ley produce certidumbre respecto al quehacer público estableciendo de una vez por todas los medios de impugnación precisos. En cuanto al acto dispone los requisitos a observar, limitando la discrecionalidad de los servidores públicos. Por tal motivo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en referencia al funcionamiento y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en relación a organización y estructura, dan las bases para el funcionamiento de la Administración Pública.

Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y tienen como destino su aplicación a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada⁶⁰, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. También prevé su aplicación a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo. Este ordenamiento no es aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

⁶⁰ *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, ISEF, México 2004.

Las disposiciones de esta Ley son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa. Observamos, entonces que la actuación administrativa en el procedimiento se debe desarrollar con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe. En consecuencia la Administración Pública federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley⁶¹.

Una vez que la atribución del servidor público se actualice con el ejercicio de su labor, los elementos y requisitos del acto administrativo que realice deben observar, la expedición por un órgano competente, a través del servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, que reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; que tenga objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley; que cumpla con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos; que conste por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición; y que este fundado y motivado. Asimismo, que sea expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley y sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto. Finalmente, los actos administrativos de carácter general, como reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

⁶¹ Ídem.

III. Las bases legales de la Administración Pública al instrumentar esquemas de Calidad

Sé que semejante título puede ser controversial⁶². Por ello, antes que nada, quisiera explicar un poco la intención. Con esto deseo acotar el tema a los instrumentos normativos en la Administración Pública federal, observando al respecto dos grandes situaciones:

- i. No existen documentos jurídicos tales como leyes o reglamentos que dispongan realizar esfuerzos y la manera de lograrlos, referidos a lo que en la mayoría de los casos se está haciendo actualmente.
- ii. La normatividad definida que refiere aspectos detallados para regular y así dirigir la actividad concreta de la Administración Pública, no se encuentra en otros documentos que en los reglamentos internos.

Existen, no hay lugar a dudas, documentos que rigen los nuevos esquemas a implementar, por ejemplo, el Programa de Innovación y Calidad Gubernamental o el Programa Federal de Mejora Regulatoria. No obstante, éstos no constituyen una forma precisa de orientar la actuación pública, pues no constituyen un articulado ordenado que prevenga la realización de la función administrativa ni la realización de actos y contratos administrativos — solamente la forma en que la Administración Pública actúa— .

Es por ello que, aunque no constituyen *per se*, bases legales para instrumentar la calidad, son la base del funcionamiento cotidiano de la Administración Pública. Los aspectos que los consideran son fundamentales para entender con posterioridad el papel y “la forma” en que las nuevas tendencias se hacen posicionar.

⁶² Atendiendo a la inexistencia de bases legales en estricto sentido, además de que no existe normatividad que regule en forma precisa, los nuevos esquemas (ISO, entre otros) que se instrumentan en la administración pública mexicana.

Por otro lado, el Manual de Organización General y el Reglamento Interior de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal, se realizan y publican en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El Manual de Organización se concibe como un instrumento de apoyo para el ejercicio eficaz y eficiente de las facultades que se le otorgan en la LOAPF, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y la Ley General de Bienes Nacionales, entre otras.

Un Manual de Organización General muestra la estructura orgánica de la Dependencia, señala los objetivos que se pretenden alcanzar, especifica las funciones de las unidades administrativas y los órganos desconcentrados que la conforman, regularmente éstas se presentan hasta el nivel de dirección general y responden a la estructura básica autorizada y a las atribuciones contenidas en el Reglamento interior vigente⁶³.

Reviste singular importancia, que el iniciar esquemas de “Calidad Total”, resulten en la responsabilidad de promover una Administración Pública accesible, moderna y eficiente que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive el país, además que impliquen uno de los objetivos de las dependencias de la Administración Pública, sea para contribuir a una mejora permanente de los servicios gubernamentales, transparentar el uso de los recursos, garantizar el cumplimiento puntual de los programas y/o instrumentar un proceso de rendición de cuentas más amplio y desagregado.

Para lograrlo, las dependencias se organizan en áreas sustantivas, a las que se les encomienda una serie de funciones dependiendo de las atribuciones que tenga cada una. Por otro lado, las funciones de apoyo las llevan a cabo las áreas de Asuntos Jurídicos, Contraloría Interna y Comunicación Social, así como

⁶³ *Manual General de Organización*, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México 1998, p. 4.

la Oficialía Mayor que atiende los ámbitos de administración, informática, programación, presupuesto y organización —dicha estructura puede variar de acuerdo a la dependencia en cuestión—.

Tal división de responsabilidades y el compromiso de “mejora continua” en sus procesos de trabajo, orienta a las Secretarías y a sus actividades a cumplir con los preceptos señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a alcanzar los objetivos específicos que se le señalan en la LOAPF, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).

El Manual de Organización tiene singular importancia, debido a que en él se encuentra la organización que adoptará la institución para el cabal cumplimiento de sus atribuciones. Sin éste, la labor en las dependencias y entidades estaría plagada de anarquía y desorganización. Sin duda alguna, el poseer un Manual de Organización congruente con las funciones será en mayor o menor medida dependiendo de éste, como podrá obtenerse un incremento o decremento de la calidad en la prestación de bienes y servicios públicos.

Un Manual de Procedimientos como su denominación lo indica, contiene la serie de pasos o procesos por los que se realiza una actividad en alguna de las “unidades” de la Administración Pública. Asimismo, otro de los objetivos es dar a conocer de manera formal las políticas y procedimientos a los que se deben apegar las áreas que estén involucradas o dependan de un superior jerárquico⁶⁴. Los procedimientos descritos en un manual tienen la finalidad de transmitir al usuario las diferentes actividades que se desarrollan, así como su secuencia en las diversas etapas que conforman la realización de una actividad.

Los reglamentos internos de las Dependencias de la Administración Pública Federal son expedidos por el Presidente de la República, en ejercicio de

⁶⁴ *Manual de Políticas y Procedimientos para la Promoción y Gestión de Fondos Multinacionales*, Nacional Financiera, S.N.C., México 1998, p. 2.

la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos correspondientes a cada secretaría en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El reglamento interior de las Secretarías de Estado señala el ámbito de competencia, así como la organización para el desahogo de los asuntos que le competen. De igual forma, se señalan las facultades indelegables para cada Secretario de Estado. Asimismo, se enumeran las facultades y atribuciones de los funcionarios y de las unidades administrativas. Si es el caso, también se incluirá un apartado para los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría y las atribuciones de sus titulares.

Como su nombre lo indica la función del Reglamento Interno es ordenar, reglamentar, sistematizar y regular los asuntos que le corresponde a cada Secretaría de Estado con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Por *ende*, ahí se enumeraran de manera amplia la organización, facultades y atribuciones, no solamente de los funcionarios, sino también de las unidades administrativas.

El Reglamento Interno tiene capital importancia ya que la organización y funcionamiento de la dependencia se establecerá en él, y únicamente se podrán ejercer las funciones y atribuciones ahí señaladas, tan simple como eso, y lo demás, esta fuera de lo dispuesto. En lo específico, en lo que determina la manera en que la Administración Pública puede intervenir, esta provista no por las disposiciones sino por la materialización formal y material en la que su actuación se ve reflejada. Para conocer este tipo de cuestiones, se necesita de una perspectiva analítica que sea capaz de incorporar la categoría de análisis a las funciones primarias del actuar público.

1. La función administrativa

Desde el punto de vista formal, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo⁶⁵. En relación con la finalidad que persigue el Estado la función administrativa es la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley. Ya que en esta definición se indica que la ejecución de las leyes constituye la función administrativa, conviene precisar si ésta es simple ejecución de la ley —es decir, que la actividad se encuentra autorizada por una disposición legal—, pero incluyendo el criterio también de que la función administrativa comprende no sólo la ejecución material o concreta de las leyes, sino también la realización de otras tareas.

Asimismo, la función administrativa tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales haciéndolo por medio de policía y por la organización de los servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa.

Esta concepción se distingue por el carácter formal que la constituye, pero lo que se aclara es que el acto creador de situaciones jurídicas generales es el contenido de la función legislativa, “los actos creadores de situaciones jurídicas individuales y los que revisten a un individuo de un *status*, forman los actos administrativos, y los que comprueban una situación jurídica o un hecho con fuerza de verdad legal constituyen la función jurisdiccional”⁶⁶.

En efecto, la función pública dispone de los elementos necesarios para llevar a cabo el cometido de la Administración Pública, para ello, lo que requiera si es con base en lo dispuesto en la ley, le puede ser hacedero. La función pública es la base de la Administración Pública, y en este sentido, el papel y desempeño de las nuevas tendencias deben verse a los ojos de la función pública, si lo que

⁶⁵ *Derecho Administrativo*, Fraga, *op. cit.*, pp. 53-57.

⁶⁶ Ídem, p. 60.

proponen tiene fin, tiene correspondencia con la función pública en general, o, si por el contrario, es remitida a un segundo término.

No se está aludiendo a una excesiva rigidez ni a un anquilosamiento de las estructuras administrativas, sino a la esencia en la actuación, la función pública, y ésta, como bien señaló Gabino Fraga, está supedita a la ejecución de las leyes de derecho público, no sólo disposiciones de naturaleza eminentemente administrativa. Relación real entre actuación y pretensión en el marco de la realización de las actividades propias de la administración es lo que se busca. Eludiendo, sí, los esquemas que no contemplen a la actividad administrativa pública como un todo y contemplando la misma realización de tareas como parte de la función administrativa, y que se refleja en el procedimiento, en el trámite, que tanto se desea modificar.

Las “nuevas tendencias” son tantas, que los campos del quehacer administrativo que atienden son diversos de igual forma, algunos tienen más injerencia con aspectos estructurales y otros sólo en la forma. La distinción puntual se da por el acto de creación de situaciones jurídicas que se realizan en torno a la función pública.

2. El acto administrativo

Cuando la Administración Pública realiza el ejercicio de la función administrativa en forma unilateral o contractual, se desarrolla una amplia actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa, que crean derechos y obligaciones. La función administrativa se materializa en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa y hechos y operaciones materiales⁶⁷.

Al situarse como una necesidad imprescindible, la Administración Pública ha tenido que sintonizar sus actos al orden jurídico vigente, por ello, la significación que adquiere el acto administrativo entraña una doble vertiente, viene a concretar la ley, y, se convierte en condición previa de toda operación material realizada dentro de aquella⁶⁸ y sus operaciones que rozan la esfera de la libertad o de la propiedad de los particulares.

En efecto, debido a esta situación, el acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta, externa y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto. En el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general. La tesis que aquí se encuentra, condensa los caracteres del acto administrativo en los términos siguientes⁶⁹:

- a) El acto administrativo es un acto jurídico, de derecho público, que emana de la Administración Pública y, sometido al derecho administrativo.
- b) Su naturaleza no normativa, resultado de distinguir los actos administrativos y las normas jurídicas. La norma administrativa mantiene su vigencia hasta

⁶⁷ Stassinopoulos, Michel S., *Traité des actes administratifs*, Ahemes, 1954, citado en: *Derecho Administrativo*, Serra Rojas, *op. cit.*, p. 237.

⁶⁸ *Derecho Administrativo*, Serra Rojas, *op. cit.*, p. 238.

⁶⁹ Ídem.

que sea derogada, en tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento.

- c) Es una decisión ejecutoria y no contenciosa.
- d) Es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en el ejercicio de la función administrativa.
- e) Unilateral, ejecutiva y oportuna que produce una situación jurídica concreta que excluye del concepto los actos jurídicos del administrado.
- f) La administración crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva.
- g) Se propone la satisfacción de un interés general, en ejercicio de la función administrativa.

Ahora bien, la Administración Pública para conseguir sus fines, distingue doctrinalmente dos tipos de actos: i) actos de pura ejecución, simples operacionales materiales que no producen un efecto jurídico inmediato o directo y, ii) actos jurídicos, declaraciones de voluntad que producen, conforme al derecho objetivo, efectos jurídicos directos⁷⁰.

La realización de una situación jurídica concreta por parte de los servidores públicos genera consecuencias legales, como lo son los derechos y obligaciones, situación que no debe entenderse restrictivamente sino en forma amplia. Considérese el supuesto en el cual un servidor público en la realización de su labor habitual, genera un acto jurídico —eso no está a discusión—, a partir del cual se puede exigir la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que, con motivo de la actividad administrativa irregular se cause en los bienes o derechos de los particulares, en tal caso, los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes⁷¹.

⁷⁰ Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*

⁷¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 113, México 2004.

Conforme a lo siguiente: a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate. Por si no fuese suficiente, también derivado de la realización del acto o contrato administrativo puede dar lugar a responsabilidades⁷², si conforme a lo establecido el acto administrativo no se perfeccionó.

El sustento jurídico para la toma de decisiones, tal y como se ha reseñado es amplio y complejo, su estudio es importante pues con base en él se realiza la actividad administrativa, la que se busca mejorar, y dónde más, sino a través del marco normativo que la rige.

Tal y como se ha venido señalando, las inquietudes surgidas por el manejo inadecuado de la Administración Pública en relación a su funcionamiento, han redundado en nuevos esquemas, éstos necesariamente tendrán que contemplar —si buscan mejorar sustancialmente la función pública— los elementos que integran la base de su actuar. En forma meramente enunciativa, se pasará lista a los dos grandes apartados en que se han dividido los “nuevos” esquemas en la Administración Pública.

Los referentes abordados a lo largo de este capítulo son fundamentales, constituyen la prescripción administrativa, normativa y política que delimita al gobierno. Son aún más importantes para esta investigación, puesto que constituyen la base sobre la cual “deben” ceñirse los nuevos planteamientos para mejorar la función pública. Ello se revisa a lo largo de los siguientes apartados.

⁷² Las responsabilidades o sanciones se encuentran constituidas por el conjunto de normas y principios, provistos de medios coercitivos eficaces, para tener la capacidad de obligar a que se subordinen a los intereses generales del Estado para mantener el principio de legalidad. En este sentido, la legislación administrativa se orienta a mantener el interés público, la utilidad pública y el orden público.

TÍTULO SEGUNDO
PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS SOBRE LA CALIDAD EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO TERCERO. El replanteamiento de las alternativas de actuación en la Administración Pública

La actuación es replanteada como consecuencia de la falta de legitimidad y de la carencia en los resultados, diversos planteamientos —alternativas— han surgido al respecto, a lo largo de este capítulo se explican algunos de ellos.

La reorganización de la actuación del sector público ha sido motivo de atención constante por parte de países en vías de desarrollo y de las naciones desarrolladas, independientemente de sus sistemas políticos, sociales y económicos. Atendiendo a ello, prevalecen expectativas por parte de la población acerca de la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades y querencias de la sociedad. “Las poblaciones de los países emergentes están informadas del nivel de vida del resto de las naciones y, por tanto, el fracaso en la satisfacción de sus necesidades humanas fundamentales ha puesto a prueba a sus autoridades políticas y administrativas”⁷³.

Consecuencia del crecimiento desordenado, la Administración Pública en los países de América Latina ha presentado diversas disfunciones en lo que se refiere a la diferenciación e integración estructural y funcional⁷⁴:

- ▶ Excesivo centralismo.
- ▶ Duplicación de funciones o existencia de vacíos.
- ▶ Persistencia de “criterios feudalistas” en las estructuras de poder.
- ▶ Excesivo formalismo o legalismo —regulación o normatividad—.
- ▶ Procedimientos ineficientes.

⁷³ Campos, Ricardo, *Modernización Política, Burocracia y Democracia*, Universidad de Guanajuato, Facultad de Derecho, México 2002, p. 113.

⁷⁴ Naciones Unidas, *Seminario Interregional sobre Reforma Administrativa en gran escala en los países en Desarrollo*, Vol. 1, Informe del Seminario, Nueva Cork 1973, Falmer Brighton, del 25 de octubre al 2 de noviembre de 1971.

- ▶ Falta de coordinación.
- ▶ Problemas de tipo financiero y económico.
- ▶ Alta sensibilidad del aparato burocrático a las presiones ejercidas por grupos de interés.

Para la vida de los ciudadanos los gobiernos han adquirido una importancia inusitada. Tienden a asumir más responsabilidad, es entonces que, la administración es casi tan antigua como la sociedad misma⁷⁵, por la relación de retroalimentación entre ambas, al tiempo que se han convertido en una parte cada vez más importante del aparato gubernamental en la mayoría de los países del mundo. Limitado en épocas anteriores a las tareas básicas de correo, la vigilancia de las calles y la defensa de la nación en tiempos de guerra, actualmente provee un conjunto amplio de bienes y servicios, así como el incremento en la carga de trabajo gubernamental que no implica necesariamente una mayor popularidad⁷⁶.

Contrariamente, la imagen pública del gobierno es más negativa ahora que nunca, el tamaño de su aparato y la publicidad que lo desaprueba, han reducido la fe y posiblemente la confianza de los ciudadanos. Aunado a lo anterior, y, teniendo en cuenta que una de las características del gobierno contemporáneo, es el hecho de que las fronteras existentes entre el gobierno y la sociedad, entre lo público y lo privado, son cada vez más ambiguas⁷⁷.

Como resultado, es evidente el agotamiento del modo de intervención tradicional del Estado, que no es capaz y eficaz para tiempos de competencia abierta [sic], de revitalización de la vida pública y de una globalización sin precedente que tiene en la tecnología a una de sus fuerzas más productivas⁷⁸. El Estado y la forma en la que tradicionalmente se organizaba, se considera no

⁷⁵ Cfr. *Modernización Política, Burocracia y Democracia*, op. cit., p. 114.

⁷⁶ Ídem, p. 114.

⁷⁷ Guy, Peters y Martin, Heisler, "Thinking about Public Sector Growth", en: *Why Government Grows, measuring public sector size*, Sage, Beverly Hills 1983.

⁷⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, *Los Nuevos Derroteros de la vida Estatal*, IAPEM, México 1994, p. 93.

funcional para la sociedad moderna, ya que las bases, procesos y alcance industrial, han cambiado drásticamente⁷⁹. La Administración Pública y su actuación han sido replanteadas, tanto en la praxis, academia y participación ciudadana, el cuestionamiento y la duda de su quehacer son la norma. Una nueva manera de organizarse y funcionar es lo que en nuestros días acontece.

No hay que pensar que todas las “nuevas” tendencias en la Administración Pública son necesariamente incorrectas, o que devienen de injerencias extrañas a su razón de ser. Hay dos grandes posturas que a nivel analítico se han distinguido y que tienen como sentido la mejora en la actuación de la administración, cada una pone en práctica herramientas distintas; y algunas de ellas incluso se han implementado y cuentan ahora con organizaciones que las instrumentan. No obstante, la posibilidad de que a largo plazo traigan consigo los resultados esperados no es del todo factible, incluso se contempla la posibilidad de que pueda suceder lo contrario.

Por lo anterior, la Administración Pública —entendida como sistema— enfrenta una severa crisis, en al menos dos planos fundamentales: instrumental y contextual⁸⁰. La primera, se refiere tanto a los insumos necesarios que requiere el sistema como al proceso por el cual se transforman estas demandas en eventuales políticas. En este supuesto, la racionalidad instrumental es insuficiente para estudiar el comportamiento del sistema en su conjunto, esta aproximación identifica una crisis en los medios para alcanzar ciertos fines —una crisis cercana a los aspectos funcionales—; lo instrumental —el uso de medios para la consecución de ciertos fines— está agotado. Esta primer crisis sería “subsana” por la implantación del régimen empresarial en la Administración Pública.

Del mismo modo y en un segundo plano, hay otra fase temática que arroja la observación de una segunda crisis de la Administración Pública, que se

⁷⁹ Ídem.

⁸⁰ “Tendencias actuales en la Administración Pública: retos y perspectivas”, *op. cit.*, p. 84.

encuentra en la relación de la Administración Pública —entendida como sistema— con el contexto. La relación dual: organización-contexto muestra empíricamente, que el contexto es tan complejo que la racionalidad está limitada para dar una explicación integral y clara⁸¹, limitación que tiene razón por dos cuestiones: la incertidumbre y el desgaste que la racionalidad instrumental ha mostrado.

Consecuencia de la situación imperante es el desacuerdo entre lo que debiera ser la trayectoria para la Administración Pública, de acuerdo a las diversas. Las nuevas tendencias dan cuenta de aportes distintos a los ofrecidos por la teoría clásica, su origen, funcionamiento y desempeño provienen de ámbitos de aplicación distintos —empresa privada—. Esta forma diferente de abordar los problemas públicos remite a considerar indefectiblemente la idoneidad y factibilidad de los postulados que se pretenden adoptar. En este sentido, se realiza un incipiente análisis que incluye la concepción ortodoxa tradicional, en contraste con lo que plantea la “*Nueva Administración Pública*”⁸² y la “*Nueva Gestión pública*” con base en los supuestos de las escuelas o posturas neoliberales.

Por último, el problema en cuanto a la participación de la Administración Pública se ha centrado en dos niveles distintos, el primero de ellos en cuanto al tamaño que el sector público debe tener⁸³ —en el debate sobre el intervencionismo estatal se discute cuál es el mínimo técnico o el tamaño óptimo para que pueda orientar el desarrollo—, y el segundo se explica por la calidad de las intervenciones estatales y en dónde ocurren. La calidad del Estado, en este ámbito, el público, se mide en última instancia por la eficiencia de sus instituciones y políticas, lo cual depende entre otros factores⁸⁴:

⁸¹ Ídem.

⁸² Considérese al respecto lo que plantean Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, en: *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Universidad Textos, España.

⁸³ Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa y Facultad de Economía, México 1996, p. 439.

⁸⁴ Ídem.

- ▶ La habilidad de las élites estatales para crear e instrumentar las políticas intervencionistas.
- ▶ Los esquemas organizacionales y los factores institucionales.
- ▶ El lugar que ocupe el Estado en las complejas relaciones entre la economía y sociedad.
- ▶ La capacidad para asignar a los agentes, los papeles que deben desempeñar en la economía.
- ▶ La legitimidad, consenso y autonomía estatales.
- ▶ La flexibilidad estatal para seleccionar áreas de intervención.
- ▶ El modo en que los modelos intervencionistas pueden vincularse y operar conjuntamente con el mercado.

Es decir, el Estado debe ser meticuloso y sensible para identificar las señales provenientes de la sociedad, de los grupos de presión y de los mercados, precisamente para juzgar la eficiencia dinámica de sus intervenciones y redefinir sus objetivos. Indispensable para apoyar las nuevas actividades y, al mismo tiempo, prevenir las que no sean propicias.

A lo largo del presente apartado los esquemas que cada una de las “técnicas” proponen, deben ir en el sentido de erradicar los defectos aludidos, buscando la integración y las características que le permitan actuar con precisión. Como bien se ha establecido, primero se dará lectura a los lineamientos que tienen origen en alguna postura de la Administración Pública o que son de neutralidad en los supuestos que los integran —dicho en otras palabras, no está desarrollado para la consecución de un objetivo particular como la búsqueda de beneficios económicos—, para posteriormente reseñar la influencia empresarial en la Administración Pública que parece cobrar cada vez más adeptos, basándose en la consideración de eficiencia en el mercado e ineficiencia en el sector público.

I. Las vías de adaptación

Las vías de adaptación son las formas específicas a las cuales la Administración Pública se debió enfrentar como parte del replanteamiento de la actuación en la función pública. Aparte del equilibrio general que se estableció entre el marco normativo y el desempeño de la Administración Pública, que debería manejarse hacía un equilibrio general entre calidad, eficacia y eficiencia —que la legitimidad del marco jurídico refuerce la capacidad del sistema de satisfacer las demandas y necesidades sociales—. Hay otro lado en el cual han ido surgiendo aportaciones prescriptivas encaminadas a racionalizar, mejorar o reformar a la Administración Pública, con el fin de superar el distanciamiento excesivo existente entre los paradigmas descriptivos y la realidad <la reforma burocrática se aparece como una babel inteligible>⁸⁵.

Detengámonos unos instantes en estas imágenes reveladoras, desde los años 60 y 70 se desplegó un importante movimiento reformista en el que se mezclaban términos como democratización, descentralización modernización o planificación como antítesis de los llamados defectos del sistema administrativo —centralismo, corrupción, clientelismo—. Sus particularidades —principios genéricos, ambiguos y arraigados—, demuestran la dificultad de hablar de reforma de la Administración Pública, sobretodo en un contexto administrativo tan variado y diverso.

Dentro de las muy diferentes vías de adaptación que se fueron forjando, se trataba de adecuar los aparatos administrativos a la satisfacción de las necesidades sociales⁸⁶, para lograrlo se acudió a fuentes con validez en su entorno. El objetivo era expandir la capacidad operativa de los órganos más representativos⁸⁷, restableciendo el papel central de la Administración Pública en la dirección y control de la actividad pública. La idea fue centrarse en la

⁸⁵ Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, MAP, Madrid 1993, p. 32.

⁸⁶ Con elementos diferenciados pero bajo la misma categoría de análisis. Cfr. Ídem.

⁸⁷ El trabajo de Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, Tomos I y II, Miguel Ángel Porrúa, México 1980, es especialmente ejemplificativo al respecto.

forma de organizar los aparatos administrativos. Hasta el momento lo concerniente a los componentes estructurales se ha dejado de lado, aunque ciertas tendencias parecen orientarse hacia el sentido opuesto, es decir, de retomar la estructura organizacional.

Las vías de adaptación existentes en el entorno público son harto caóticas, hay las que atienden aspectos estructurales, las que resuelven aspectos organizacionales, las que retoman la relación con el público, las que cambian la forma de ver los asuntos públicos, las que se basan en la tecnología, las que niegan la participación estatal y las que recuperan influencias de otras áreas del conocimiento, por mencionar algunas. El orden, ya no teórico sino en el acontecer en la Administración Pública es nulo, las perspectivas de actuación se tienden en un puente sin cuota al interior de la organización administrativa, no hay un punto de acuerdo a partir del cual medir las vías propuestas. Por lo pronto, la reseña llana de algunas de ellas, será de utilidad para el análisis consecuente de los dos últimos capítulos principalmente, y del quinto aunque en forma descriptiva⁸⁸.

⁸⁸ Vid infra.

1. La instrumentación de la calidad en el sector público

En un trabajo intitulado “Condicionantes para una Administración Pública de Calidad”, de Campuzano Paniagua, se reseñan en forma breve y sin atender elementos sustanciales, algunos de las argumentaciones que han sido la base de los movimientos en pro de la calidad. Esta postura metodológica propia de un trabajo breve, aporta algunos de los conceptos centrales que podrían ser la plataforma lógica, secuencial y racional para ser utilizados dentro del cambio organizacional⁸⁹. La implementación de ellos en la Administración Pública, dado el carácter general que precisan, pudieran dar mayor capacidad de respuesta, de forma más efectiva y más eficiente.

En el mismo documento se presenta un cuadro que resume, a mi parecer, los supuestos que podrían buscarse de implementarse en el sector público esquemas de calidad, empero, hay una salvedad que reconocer, en el texto original se aluden como condicionantes para una gestión pública de calidad, sin precisar el empleo semántico del término —como la llamada nueva “gestión pública” con todo un bagaje teórico y técnico, o como sinonimia de Administración Pública—, a pesar de que pudieran ser en cierto caso oscuros tales supuestos, su empleo deriva de su utilización como sinónimo de función pública y su administración. Las condicionantes que él propone son, a saber⁹⁰:

Reestructuración

- ▶ Definir competencias centrales en la organización.
- ▶ Eliminar de la organización todo aquello que no agrega valor a sus servicios, especialmente las reglas que inhiben el desempeño.
- ▶ Contratar externamente todo aquello que no sea una competencia central de la organización.

⁸⁹ Campuzano Paniagua, Gabriel, “Condicionantes para una Administración Pública de Calidad”, en: *Suplemento de la Gaceta de Ciencia Política*, ITAM, Año 1, Número II, primavera/verano 2001, p. 34.

⁹⁰ Ídem, se retomaron las condicionantes casi literalmente, aunque con variantes.

- ▶ Herramientas como la administración de la calidad total, análisis de la cadena de valor, estimación de costos sobre la base de las actividades.

Reingeniería

- ▶ Empezar de nuevo en vez de modificar los procesos existentes.
- ▶ Utilizar las tecnologías de información en las operaciones.
- ▶ Sustentar el funcionamiento organizacional en procesos más que en funciones y posiciones en el organigrama.
- ▶ Centrar el esfuerzo en el mejoramiento de la calidad del servicio y en la reducción del tiempo del ciclo productivo y de los costos.

Reinvención

- ▶ Desarrollar la planificación.
- ▶ Establecer estrategias de servicio y de mercado.
- ▶ Desplazar la organización a nuevas modalidades de suministro de servicio y nuevos mercados.
- ▶ Herramientas: planificación estratégica, investigación de mercados, determinación de costos de metas, redes y alianzas.

Realineación

- ▶ Alinear las estructuras administrativas y de responsabilidad de la organización con las estrategias de mercado y de suministro de servicios.
- ▶ Alinear la estructura de control/recompensas de la organización con sus estructuras administrativas y de responsabilidades.
- ▶ Herramientas: organizaciones basadas en el desempeño, estructuras multi-divisionales, producción mínima, presupuesto y rendición de cuentas de las responsabilidades, precios de transferencia, incentivos atractivos.

Reconceptualización

- ▶ Incrementar el ciclo de observación, orientación, decisión y acción, para mejorar el desempeño y para aprender con más rapidez.

- ▶ Dar poder a los trabajadores de la línea del frente para evaluar el desempeño y dar *feedback* acerca del suministro del servicio y de la estrategia.
- ▶ Herramientas: descentralización, controles flexibles, capital de trabajo, análisis rápido, nuevos modelos de aprendizaje.

A partir de las asociaciones que puedo hacer siguiendo las condicionantes para una Administración Pública de calidad, observo, en primer lugar, que la instrumentación de la calidad en el sector público es un asunto tan difundido que la distinción de factibilidad e idoneidad no se lleva cabo, la aprobación a ultranza impide analizar en forma crítica lo realmente necesario para el sector público.

Por ejemplo, la atención desmedida hacia los procesos imposibilita el cuidado sobre los aspectos estructurales, tanto de la organización pública, como de los componentes y contexto que presupone la “técnica” misma para lograr la calidad. La descontextualización general que frecuentemente se realiza en este caso, aunado a que los proyectos en este orden de ideas no son razonados, experimentados y explicados por los operadores, quienes sólo verifican lo concerniente a la implantación.

Se trata evidentemente de una reviviscencia del afán de mejora, que debido al carácter perentorio con que es tratado no muestra mejoras significativas en un ambiente de reestructuración desde esquemas propios y diseñados al interior. El entusiasmo evidencia un desconocimiento general sobre la labor pública, en el caso particular que ahora se ocupa, muestra un hacinamiento, un desorden temático e instrumental sobre lo que busca originar claridad organizacional, —cómo compaginar elementos de mercado eminentemente económicos de apertura y conquista de nichos comerciales, con el quehacer público; los costos, con la consecuente dificultad de cuantificar las atribuciones de la Administración Pública—.

La implementación de la calidad en la gestión pública no es susceptible de ser acaparada por lo que en el ámbito empresarial se ha dispuesto, para ello, en

las hojas ulteriores la revisión breve sobre algunas de las propuestas, ya no del seno notablemente privado, sino de subsunción con respecto a la calidad y lo que deviene del mismo centro de investigación generado por la misma labor publiadministrativista.

II. La teoría de juegos (un enfoque para la teoría de la organización)

La Administración Pública puede ser perfeccionada con herramientas provenientes de otros campos de conocimiento, en este caso, de la economía fundamentalmente —aseveración *ad cautélam*, pues su empleo está determinado como categoría de análisis para apreciar la factibilidad—. La cooperación y la conveniencia en ambientes con información asimétrica y de negativa a participar pueden extrapolarse al campo organizacional de la función pública, y con ello, explicar parte de los problemas sustanciales que acontecen al interior de la actividad gubernamental. La tendencia al cambio, por mencionar un caso, con base en los supuestos que aporta la teoría de juegos, puede ser descartada o al menos aminorada en los efectos —si acaso no son los deseados— que presupone para el caso de la <efectividad> de la actividad gubernamental.

La reflexión matizada, pero punzante, pone el acento en los aspectos que posibilitan realizar las medidas para lograr la calidad en la Administración Pública. Al respecto, a partir de la teoría de juegos, las interacciones dentro de las organizaciones y entre ellas, pueden interpretarse en forma conveniente. Solucionándose, al menos parcialmente, los problemas para lograr cooperación en encuentros aislados y repetitivos.

En este supuesto, los servidores públicos deben saber cuáles métodos pueden utilizarse para asegurar la cooperación —y evitar aspectos como el oportunismo y la defección— ante la ausencia de incentivos —como el dilema del prisionero y los estancamientos—⁹¹. Los siguientes conceptos que versan sobre el particular, proporcionan elementos para el análisis crítico entre los administradores públicos.

1. *Reencuadre*, los administradores públicos deben comprender la lógica de los diferentes marcos analíticos para interpretar las actividades de las

⁹¹ Bozeman, Barry (coordinador), *La Gestión Pública, su situación actual*, FCE, México 2000, p. 50.

organizaciones, y deben poder aplicar varios de ellos al problema en que están inmersos —reenmarcar el problema—.

2. *Las redes*, modelos que muestran como los actores públicos se relacionan entre sí y qué es realmente importante, los administradores públicos deben identificar las redes en que participan o deberían y utilizarlas para alcanzar sus objetivos.

3. *El tipo psicológico*, identificar diferencias sistemáticas en la manera en que las personas funcionan como aprendices, tomadores de decisiones y administradores, los administradores públicos deben conocer las tendencias típicas y saber cómo interactuar bien con personas de otro tipo.

4. *Cestos de basura*, las decisiones y la ejecución de las políticas se caracterizan por su fluidez y espontaneidad, deben reconocer y crear ventanas de oportunidad puede ser una invaluable habilidad administrativa.

5. *Los instrumentos*, es fundamental reconocer cuáles son las ventajas y desventajas de los diversos instrumentos para lograr los propósitos públicos, y ya que los administradores públicos participan en la elección y uso de los instrumentos institucionales, deben comprender la lógica de su diseño y aplicación⁹².

Pero lo que aquí debe centrar la atención es la naturaleza práctica para la organización, que, sin proyectos empresariales suponen el cambio en la forma sustancial en que opera la Administración Pública, máxime en cuanto al trabajo de los individuos como partícipes de la acción colectiva. *Exempli gratia*, las acciones de los trabajadores de base en el sector público mexicano, no son calculadas o previstas porque carecen de interés colectivo, la teoría de juegos podría coadyuvar, en este tenor, a mejorar su actuación.

En cuanto a la distinción analizada en los párrafos anteriores, los siguientes temas se caracterizan por ser retomados en algunos de los círculos más allegados a los de toma de decisiones en la Administración Pública, tanto en la academia como en la praxis. Entonces, no hay un símil conceptual, en la

⁹² Ídem, pp. 50-53.

búsqueda de la calidad, cada uno de los apartados ofrece un panorama general y una posición pública en consecuencia.

La forma y la manera en la que se presentan, muestra especial distinción a partir de las diversas maneras de entenderla, el siguiente cuadro es un ejemplo claro de esta situación.

Cuadro 2. “Alternativas para mejorar la función pública”

▪ La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados
▪ El gobierno electrónico como medio para acercar el Estado a la ciudadanía
▪ El control social y la transparencia en la gestión pública
▪ La profesionalización de la función pública en el marco de la Nueva Gestión Pública
▪ Las relaciones laborales en el nuevo contexto de las reformas administrativas

Recopilado del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, CLAD, 1996, (febrero 2 de 2004), [on line], URL: www.clad.org.ve/

El cuadro 2, es una síntesis de análisis comparativos llevados a cabo por el CLAD sobre innovaciones para mejorar la eficiencia y la democracia de la Administración Pública, así como sobre las tendencias en la modernización de la gestión pública en Latinoamérica⁹³. De esta manera, el margen amplio sobre el que se cierne y dibuja la mejora en la actuación pública representa inclinaciones hacia posiciones temáticas.

Siguiendo la situación en lo que se refiere a una posición ecléctica, se han retomado ciertas áreas del conocimiento como la teoría de juegos, para que en forma ilustrativa señalen la forma en que pueden incidir dentro del sector público. Puesto que no implica un cambio en la razón de ser, pues se refiere a aspectos “técnicos”, se presenta como reflejo de la racionalización, un componente inmediato de la modernidad, convertido por añadidura en un

⁹³ Dirección electrónica del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, CLAD.

mecanismo espontáneo y necesario de modernización⁹⁴. Se puede considerar como resultado y obra de la razón, de suerte que las medidas sociales de modernización no deben tener otro fin que el de despejar el camino de la razón al suprimir las reglamentaciones, las defensas corporativas o las barreras aduaneras, al crear la seguridad y la previsión para los agentes de gestión y operadores competentes⁹⁵. Así, la teoría de juegos, contribuye a comprender y prever el funcionamiento en el ámbito público.

⁹⁴ Vid Infra. Sección VII.

⁹⁵ Cfr. Touraine, Alain, *Crítica de la modernidad*, FCE, México 1999, pp. 18-19.

III. La gestión pública

Junto a la desaprobación sistemática sobre el actuar de la Administración Pública se han formulado diversas propuestas. Algunas de ellas corresponden a la influencia del sector empresarial, al respecto, cinco modelos para gestionar el gobierno han sido las principales propuestas en términos generales. Cada uno marcado por su propio modo de organizar la autoridad de control del gobierno y las actividades de sus agencias, a saber⁹⁶:

- El modelo de gobierno como máquina. Dominada por leyes, normas y estándares de todo tipo, ha sido el modelo dominante. La palabra que lo resume es “control”.
- El modelo de gobierno como red. Suelto, libremente fluido e interactivo, se concibe como un sistema único entrelazado. Las palabras que lo definen son “conectar, comunicar y colaborar”.
- El modelo de control de rendimiento. Busca que el gobierno se parezca a una empresa, su lema es “aislar, asignar y medir”.
- El modelo del gobierno virtual. El mejor gobierno es el no gobierno, gran parte de las actividades estarían en el sector privado. El lema sería “privatizar, controlar y negociar”.
- El modelo del control normativo. No trata con sistemas sino con almas, cuentan sobretodo las actitudes. El control normativo se sustenta en valores y creencias.

Pese a que los modelos enumerados pueden ser considerados sentencias invariables, la enunciación y enumeración no entraña nada definitivo acerca de

⁹⁶ Mintzberg, Henry, “Gestionar al Gobierno, Gobernar la Gestión” en: Losada i Marrodán, Carlos, *¿De Burócratas a Gerentes?* BID, Washington 1999.

la gestión pública⁹⁷, de esta manera, no debe perderse de vista que la gestión pública se basa en la aplicación de principios macroeconómicos clásicos y de la economía de las organizaciones a problemas de objetivos sociales alcanzables, con restricciones, en organizaciones públicas. Los objetivos públicos se suponen dados, y deberían ser consecuencia de una agregación de preferencias individual y, en todo caso, resultado de procedimientos democráticos.

Las organizaciones públicas, por su parte, se han de comportar eficientemente, maximizando la diferencia entre beneficios y costos, para lograr legitimidad económica⁹⁸. Los criterios de una gestión pública desde el punto de vista económico, de maximización y de organización, junto con los políticos o legales, ofrecen un entramado conceptual para que el político como tomador de decisiones y el gestor público como ejecutante apliquen su práctica sin que existan reglas que den solución general a los problemas. La gestión pública tiene buena parte de oficio, aunque se base en conceptos y técnicas económicas⁹⁹.

El gestor público ha de ejecutar, en este contexto, directrices políticas con criterios de servicio costo-efectivo. La gestión pública tiende a la obtención de la máxima productividad de los recursos escasos empleados, con una gestión empresarial, en un marco público, que permita responsabilizar a los gestores de los resultados y motivarles adecuadamente. Se trata de aumentar la racionalidad económica del comportamiento de los sectores públicos, regidos secularmente por la cultura de la tradición y de las normas legales. Se adopta un enfoque económico, y la gestión pública, en cuanto a la actuación pública como centro de atención importa por que¹⁰⁰:

- ▶ Condiciona los planes de producción, intercambio y consumo de los agentes privados, que toman decisiones racionales en un contexto de escasez

⁹⁷ Los modelos combinan situaciones reales como esquemas ideales para el desempeño gubernamental. Por ello, no se refieren exactamente a la gestión pública cada uno de ellos, pero si los cuatro últimos en mayor o menor medida.

⁹⁸ Albi, Emilio, *et. al.*, *Gestión Pública*, Ariel, Barcelona 2000, p. 10.

⁹⁹ Ídem.

¹⁰⁰ Ídem, p. 19.

- ▶ Está en sí misma determinada por criterios de racionalidad, como resultado de variados diseños institucionales que canalizan las motivaciones de los agentes públicos —legisladores, autoridades políticas, agencias burocráticas o reguladoras y empleados públicos— hacia la consecución de metas colectivas.

No obstante, las mismas personas que apuntan a favor de la gestión pública señalan que en el sector público muchos de los objetivos a los que apuntan las intervenciones que se llevan a cabo no serían alcanzables por organizaciones privadas, parte de las intervenciones gubernamentales se explican económicamente, aparte de motivos ideológicos o políticos. Los mercados fallan, no siempre son eficientes, y las intervenciones públicas podrían mejorar potencialmente la situación inicial en comparación con la participación de las estructuras privadas¹⁰¹.

En lo descrito hay un aspecto al que no se le da la importancia que debiera tener, la gestión pública tiene como sustento la organización adecuada para permitir la maximización de las utilidades en la empresa privada, su conformación atiende a ese supuesto como máxima, cuál otro. Entonces, ¿se puede llevar sin una consideración extra al sector público, y así ser adecuada?, al parecer no.

Algunas de las consideraciones que han justificado esta posición se sustentan en que las causas de ineficiencia de los mercados, como la falta de competencia, la información incompleta o asimétrica, o la dificultad de que un contrato sea completo, no se eliminan en la organización pública, es más, pueden agudizarse. En esta perspectiva, la gestión pública plantea que las intervenciones públicas sean eficientes, mejorando la situación inicial. “La acción colectiva, con su generalidad y coactividad, puede ser útil potencialmente, pero necesita, para contar con lógica económica, que las intervenciones públicas

¹⁰¹ Ídem, p. 10.

sirvan para que los individuos alcancen más eficientemente determinados objetivos”¹⁰².

La gestión pública es una nueva disciplina, ésta es la afirmación de quienes la enarbolan. Sin embargo existen una serie de divergencias, por ejemplo, en cuanto a la misma designación o nomenclatura. Al respecto, hay quienes la manejan como gerencia, dirección, manejo o gestión, por mencionar algunas, tal debate fuera del alcance del presente escrito no adolece de importancia. No obstante, regularmente se utilizan diferentes nombres para referir lo mismo, en este sentido, la gestión pública es una nueva disciplina en el terreno de la gestión.¹⁰³

La gestión pública se reconoce como racional, al permitir un mejor funcionamiento en las organizaciones y, por consiguiente, es altamente deseable. Se considera que el desarrollo de la gestión pública no responde a una moda, sino más bien a una evolución histórica: la de los sistemas de legitimidad que permiten a las organizaciones el ejercicio de su autoridad, conforme a ello, esa evolución procede de la crisis de legitimidad que registran las grandes organizaciones [sic].¹⁰⁴ La gestión pública es una respuesta a la crisis de legitimidad de la Administración en su funcionamiento tradicional, *por ende*, su necesidad se explica ante la precariedad de resultados e impacto. Lo que la hace eficaz bajo esta perspectiva es que la gestión tiene connotaciones de racionalidad, además de que la participación de los usuarios le da una connotación de humanidad.

No obstante, la incursión de la gestión en la Administración Pública es vista como la señal del abandono de la noción de servicio público —gratuidad, obligación por parte del Estado, derecho por parte de los ciudadanos, concepción

¹⁰² Ídem, p. 11.

¹⁰³ No hay que soslayar el carácter contradictorio de la expresión <Management Public> —sustento de la gestión pública—. Pues asocia e incluso enfrenta, algo que normalmente esta separado: el sector público y el sector privado. Por tanto, la gestión pública afecta tanto a los sectores del sector privado como a los del público.

¹⁰⁴ Laufer, Romain y Burlaud Alain, *op. cit.*.

de servicio ya “pagado” vía impuestos—, por ello, y además por la introducción del lenguaje económico, a través de teorías neoliberales o por la defensa total de la rentabilidad como base para considerar la funcionalidad y utilidad de una organización, se desprende que la gestión pública tiene un ámbito de inaplicabilidad en el sector público —la búsqueda de rentabilidad no refiere sus deberes y atribuciones—.

Para solucionar la falta de criterio al elegir una postura conforme a lo desarrollado en los párrafos anteriores, lo que puede ser útil para la Administración Pública con base en esta posición es gobernar la gestión —la actuación pública, *la función pública*— de manera que implique moderar la influencia que la orientación empresarial y la filosofía de la gestión tienen sobre el sector público, es decir, no considerar que todo lo que proviene de la empresa es bueno, y no todo lo que sucede en el gobierno es malo. Por encima de todo se necesita equilibrio entre los distintos sectores de la sociedad, y el pregonar la privatización sin razonar los casos específicos de aplicación, es una solución que peca de simple e irreal ante los problemas del gobierno. Las empresas pueden aprender del gobierno.

Por consiguiente, estigmatizar el desempeño de la Administración Pública en beneficio de los enfoques administrativos *neogerenciales*, no corresponde a las necesidades reales del Sector Público. Finalmente lo sintetizo: << plagada de una vena *gerencialista* y simplista que desea transformar la burocracia en una especie de gestores públicos excesivamente preocupados por la eficiencia >>.

IV. Las políticas públicas

Desde la perspectiva en que se han analizado algunas de las nuevas tendencias en la Administración Pública, también se incluyen las ciencias de policy¹⁰⁵, esquemas de análisis del comportamiento gubernamental; hacía 1951 Harold Lasswell comenzó su estudio. Omar Guerrero manifiesta que como parte del ocaso del modelo decisorio racional, surgió el análisis de policy, y también por la crisis y falta de resultados en la Administración Pública en la época de posguerra en los Estados Unidos. Por lo que en ésta, cuyo campo de conocimiento incluye la elaboración de policy, pero en particular lo concerniente a la implementación y terminación, su presencia como campo de concurrencia multidisciplinaria ha sido de gran provecho. Se contemplan las definiciones de policy en dos grandes apartados: i) se refieren a un curso de acción gubernamental y, ii) representan la acción misma.

En cuanto al *Análisis de policy*, uno de los aspectos más relevantes en los que se ha puesto énfasis es en la metodología de la investigación. Por este motivo, surgieron diversos enfoques a través de los cuales se puso en práctica este tipo de análisis. Cada uno aporta elementos trascendentales para el empleo correcto del enfoque de policy. Asimismo, el término también se utiliza para designar la conducta de cualquier actor, que incluye desde un servidor público hasta una oficina gubernamental e igualmente se refiere a un conjunto de actores en un área de actividad determinada.

Fueron particularmente útiles en la etapa en que se definieron los objetivos de la acción del gobierno, proporcionan métodos y técnicas probados que aportan certidumbre a la situación en la cual se definen los objetivos. De igual forma, las policies pueden regular la conducta social, organizar las burocracias gubernamentales, repartir los beneficios y cobrar los impuestos¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Entiéndase por ciencias de policy, lo que comúnmente se denomina políticas públicas.

¹⁰⁶ Ídem, p. 262.

Una de las alternativas de actuación de la Administración Pública ante el cambio inminente del funcionamiento que otrora lo diferenciaba, son las políticas públicas¹⁰⁷. Se consideran una opción para gobernar en contextos plurales y democráticos. De las causas para el replanteamiento de la actuación pública, las políticas públicas atienden a evitar la burocratización y estatización de los problemas sociales y públicos, ya que su origen les brinda elementos adecuados para utilizarlas con base en documentos normativos sin necesidad de que éstos sean aprobados por el poder centralizado.

“Se entiende por políticas públicas una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana”¹⁰⁸.

Las demandas crecientes de la sociedad y hacia la sociedad, así como la vigilancia mediática y de organismos que se levantan sobre el sector público, exigen acciones precisas —por ejemplo, la atención a problemas fundamentales como la pobreza o inseguridad—. En este supuesto, las políticas públicas se insertan de manera pertinente ya que aluden a la calidad de vida de los ciudadanos, el mayor reto de los gobiernos que actualmente tienen frente a sí.

Al ser una herramienta de gobierno que participa agregando factores básicos en la problemática público-social, las políticas públicas observan los criterios políticos que tienen relación con el impacto o resultado social, entre ellos podemos ubicar los siguientes aspectos¹⁰⁹:

¹⁰⁷ Las políticas públicas son un campo de conocimiento desarrollado en 1951 en los Estados Unidos, a partir de los aportes de Daniel Lerner y Harold Lasswell; se ocupa por abordar problemas de la civilización humana desde una dimensión pública. Este enfoque pone énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento. Lasswell, Harold. “La orientación hacia las políticas” en: *El Estudio de las Políticas Públicas*, pp. 81-94.

¹⁰⁸ *Los Nuevos Derroteros de la vida Estatal, op.cit.*, p. 112.

¹⁰⁹ Ruiz Sánchez, Carlos, *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*, UIA y Plaza y Valdés, México 1996, p. 22.

Agregación, ¿cuántas personas piensan que el problema es importante?
Organización, ¿cuál es el grado de organización de esas personas?
Representación, ¿qué acceso tiene a los niveles decisorios?
Aceptación, ¿la solución se topa con creencias, costumbres, tradiciones o valores de otro tipo de la gente?
Sustentación, ¿la solución favorece o deteriora la imagen del gobierno?
Conflicto, ¿la solución generaría algún conflicto político o social?
Costo social, ¿la solución implicaría sacrificio social de grupos sociales?
Legitimación, ¿quiénes apoyarían la solución y cómo se puede mantener ese apoyo?

Éste es, entonces, el significado real de una política pública, al afirmar la participación de los afectados, los grupos sociales beneficiarios influyen en la decisión, en la determinación de la política pública, hay que sumar a lo anterior los criterios técnicos —recursos tecnológicos— y los criterios administrativos —eficiencia y eficacia de las diferentes alternativas de actuación—. Las políticas públicas se insertan, a diferencia de otras disciplinas en la forma de abordar la concepción pública, se considera incluso una disciplina hermana de la ciencia de la Administración Pública¹¹⁰.

Por la aplicación analítica que redundan en mejoría social y organizativa, tienen aplicación en la Administración Pública para alcanzar el fin del Estado, —el bienestar de los ciudadanos¹¹¹—. Por esta razón, deben ponerse en acción las máximas del proceso para la actividad gubernamental, y que son la materia de las deliberaciones, algo conocido como *policy making* (hechura de políticas).

Finalmente, una política pública es una práctica social caracterizada por la índole reiterada con que se realiza, no es un evento singular o aislado, es, además, ocasionada por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, para

¹¹⁰ Guerrero, Omar, “Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas”, en: *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. VI, núm. 2, México, segundo semestre de 1997.

¹¹¹ Ídem, p. 265.

establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros¹¹². Si bien este modo de ver los asuntos públicos —en la medida que ha evolucionado y surgido del ámbito público—, muestra el auxilio que puede significar en términos prácticos su empleo en las labores de la función pública, es, además, particularmente significativa porque retoma el papel del público contestatario¹¹³ y la razón de ser del sector público conforme a las querencias y necesidades sociales preexistentes. Recuperando la noción pública y revitalizando el papel del gobierno con una postura de complementariedad frente a la acción social.

¹¹² *Manual para la elaboración de Políticas Públicas, op. cit.*, p. 15.

¹¹³ Cfr. León y Ramírez, Juan Carlos, “Gestión Pública y Público Contestatario” en: *Revista IAPEM*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, No. 54, enero-abril 2003.

V. El neoinstitucionalismo

La inclusión del *neoinstitucionalismo* como parte del replanteamiento de las alternativas de actuación de la Administración Pública, se explica por la metodología y categoría de análisis que aporta para la comprensión de la evolución de las sociedades modernas. Tomando como base las instituciones prevalecientes y su desempeño temporal y espacial. En *stricto sensu*, no integra por sí una herramienta con la cual se pueda mejorar la función gubernamental, sin embargo, es útil para observar la eficacia contractual y cooperativa de las instituciones de la sociedad.

Las instituciones deben ser entendidas como las reglas con base en las cuales una sociedad se desenvuelve. Desde esta perspectiva, la conveniencia social las determina y conforma, impregnando en ellas sus necesidades y requerimientos. En consecuencia, determinan los incentivos en el intercambio político, social y económico.

Para Douglass North, especial importancia tienen las instituciones en tanto que influyen en el desempeño económico o social, es un enfoque que esboza un marco básico que integra el análisis institucional en la economía política y en la historia económica¹¹⁴. El supuesto principal es conciliar una teoría de las instituciones a partir de las elecciones individuales, para ello parte de supuestos en la conducta humana; en tal tenor, el papel que desempeñan las instituciones es sumamente importante, puesto que imponen limitaciones y restricciones a las elecciones individuales. Por tanto, una de sus tesis es integrar las elecciones individuales con las limitaciones que imponen las instituciones. De esta manera, el intercambio y los costos generados por éste se alteran notablemente debido a las instituciones.

¹¹⁴ North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México 1993, capítulos I-V.

Es necesario tener en consideración la premisa de que las instituciones tienen como función principal reducir la incertidumbre, logrando estabilidad en la conducta humana. En *lato sensu*, abarcan una multiplicidad de supuestos de conducta, a saber: acuerdos, códigos de conducta, normas de comportamiento, leyes estatutarias, derecho escrito y contratos entre individuos; cada una de éstas modifica y determina continuamente las elecciones individuales.

Tienen especial importancia en tanto que infieren en el desempeño económico y/o social. Una de las tesis es integrar las elecciones individuales con las limitaciones que imponen las instituciones¹¹⁵.

La teoría económica neoclásica ha sido incapaz de explicar el comportamiento económico acaecido a lo largo de la historia moderna, partiendo de lo que ha faltado a tal teoría, se postula la comprensión y cooperación humanas, las que no han sido observadas con la importancia que ameritan. Cuando el intercambio entre los individuos es repetido y suponiendo que son maximizadores de su beneficio tenderán y verán los beneficios de cooperar entre ellos; empero, cuando no hay una conducta maximizadora y cuando la cooperación social no ha sido el *modus operandi* en la evolución del intercambio, aún así, se observa que los individuos en el entendido de situaciones repetitivas idean soluciones de cooperación a sus problemas sin la intervención de un Estado coactivo¹¹⁶.

Esta cooperación depende de la relación de costos a beneficios, cuando hay asimetrías mediante las cuales los participantes logran explorar los motivos y capacidades de otros en juegos repetidos. Surge, en éste caso, la cuestión de conocer en que condiciones se da la cooperación humana voluntaria sin la imposición del Estado para crear la producción cooperativa — (Schofield: 1980) describe que la cooperación se halla bajo un dilema en el cual los individuos conocen sus preferencias recíprocas y conducta similar—.

¹¹⁵ Ídem, p. 95.

¹¹⁶ Ídem.

No obstante, las instituciones deben ser entendidas como las reglas con base en las cuales una sociedad se desenvuelve. Desde esta perspectiva, la conveniencia social las determina y conforma, impregnando en ellas sus necesidades y requerimientos. Consecuentemente, determinan los incentivos en el intercambio político, social y económico. Además, las instituciones desempeñan un papel vital, pues proporcionan la estructura del intercambio que determina el costo de la transacción y el costo de la transformación.

Por el origen económico que caracteriza esta orientación, se relaciona directamente con la teoría de juegos, que presenta los problemas de la cooperación y explica estrategias específicas que alteran los resultados obtenidos por los jugadores. Sin embargo, no expone los costos subyacentes de negociar y la forma en que éstos resultan alterados por estructuras institucionales diferentes, además, la teoría de juegos no considera la forma compleja, imprecisa y de interpretación a tuestas mediante la cual los humanos estructuran su interacción. La efectividad de las instituciones depende de que tanto se puedan reducir los costos de transacción, y el grado en que las instituciones son versátiles y responden a preferencias cambiantes y a precios relativos.

Uno de los puntos principales de la teoría de las instituciones que se relaciona con la mejora de la Administración Pública, son los supuestos conductuales de la teoría de la elección racional, la motivación de los actores. Tradicionalmente se ha pensado que en los supuestos conductuales está el supuesto implícito de que los actores poseen sistemas cognoscitivos que ofrecen modelos verdaderos de los mundos en los que realizan sus elecciones, o que por lo menos reciben información para la convergencia de modelos divergentes. Después de disertar sobre los supuestos conductuales de la teoría neoclásica, y explorando las deficiencias del enfoque de la elección racional en su relación con las instituciones, dos aspectos de la conducta humana sobresalen. Para la disquisición: 1) la motivación y 2) el desciframiento del medio¹¹⁷.

¹¹⁷ Ídem.

Ello pone de manifiesto que la elección de los individuos, la conducta humana no persigue únicamente fines utilitarios, a decir, el altruismo y las limitaciones autoimpuestas, que de hecho cambian los resultados de las elecciones que hace la gente. Consideremos, las ideologías, el altruismo y las normas de conducta autoimpuestas; de éstas se deriva que no solamente la riqueza se pondera en cuanto a utilidad, sino también los valores inherentes a cada individuo, y que desempeña un papel importante en las decisiones. Asimismo, el precio que se está dispuesto a pagar por expresar la propia ideología, normas o preferencias es muy alto, lo que tendrá un valor muy bajo en la conducta humana; por ende, es necesario replantear los supuestos de esta que tengan en consideración tal escenario.

El segundo elemento que se enunció para describir la conducta humana es descifrar el medio —aunque en las teorías clásicas de los economistas no ha sido considerado—, cabe señalar que más del 90% de las acciones de los individuos en un día no requieren mucha reflexión. Ello es consecuencia de la existencia de diversas instituciones que dan por sentado tal supuesto, y a que han reducido de manera considerada la incertidumbre. Sin embargo, cuando se realizan intercambios impersonales y no repetitivos se incrementa la falta de certeza en cuanto a resultados, puesto que mientras sean más complejos y únicos sean las situaciones que se enfrenten, mayor será la incertidumbre del resultado. No se cuenta con teorías que ayuden a predecir con eficacia los resultados, y desempeña un cometido importante el procesamiento subjetivo e incompleto de la información en la toma de decisiones. Las limitaciones en los supuestos conductuales de los individuos están determinadas por la capacidad de la mente para procesar, organizar y utilizar la información.

Por último, en la teoría neoclásica diversas acciones no eran consideradas dentro de las elecciones de los individuos, por lo tanto, la comprensión de la motivación es aún muy incompleta. Se debe discernir la forma en que las instituciones alteran nuestras convicciones y el papel crítico que desempeñan en

cuanto a determinar hasta qué grado las motivaciones maximizadas de la no riqueza influyen en las elecciones.

La relación entre instituciones y organizaciones —consecuencia del enfoque institucional— es importante porque influye en la dirección del cambio; la primera consideración a realizar es de carácter conceptual: las organizaciones son entidades cuyo objetivo es maximizar la riqueza, el ingreso o las pretensiones en específico deseadas y que están acordes con las oportunidades que otorga la estructura institucional de la sociedad. Para ello intentan modificar la estructura que les circunscribe. Se da una relación de univocidad, ya que el marco (limitaciones formales y limitaciones informales) determina sus objetivos, y al mismo tiempo las organizaciones contribuyen al cambio institucional¹¹⁸.

No se trata, en lo absoluto, de imitar el comportamiento en el ámbito económico, sino, muy al margen, aprovechar los avances entre el comportamiento institucional y el de los individuos para lograr la cooperación, tan deseable en la Administración Pública, que sea intraorganizacional, con el público en general, con la sociedad civil, y con los actores que inciden activamente.

La forma en que las organizaciones adquirirán y desarrollarán conocimientos para avanzar hacia sus objetivos, depende de las diferencias entre conocimientos comunicables (el que se transmite de persona a persona) y conocimientos tácitos (mediante la práctica, aptitudes innatas). Se requieren aptitudes de coordinación y de interacción repetida. Por ello, a los miembros de las organizaciones se les podría otorgar con base en el enfoque institucional elementos de destreza y aprendizaje que redundaran en el resultado de las organizaciones.

¹¹⁸ Ídem, capítulo X.

Elecciones, intercambio, limitaciones, efectividad contractual, incentivos, cooperación; todas son situaciones susceptibles de ser reiteradas y habituales en la cosa pública. Este enfoque no exime la observancia de los postulados ortodoxos, pero ofrece una herramienta valiosa para entender el estancamiento y retraimiento de la actividad estatal. Por mencionar un caso, el corporativismo en México como canalizador de demandas sociales dejó de ser efectivo institucionalmente, la cooperación entre actores y la ineficacia de los acuerdos contractuales o reglados explica la situación que prevalece actualmente, y que habla de instituciones desfasadas de la necesidad social.

VI. La profesionalización del servicio público

El Servicio Civil de Carrera tiene importancia por dos aspectos fundamentales que se reflejan en la conformación, desarrollo y evolución de las organizaciones; a saber, el arraigo de los trabajadores a la organización y el incremento en el desempeño adecuado, así como, un aumento importante en la eficiencia, eficacia y efectividad en las funciones que la organización tiene encomendadas. Debido a que la designación y nombramiento no dependen de cuestiones de índole política de forma exclusiva¹¹⁹. En este sentido, cabe destacar que este tópico es uno de los temas analizados que están orientados a mejorar en forma significativa el actuación de las organizaciones públicas, dadas las características y el modo de operar de la Administración Pública en sus tres ordenes de gobierno. De esta manera, se observa la conveniencia de inclinar parte de la investigación al Servicio Civil —profesionalización del servicio público, en sentido amplio—.

Si bien es cierto que la aplicación de diversas herramientas pueden coadyuvar al mejoramiento sistemático y amplio en la labor de la Administración Pública, las condiciones imperantes obligan a considerar al Servicio Civil de Carrera en una de las formas a través de la cuales se logre la profesionalización del servicio público y, con ello, una mejora sustancial en la prestación de bienes y servicios por parte de la Administración Pública.

La caracterización de la Administración Pública en México remite a considerarlo como el cambio masivo, sistemático y obligado del personal público en cada periodo gubernamental, ello ha incidido en la falta de continuidad en planes, programas, proyectos, estrategias y políticas¹²⁰. Consecuentemente, prácticamente la Administración Pública y los lineamientos sobre los que trabaja se tienen que reformular y rehacer.

¹¹⁹ Klingner, Donald, *La Administración del Personal en el Sector Público*, McGraw-Hill, México 2002.

¹²⁰ Haro Bélchez, Guillermo, *Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas*, Miguel Ángel Porrúa, México 2000.

Además, la experiencia de quienes se han desempeñado en el Sector Público es desdeñada y soslayada; ante tal escenario, es necesario replantear la pertinencia de continuar con un sistema de personal que se basa en el botín político —los puestos se otorgan a partir de la lealtad partidista, cuando no personal—. Tal situación impera a nivel federal, estatal y municipal. La implementación y planeación de un Sistema de Servicio Civil de Carrera ha comenzado a nivel federal, sobretodo con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Abril de 2003. Con antelación a esta ley, en el Gobierno del Distrito Federal se publicó una ley en el mismo sentido. Empero su efectividad ha sido nula, no se ha implementado a pesar de la existencia de por lo menos un par de años. Ahora, en el caso federal, habrá que ver si los beneficios que se le atribuyen son los que en realidad puede materializar.

A partir de las asociaciones que se pueden hacer con lo que se supone debe aportar el “servicio civil” a la actuación de la Administración Pública (de lo que busca y de las condiciones que ataca), se puede elaborar un diagnóstico de la situación imperante, dimensionándolo jurídica, administrativa y territorialmente. Y así analizar la factibilidad acerca de los requisitos para desarrollar el sistema.

VII. La modernización administrativa

En términos generales, modernización se refiere a transformaciones en diversos campos, y cuyos efectos se pueden identificar en diversas actividades y obras, tales como la urbanización, la industrialización, la secularización, la democratización, entre otras. Ahora bien, la modernización administrativa tiene, en forma implícita, aspectos que la hacen derivar de los aspectos políticos. Consecuentemente, la competencia administrativa se vislumbra de manera clara cuando logra separarse claramente del ámbito político.

Un valor clave de la modernización es el que implica la producción y reproducción de capacidades orientadas a crear las instituciones que son necesarias para la convivencia pública y privada. En este sentido, uno de los productos más acabados de la modernización es el sistema de capacidades de gobierno que son necesarias para regular, coordinar y estimular el desenvolvimiento de los elementos constitutivos de la vida en común.

La *Modernización Administrativa* es “la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias. Por ello, el Estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental”¹²¹.

La modernización administrativa comprende, en México, las transformaciones en el aparato administrativo, para entender ello, es necesario tener en consideración la organización del proceso productivo y el papel que ha tenido el Estado en esa organización y que resultó determinante en el desarrollo estatal, justamente para que la economía lograra su organización.

¹²¹ Pardo, Maria del Carmen, *La Modernización Administrativa en México*, El Colegio de México, México 1995, p. 157.

Se puede concebir a la modernización administrativa como un proceso permanente que persigue incrementar la eficiencia y 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. Por otra parte, puesto que la Administración Pública no existe en el vacío, sino que forma parte del sistema social global y refleja históricamente los valores de dicho sistema, no debe concebirse a la modernización administrativa como un fin en sí misma, sino que debe considerársela como medio para alcanzar los fines que se proponga una sociedad organizada jurídicamente.

Por esta razón la modernización administrativa generalmente se encuentra relacionada con otras reformas de carácter social, económico y político, además exige, a su vez, ser programado y administrado; lo que implica contar con un modelo básico y unos objetivos bien definidos que le sirvan de marco de referencia, así como de mecanismos institucionales de operación y de apoyo, que le garanticen la capacidad técnico-administrativa y política necesaria para poder revisar, evaluar y proponer los sistemas, los procedimientos y las estructuras que vaya requiriendo la Administración Pública para el adecuado cumplimiento de los objetivos que tiene encomendados.

La Modernización Administrativa ha implicado diversas transformaciones, éstas se pueden percibir en dos niveles de análisis¹²²:

1. Las organizaciones públicas intentan legitimar su actuación con base en productos o servicios, pertenecen a la llamada Administración Institucional o Descentralizada.

¹²² Bañón, Rafael, *op. cit.*, pp. 77-103.

2. Los gobiernos centrales han creado amplios programas de actuación con la misión de legitimar la institución en su conjunto. Estos dos tipos de actuaciones expresan el fenómeno modernizador entendido en sentido amplio.

Retomando lo anterior, la modernización administrativa tuvo, en un inicio, una connotación derivada del desarrollo económico y la estabilidad política (pues la transformación administrativa entre 1940 y 1960 no se realizó bajo criterios de racionalidad administrativa). No es sino hasta después de 1960, que el crecimiento del aparato administrativo fue el resultado de la activa intervención del Estado en distintos campos y áreas. En consecuencia, se empezaron a tomar en cuenta algunos criterios de modernización administrativa: normatividad, programación, planeación y coordinación. De aquí, se desprendieron dos tareas esenciales: primero: controlar al sector paraestatal y; segundo, vigilar la utilización de los recursos presupuestales.

La Modernización Administrativa, en la acepción que la refiere al empleo de criterios de modernización, para la década de 1970 y como base de la Reforma Administrativa, se estableció como un esfuerzo permanente y sistemático, que pretendió conseguir respuestas orgánico-adaptativas del sector público en todas sus áreas y niveles¹²³ (la reforma administrativa de Carrillo Castro de 1976-1982 y que dio lugar a la LOAPF). Por ello, sus propósitos eran:

- a) Incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones;
- b) Responsabilizar, con la mayor precisión posible, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas;
- c) Simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites;

¹²³ *La Modernización Administrativa en México, op. cit.*

- d) Procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora y responsable y;
- e) Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno, para terminar con la insularidad y falta de coordinación.

El Plan Global sobre Reforma Administrativa preveía que se llevará a cabo una revisión administrativa de cada institución. Para ello, estaban las “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976”, que plantearon la conveniencia de agrupar las acciones en once grandes programas de tipo macroadministrativo, los programas eran, a decir¹²⁴:

- i. Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa.
- ii. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación.
- iii. Racionalización del gasto público.
- iv. Estructuración del sistema de información y estadística.
- v. Desarrollo del sistema de organización y métodos.
- vi. Revisión de las bases legales de la actividad federal.
- vii. Reestructuración de administración de recursos humanos del sector público.
- viii. Revisión de la administración de recursos materiales.
- ix. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos.
- x. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental.
- xi. Macrorreforma sectorial y regional.

La modernización es una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, a su retroceso o estancamiento, y la teoría de la modernización es una visión de las capacidades e insuficiencias de los estados para progresar o evitar el colapso¹²⁵. Como efecto, la modernización se

¹²⁴ Cfr. *La Reforma Administrativa en México, op. cit*

¹²⁵ Guerrero, Omar, *El Estado en la era de la Modernización*, Plaza y Valdez, México 1992, p. 15.

cambia a una concepción que concibe al cambio como consustancial a la sociedad, que debe ser capaz de enfrentarse a problemas esenciales, a los que no les debe tener soluciones de antemano.

“A más desarrollo y modernización, existe más expansión de los deberes del Estado y mayor cúmulo de servidores públicos”¹²⁶, y si bien la modernización surgió de la preocupación sobre el déficit administrativo, con una significativa debilidad estructural en su organización estatal, especialmente en este aspecto, hoy en día el debilitamiento del sector de instituciones descentralizadas es juzgado como una condición del fortalecimiento de la empresa privada.

Publicación y privatización. Uno de los problemas del Estado en cuanto a su tamaño es el relativo al proceso de adelgazamiento mediante privatización, en especial de las instituciones que integran el sector de empresas públicas, la extensión del mercado hacia las relaciones políticas. Esta idea supone la expropiación del Estado y la re-naturalización plena de la sociedad civil, restringiendo su participación al mínimo de sus funciones primordiales, sólo dedicándose a vigilar, para que los individuos puedan desarrollarse ilimitadamente dentro del marco del derecho natural igualitario y sin discriminaciones ni privilegios; no obstante, lo anterior es insuficiente para dar cuenta, al fin y al cabo, de la justificación comprensiva del Estado para alcanzar su máximo poder y acrecentar la riqueza y el bienestar de la sociedad civil como comunidad, este destino sólo es posible extendiendo no retrayéndolo, es decir, implicando un número mayor de personas dentro de las relaciones de participación política, o sea, alcanzando un grado adecuado de publicación de los problemas sociales¹²⁷.

La modernización administrativa entendida en sus dos acepciones puede contribuir al mejoramiento de la Administración Pública, el aspecto que debe

¹²⁶ Ídem, p. 115.

¹²⁷ Ídem, pp. 133-136.

tenerse bajo especial atención es que puede, tal y como ha sucedido, retraer la actividad estatal al mínimo y tener el riesgo de limitarse para contribuir al desarrollo económico y social de manera activa.

1. La mejora regulatoria

Dentro de la modernización del Estado, la mejora regulatoria se ha erigido como base, desregulando y, por tanto, circunscribiendo la participación pública. No se refiere exactamente al sector público —por el contrario, sus efectos se hacen notar en los privados—, pero el nivel de actividad que tiene se reduce, pudiendo prestar servicios y bienes de mejor manera pues su actividad se especializa, dejando aquello que no es propio ni de significado público de regular [sic].

Son aquellos cambios que elevan la calidad del sistema jurídico en su conjunto y de los instrumentos jurídicos en particular, con el propósito de incrementar sus beneficios, reducir sus costos y aumentar su eficiencia. La mejora regulatoria abarca la desregulación, la reforma de regulaciones propuestas o vigentes e incluso la creación de nuevas regulaciones para subsanar vacíos jurídicos existentes¹²⁸. Dicho de otra forma, la mejora regulatoria es la revisión de un solo instrumento jurídico, la construcción, o reconstrucción, del marco regulatorio en sectores económicos o áreas regulatorias específicas.

La protección de los intereses sociales del país al menor costo posible para los ciudadanos y las empresas y, en general, el mejoramiento de la eficiencia de la economía y su capacidad para adaptarse a situaciones cambiantes, son algunos de los objetivos de la mejora regulatoria¹²⁹. Al eliminar y simplificar trámites, la mejora regulatoria reduce costos y promueve la iniciativa de los particulares.

La mejora regulatoria no sólo es un instrumento de desarrollo económico que promueve la inversión y el establecimiento y creación de empresas, sino también es un instrumento fundamental de buen gobierno. La mejora

¹²⁸ *Reforma regulatoria en México*, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

¹²⁹ www.cofemer.gob.mx

regulatoria es una política que permite a los gobiernos intervenir en los mercados para corregir sus fallas. La desregulación es un componente de esta, que se refiere a la eliminación parcial o total de la regulación —y por extensión de la intervención estatal— vigente en algún sector económico o área regulatoria específica.

La mejora regulatoria parte del supuesto de mejorar el marco regulatorio, por ejemplo, en lo concerniente a los trámites. Así, previene a la ciudadanía de los aspectos regulados por la Administración Pública, obligándose a atender la función pública con base en un marco regulatorio que sea *ad hoc* a los objetivos de las organizaciones públicas.

2. El gobierno electrónico

El modelo constituye un movimiento que busca transformar la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta de la Administración Pública. Pretende coadyuvar para recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno y reformarlo en una institución competitiva que contribuya a lograr los resultados planeados para el crecimiento económico, desarrollo humano y social¹³⁰ —se procura abandonar las oficinas tradicionales caracterizadas por ser jerarquizadas, piramidales y verticales—; promoviendo el origen de organizaciones basadas en las necesidades de los ciudadanos, con nuevos equipos de trabajo que operen en forma integral, horizontal y en línea, a disposición de los interesados a través del Internet. En el campo de los beneficios, lo que se espera del gobierno electrónico es¹³¹:

- ▶ Personalización de los servicios.
- ▶ Reducción de las distancias y el tiempo.
- ▶ Mayor productividad y eficiencia.
- ▶ Descentralización.
- ▶ Transparencia.
- ▶ Oferta y provisión de servicios integrados.
- ▶ Mejor administración del presupuesto.

Mientras que el uso del *Internet* como instrumento para cambiar, comprar, vender e intercambiar productos y servicios se ha extendido de forma importante en el sector privado, en el sector público se ha comenzado a continuar con la misma tendencia a través de lo que se ha llamado *e-Gobierno*. A través de este medio, las crecientes demandas ciudadanas planean ser resueltas con el incremento de la capacidad de respuesta gubernamental basada en la *World Wide Web*.

¹³⁰ Sotelo Nava, Abraham, “El e-Gobierno: Estrategia para la Innovación en el Gobierno Federal”, en: *El Mercado de Valores*, año LXI, edición en español, 5 de mayo de 2001.

¹³¹ Ídem.

Los aspectos que se han referido describen lo que conceptualmente se conoce como la innovación continua de los servicios, la participación de los ciudadanos y la forma de gobernar mediante la transformación de las relaciones externas e internas a través de la tecnología, el Internet y los nuevos medios de comunicación. Dicho de otro modo, el e-Gobierno implica la transformación de la función gubernamental introduciendo nuevos valores de comunicación, cooperación y participación interactiva para la toma de decisiones gubernamentales. Resultando en la variación de las estrategias de transparencia, desempeño y rendición de cuentas al interior del gobierno para que actúe más eficientemente en la prestación de los servicios y en la administración de la información.

Algunas de las posiciones básicas al respecto que se buscan son¹³²:

- ▶ Mejorar la calidad del servicio. Reducir costos administrativos. Restablecer la confianza de los ciudadanos.
- ▶ Evitar el desperdicio. Reingeniería de procesos. Mejorar la infraestructura de tecnologías de información. Mejorar el acceso a los servicios. Entender la relación entre la política y resultados.
- ▶ Decidir dónde gastar y cuánto. Determinar las salidas y resultados de las actividades.
- ▶ Rediseñar la entrega de servicios con calidad. Establecer nuevas fuentes de ingresos.
- ▶ Transparencia y rendición de cuentas.

“Para la Oficina de la Presidencia, la innovación del gobierno 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. El propósito superior de esta innovación es mejorar la capacidad

¹³² Ídem.

de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana, recuperando con ello la confianza en sus autoridades [sic]¹³³.

La connotación de legitimidad tiene una complicación inherente a su estimación y causas, por lo que rebasa lo que el e-gobierno puede aportar, pero concebido como el uso intensivo de tecnología para mejorar procesos es deseable su utilización y difusión. Sin embargo, hay que hacer unas reflexiones sobre el tema. Los pobres, los que no tienen acceso ni siquiera a los servicios básicos de salud, acaso también serán olvidados del uso de estos mecanismos; los niveles educativos paupérrimos que hay en el país permiten que el Internet no sea empleado por cualquiera. La solución no puede ser adentrar en el uso de la tecnología de información a la población en general, sino en forma paralela establecer medidas encaminadas a asegurar la equidad de oportunidades para ser beneficiarios de los servicios públicos; y de aquí llegamos de nuevo al inicio, el Internet como alternativa es excelente, pero para la función de oficina, la burocrática, debe ser prioritaria.

¹³³ Ídem, p. 15.

VIII. Las cartas de servicios

Las cartas de servicios son instrumentos de mejora de la calidad de los servicios públicos en los que cada órgano o unidad administrativa hará explícitos y difundirá los compromisos de servicio y estándares de calidad a los que se ajustará la prestación de sus servicios, en función de los recursos disponibles¹³⁴. Son documentos emitidos su mayoría por dependencias de la Administración Pública en países europeos. Informan al ciudadano sobre las condiciones en que se prestan los servicios públicos a la comunidad de un lugar. A pesar de que no constituyen razones de segundo orden autoritativas¹³⁵, al reflejarse como instrucciones son en cualquier caso autoritativas, son razones para que la organización actúe, como lo son las eminentemente normativas.

El contenido mínimo de las cartas de servicios se recoge en folletos divulgativos, a disposición de los ciudadanos en las unidades prestadoras de servicios como en las oficinas de atención al ciudadano. A esta expresión, no limitativa sino ejemplificativa, habría que añadir la fijación, por parte de los responsables de las unidades, de los estándares de calidad que se comprometen alcanzar —ejemplo, número de camas de un hospital, tiempo medio de espera en una consulta médica, tiempo medio de tramitación de un expediente, tiempo medio de concesión de una ayuda—.

Los indicadores a través de los cuales se mide si se están o no alcanzando los objetivos han de ser siempre cuantificables. Las metas o nivel de calidad que se pretende alcanzar serán numéricos, es decir, una cifra o cantidad que represente hasta dónde pretende llegar la unidad prestadora de servicios, mediante el compromiso del responsable. Incluirá, además, los criterios de actualización de los compromisos declarados. El dictamen de las cartas de servicios, debe ser aprobado mediante resolución del titular o del máximo

¹³⁴ *Carta de Servicios*, Archivo General de la Administración, Alcalá de Henares, Madrid 2000.

¹³⁵ Cfr. Raz, Joseph, *La autoridad del Derecho*, UNAM, México 1982, p. 32.

responsable de la unidad a la que se refieran los servicios contenidos en la carta, para, posteriormente ser publicada en el Boletín de la Comunidad.

Esquema 1. “Procedimiento para elaborar una carta de servicios”

DESCRIPCIÓN DE LA UNIDAD	COMPROMISO DE CALIDAD
<p>①</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Fines/objetivos ▶ Modalidades de participación de los ciudadanos 	<p>⑥</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Descripción de objetivos
<p>②</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Relación de servicios ▶ Definición de servicios 	<p>⑦</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Selección de indicadores
<p>③</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Descripción de servicios (actuaciones, plazos, mecanismos de comunicación con el ciudadano, normatividad aplicable) 	<p>⑧</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Fijación de estándares
<p>④</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Dependencias ▶ Ubicación ▶ Horario 	<p>⑨</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Criterios de actualización
<p>⑤</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Acceso al sistema de sugerencias y reclamaciones 	

Gobierno de Canarias, (abril 21, 2004), Gestión de Calidad, [on line], Dirección URL: <http://www.gobcan.es/cartaservicios/>

El epíteto que significa *cartas de servicios* ocupa el lugar que juega en la prestación de servicios, modesto para un documento que recoge qué se hace, cuándo, cómo y qué compromiso se asume con el “cliente”. A través del esquema, las cartas de servicios, reúnen, en su más íntima personificación, la descripción de los que se ofrece, las responsabilidades, lo que se quiere lograr y cómo se pretende servir de mejor manera a los “clientes”. Las ventajas que ofrece su empleo son que hacen explícita la responsabilidad, facilitan a los clientes el ejercicio efectivo de sus derechos y el adecuado uso de los recursos, se simplifica la burocracia y los trámites que se llevan a cabo, sólo para enunciar algunos de ellos. La elaboración de las cartas de servicios, y, para garantizar homogeneidad, tienen como fuentes:

- ▶ Memoria de actividades del presupuesto
- ▶ Ficha del programa presupuestario
- ▶ Normatividad de las unidades administrativas
- ▶ Bases de datos de atención al ciudadano
- ▶ Cartas de servicios ya existentes en la comunidad

Clasificando los tipos de indicadores contenidos en las cartas de servicios, se concluye que los indicadores más frecuentes son aquellos que miden el volumen de actividad de las unidades. EL segundo tipo de indicadores más frecuente está relacionado con las quejas, sugerencias y reclamaciones que realizan los ciudadanos. Los siguientes serían indicadores relacionados con actividades de formación (cursos, participantes, etc.) e indicadores que miden tiempos y plazos¹³⁶. El ámbito de aplicación subjetivo, tiene como consecuencia que las cartas de servicios se puedan realizar por todos aquellos órganos, centros, unidades o servicios de la administración local; no obstante, la regla general será que las unidades que aborden el proceso de elaboración de una carta de servicios tengan un nivel mínimo de servicio.

El contenido mínimo de las cartas de servicios, esta proveído por los siguientes aspectos¹³⁷:

1. Introducción y título de la carta de servicios.
2. Identificación de los servicios prestados, donde se incluye el compromiso personal del responsable del órgano, la misión de la carta y la descripción de los servicios que desarrolla el órgano o unidad administrativa.
3. Compromisos de calidad, donde se relacionaran de manera clara y sencilla los compromisos asociados al servicio público de que se trate, junto con los indicadores que sirven para medir dichos compromisos. El grado de

¹³⁶ Ídem.

¹³⁷ Ídem.

cumplimiento de los compromisos de calidad será medido continuamente y sus resultados serán accesibles a los ciudadanos.

4. Información general del órgano o unidad, dónde se expresarán los datos de identificación del órgano.

Elaboración y gestión

1. El responsable del órgano objeto de la publicación de la carta y el titular del centro directivo del que dependa serán los responsables del proceso de elaboración y gestión de la carta de servicios.
2. También se velará por la homogeneidad y coherencia metodológica del proceso de elaboración de la carta de servicios. Asimismo, prestará, el apoyo técnico necesario a lo largo del proceso de elaboración de la carta

Metodología de las cartas de servicios

1. Diagnóstico y recolección de datos del órgano, en la que se incluirá la descripción básica del mismo, sus procesos y servicios y las necesidades y expectativas del ciudadano respecto del servicio concreto.
2. Evaluación interna del órgano, en la que se identificarán los niveles estándares deseados de los servicios del órgano comprándose con los niveles actuales de rendimiento. En esta fase se definirán los compromisos de servicio que cada órgano asumirá ante los usuarios.
3. Redacción, aprobación y revisión de la carta.

Aprobación y difusión

1. La carta de servicios y sus sucesivas modificaciones, serán propuestas por el titular del centro directivo del que emana el servicio, y se aprobarán por orden del departamento al que esté adscrito el órgano al que se refiere la carta. Esta orden aprobatoria debe publicarse en el Diario Oficial.
2. Previamente a su aprobación será necesario un informe favorable de la autoridad en materia de normalización, para, pronunciarse en materia de homogeneidad y coherencia metodológica del proceso de elaboración de la carta de servicios.

Control y seguimiento

1. Cada órgano se compromete a revisar el cumplimiento de los objetivos y los niveles estándar de servicio establecidos en su carta de servicios, con el

objeto de detectar posibles desviaciones de los mismos. Se actuará también en para corregir las posibles desviaciones, convirtiéndose la carta en un instrumento de mejora continua de la administración.

2. De acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca, se deberá elaborar obligatoriamente un informe anual a remitir a la autoridad jerárquica superior correspondiente, en éste informe el titular responsable de la carta analizará el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos.
3. Las autoridades superiores realizarán el seguimiento global de todas las cartas de servicios y debe dictar las instrucciones convenientes para la adecuada gestión y coordinación de todas las cartas.

Revisión y actualización de la carta

1. Con la periodicidad que se considere necesaria para cada caso en particular, se procederá a la revisión y, en su caso, al rediseño de las cartas de servicios como consecuencia de posibles cambios significativos en la organización y estructura del órgano, modificación en los procesos internos, variación en las expectativas del ciudadano, superación de los compromisos adquiridos y otras circunstancias de análoga naturaleza.

En México las cartas de servicios no se han divulgado, en realidad hay un desconocimiento total por quienes dirigen la actuación pública, si bien han funcionado de manera exitosa como en el caso de la *Generalitat de Catalunya*¹³⁸. Su adopción depende de que se valore la capacidad de las mismas organizaciones, para que generen los estándares y luego los satisfagan. La innovación que representa debe ser valuada, no implican gastos ni asesorías externas, ni siquiera cambio en la concepción de lo público.

A pesar del carácter útil que reflejan las diversas opciones en la actuación pública, no todas ellas son consideradas realmente por la Administración Pública mexicana, se han privilegiado algunas posiciones —como la que favorece la certificación de organismos externos, orientada específicamente a procesos—, mientras que otras se han ignorado del todo —como es el caso de la

¹³⁸ Cfr. *Prospectiva*, *op. cit.*, p. 15.

mayoría que hasta el momento se han revisado—. Las razones parecen no ser necesariamente la racionalidad, esto se analiza a detalle en los próximos capítulos.

CAPÍTULO CUARTO. El régimen empresarial en la Administración Pública

Mostrando un desconocimiento total de la historia, sobrevalorando la actuación de la gestión de negocios en México, se optó en la Administración Pública mexicana por retomar la postura que proviene del espacio empresarial. Se comparó la obligación estatal de procurar el bienestar social con la pretensión de las empresas obtener utilidades —maximizar los beneficios económicos—.

En este sentido, han surgido desde la perspectiva de la administración de empresas, una serie de técnicas que han cambiado el mundo de la administración. Estas “herramientas”, tales como la Administración de la Calidad Total (ACT), la certificación, la mejora continua, el *benchmarking*, la reingeniería de procesos, la reinención del gobierno, entre otras, están enfocadas al énfasis en los procesos más no a la organización como un ente total y complejo dentro de un ambiente de connotación pública en el amplio sentido del término.

En el supuesto hipotético irreal de que no hubiese posturas serias para la mejora de la función pública, provenientes del vasto campo de conocimiento que le es propio y del desarrollo de la disciplina, podría aceptarse el apoderamiento por parte de técnicas empresariales de la labor pública. Sin embargo, el continuo hipotético parece extenderse en la lógica de la acción gubernamental, se han arraigado y extendido las posiciones a favor de las herramientas de la administración de negocios.

Lamentablemente, los postulados organizacionales, el sustento normativo de la Administración Pública, el comportamiento cooperativo en un entorno institucional público, no son considerados por estas técnicas, el vacío que generan al interior de la organización gubernamental es serio, los resultados que generan no son válidos para la totalidad de las organizaciones y ni siquiera cuentan con disposiciones que los prevengan. La disponibilidad y aprobación depende de aprobación por organismos externos, que ajenos a la problemática

pública y social afectan sólo las formas, no el fondo de lo que prevalece en la función pública.

A lo largo del presente capítulo se reseñará en forma sumaria las herramientas o técnicas empresariales que han venido cobrando importancia en los últimos años, señalando los principales aspectos que de ellas se desprenden. Dentro del cuerpo de la referencia se omite analizarlas en forma crítica, para dejarles lugar en los últimos dos capítulos, donde, retomando lo descrito se contrasta con algunos aspectos de validez para distinguir su aptitud en torno a las necesidades de la Administración Pública.

I. La certificación

La certificación en la Administración Pública mexicana, principalmente a nivel federal, ha sido privilegiada como la forma a través de la cual ese debe mejorar la actuación pública, soslayando e inclusive ignorando totalmente otras vías. Ha sido favorecida en forma significativa la noción de empresa, por extensión. A pesar de esta crítica y conforme se ha establecido¹³⁹, la búsqueda de la Calidad Total [sic], mediante la certificación, al ser una de las formas a través de las cuales se puede lograr la mejora del desempeño, implica que la prestación de bienes y servicios públicos se lleve a cabo con base en la revisión y aseguramiento de los parámetros establecidos *a priori* (reglas para la certificación).

La certificación es la actividad realizada por un organismo reconocido como independiente y autónomo de las partes interesadas, por la que se dispone a manifestar que se dispone de la confianza en la calidad de un producto, proceso o servicio determinado y debidamente identificado conforme con una norma u otro documento normativo especificado, es decir, a través de la certificación dará el visto bueno acerca de las características y cualidades cuantitativas y cualitativas del producto, proceso o servicio al que se remitan.

Es un procedimiento por el cual se asegura que un producto, proceso, sistema o servicio se ajusta a las normas o lineamientos o recomendaciones de organismos dedicados a la normalización nacional o internacional.¹⁴⁰ Cualquier certificación debe estar sustentada bajo criterios preestablecidos con base en un sistema de total imparcialidad, transparencia y objetividad, haciendo uso de los mecanismos precisos para la certificación de productos, procesos, servicios y sistemas de calidad. Tal cual los señale la organización especializada para ello. Los sistemas de certificación difieren a partir del tipo de organismo encargado

¹³⁹ El establecimiento es *de facto*, no hay disposición que establezca la certificación en las dependencias y entidades de la Administración Pública, menos aún que tengan el carácter de ley o reglamento. Se está ante la discrecionalidad indeseable que significa el “poder hacer” por parte de la Administración Pública, principalmente de quienes la dirigen.

¹⁴⁰ *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*, p. 2.

de hacer la evaluación correspondiente, como son: de origen nacional o internacional¹⁴¹.

En México los organismos de certificación son las personas morales o jurídicas que tienen por objeto realizar funciones de certificación, que para ese fin cuenten con una acreditación que les haga constar como tales. Las personas acreditadas para tal labor, pueden ser, los organismos de certificación, laboratorios de prueba, laboratorios de calibración y unidades de verificación reconocidos por una entidad de acreditación para la evaluación de la conformidad, el grado de apego a la norma.

En el caso de México los organismos de certificación operan con base en una aprobación realizada por las dependencias competentes acreditadas para cada norma oficial mexicana (NOM). Dicha aprobación podrá otorgarse por materia, sector o rama, siempre que el organismo:

I. Tenga cobertura nacional.

II. Demuestre la participación, en su estructura técnica funcional de representantes de los sectores interesados a nivel nacional de productores, distribuidores, comercializadores, prestadores de servicios, consumidores, instituciones de educación superior y científica, colegios de profesionales, así como de aquellos que puedan verse afectados por sus actividades.

III. Cuenten con procedimientos que permitan conducir sus actuaciones en el proceso de certificación con independencia de intereses particulares o de grupo.

IV. Permita la presencia de un representante de la dependencia competente que así lo solicite en el desarrollo de sus funciones.

Las actividades de certificación deben ajustarse a las reglas, procedimientos y métodos que se establezcan en las normas oficiales mexicanas,

¹⁴¹ Rothery, Brian, *Normas en la Industria de los Servicios ISO 9000, ISO 14000*, Panorama, México 1998, p. 83.

y en su defecto a las normas internacionales. Las actividades deberán comprender que realicen los organismos de certificación deberán ser las siguientes¹⁴²:

I. Evaluación de los procesos, productos, servicios e instalaciones, mediante inspección ocular, muestreo, pruebas, investigación de campo o revisión y evaluación de los programas de calidad.

II. Seguimiento posterior a la certificación inicial, para comprobar el cumplimiento con las normas y contar con mecanismos que permitan proteger y evitar la divulgación de propiedad industrial o intelectual del cliente.

III. Elaboración de criterios generales en materia de certificación mediante comités de certificación donde participen los sectores interesados y las dependencias. Tratándose de normas oficiales mexicanas los criterios que se determinen deberán ser aprobados por la dependencia competente.

Para que un organismo obtenga la aprobación que lo acredite, se realiza una evaluación de la conformidad —el grado de apego a la norma—, realizada por las dependencias competentes o por los organismos de certificación, los laboratorios de prueba o de calibración y por las unidades de verificación. Para operar como entidad de acreditación se requiere la autorización de la Secretaría de Economía, previa opinión favorable de la mayoría de los miembros de la Comisión Nacional de Normalización, además de cumplir con lo siguiente:

I. Acreditar la capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera, para lo que se deberá acompañar:

a) Estatutos sociales o proyecto de éstos, detallando órganos de gobierno, y la estructura técnica funcional de la entidad donde conste la representación equilibrada de los organismos productivos, comerciales y académicos interesados, a nivel nacional, en el proceso de acreditación;

¹⁴² Ídem, p. 30.

b) Relación de los recursos materiales y humanos con que cuenta, o propuesta de los mismos, detallando grado académico y experiencia en la materia de éstos últimos; y

c) Documentos que demuestren su solvencia financiera para asegurar la continuidad del sistema de acreditación;

II. Demostrar su capacidad para atender diversas materias, sectores o ramas de actividad;

III. Acompañar, en su caso, sus acuerdos con otras entidades similares o especializadas en las materias a que se refiere esta Ley; y

IV. Señalar las tarifas máximas que aplicaría en la prestación de sus servicios.

Tal y como se desprende de lo anterior, el origen toral de la certificación está orientado a las empresas, al sector privado. Fundamentalmente por que la elaboración de los productos y prestación de servicios, se ha combinado entre dos o más países, se han tenido que homogeneizar las actividades empresariales. Sin embargo, no se puede tener bajo el mismo parangón al gobierno, el proceso y los procedimientos como base para la actuación pública, dejan de lado la problemática sustantiva que se ha descrito. La certificación, en este sentido, otorga claridad en el organigrama y en el diagrama de flujo, pero no va más allá.

1. La norma ISO 9000-2000

El marco amplio que integra la certificación está compuesto y representado en primer lugar por la serie de normas ISO en cualquiera de sus vertientes (ISO 9000 e ISO 14000). Se refieren a ámbitos de aplicación específicos, trámites, vocabulario, evaluación, por señalar algunos. La que por su orientación y especificación es de “aplicación” en los procesos y procedimientos es la norma ISO 9000.

La serie de normas ISO 9000 son el conjunto de normas y directrices internacionales para la gestión de la calidad, elaboradas y promulgadas por la Organización Internacional de Normalización (ISO), las cuales fueron publicadas inicialmente en 1987, desde entonces han obtenido una reputación a nivel global como base para el establecimiento de sistemas de gestión de la calidad. Los protocolos y cláusulas de ISO requieren que todas las normas sean revisadas y actualizadas al menos cada cinco años para determinar si deben mantenerse, revisarse o anularse, la versión de 1994 de las normas pertenecientes a la serie ISO 9000, fue revisada por el Comité Técnico ISO/TC 176, publicándose el 15 de diciembre del año 2000.

Los sistemas de Calidad ISO 9000, ayudan a obtener una sólida base para competir en los mercados al incrementar los niveles de competitividad y al decrecer el nivel de costos; de igual manera incluye el reconocimiento nacional e internacional al ser certificada por un organismo reconocido a nivel mundial (organización internacional de normalización); los productos y servicios que se ofrecen son orientados a satisfacer las necesidades del cliente. Asimismo avala e incluye el tiempo y esfuerzo realizado por las organizaciones en beneficio de sus consumidores y, por último, el cuidado del medio ambiente debe ser de observancia rigurosa —lo cual se refleja en la serie de normas 14000—.

ISO 9000 deviene directamente de los inicios de las normas de calidad militares desarrolladas en 1963, MIL-Q9858A, también se desarrollan de la norma de calidad de la OTAN, AQAP, y de la norma de calidad británica, BS 5750¹⁴³. Casi todas las normas de sistemas de calidad en el mundo han evolucionado a partir de las normas mencionadas. MIL-Q9858A, ha llegado a ser la base de muchas normas comerciales, especialmente en la regulación de seguridad, salud, aerospacio e industrias nucleares; fue usado para la evaluación interna así como para proveer a los sistemas de calidad, una parte importante de MIL-Q9858A, fue la evaluación periódica mediante auditorias de calidad¹⁴⁴.

Por la década de los 70's varios países europeos desarrollaron normas de calidad que siguieron el modelo de la OTAN AQAP 1. En 1979 la institución de normas británicas (BSI) publicó BS 5750. Anticipando las necesidades del mercado global y previendo la transparencia en relación a las normas de calidad globales, ISO formó un comité técnico, TC 176, a desarrollar una serie de normas de calidad. El comité reunió representantes de varias naciones miembros de ISO para identificar y desarrollar criterios de calidad que pudieran ser aceptables y utilizables por todos los países. La siguiente serie de normas ISO 9000 se aplican a la totalidad de los países miembros de la Organización Internacional de Normalización, la siguiente tabla muestra la división de las normas y a lo que se refiere cada una de ellas¹⁴⁵.

Cuadro 3. "Distintas normas de la serie ISO"

ISO 8402	Vocabulario de Calidad
ISO 9000	Administración de Calidad y Seguridad en Normas de Calidad- Directrices para Selección y Uso
ISO 9001	Sistemas de Calidad - Modelo para aseguramiento de Calidad en Diseño / Desarrollo, Producción, Instalación y Servicio

¹⁴³ Hutchins, Greg, *ISO 9000, A comprehensive Guide to Registration, Audit Guidelines, and Successful Certification*, John Wiley and Sons, Inc, Estados Unidos 1997.

¹⁴⁴ Ídem, pp. 60-80.

¹⁴⁵ Ídem.

ISO 9002	Sistemas de Calidad - Modelo para aseguramiento de Calidad en Producción, Instalación y Servicio
ISO 9003	Sistemas de Calidad – Modelo para aseguramiento de Calidad en la Inspección Final y en Evaluación
ISO 9004	Administración de Calidad y Elementos del Sistema de Calidad / Directrices para Selección y Uso
ISO 10011-1	Directrices para Auditar Sistemas de Calidad, Parte 1: Auditar
ISO 10011-2	Directrices para Auditar Sistemas de Calidad, Parte 2: Calificación Criterios para Auditar Sistemas de Calidad
ISO 10011-3	Directrices para Auditar Calidad de Sistemas, Parte 3: Administración de Programas de Inspección

Recopilado de G. Hutchins, *ISO 9000, A comprehensive guide to registration, audit. Guidelines and successful certification.*

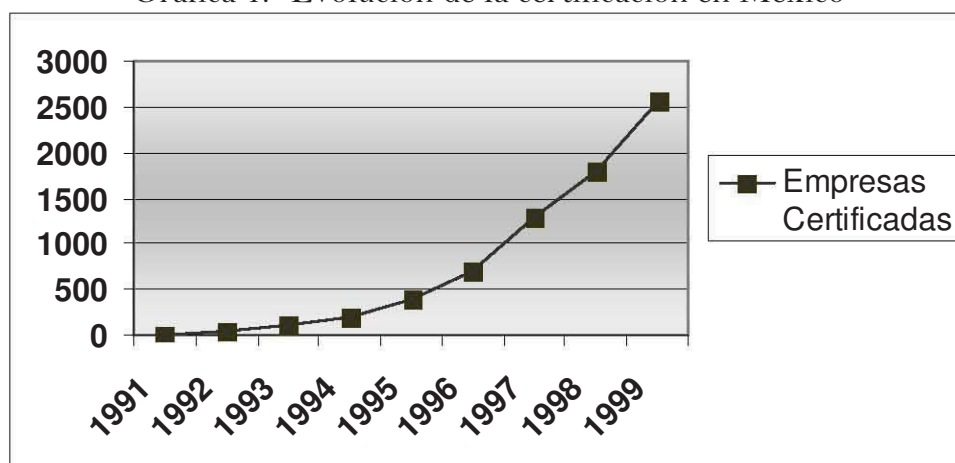
La norma *ISO 8402* maneja el vocabulario, gestión de la calidad y aseguramiento de la calidad. En esta norma se incluyen las definiciones de los términos y temas más importantes en la gestión de la calidad para productos y procesos. Esta norma es de gran utilidad en la preparación e implantación de sistemas de calidad orientados a ISO 9001, ISO 9002, ISO 9003 e ISO 9004-1. Asimismo, permite una interpretación común de los términos en lo referente a comunicaciones de carácter internacional.

En la siguiente gráfica se puede observar la evolución de Certificaciones ISO 9000 en México en el periodo comprendido entre 1991y 1999¹⁴⁶. Lo primero que destaca en el gráfico es la reciente aparición de la certificación, ya que para 1990 era prácticamente nulo el número de empresas certificadas en México, por otro lado, desde su aparición el número de empresas que poseen certificación ha crecido exponencialmente. Si en 1991 las empresas certificadas eran menos de 100, ocho años después la cifra se había incrementado a más de 2,566. Por lo que parecería que la cultura de la certificación se encuentra arraigada, sin embargo, tal cifra sólo representa 0.73% de las certificaciones a nivel mundial, que son alrededor de 350,000. Lo que demuestra lo precario de la

¹⁴⁶ Datos obtenidos del *Panorama de la Calidad en la micro, pequeña y mediana empresa mexicana: Programas de Apoyo* de la Secretaría de Economía, presentada por el Lic. Luis Espinosa Espino, Director General de Promoción.

situación en las certificaciones, es necesario que la cultura de la certificación se generalice en la planta productiva, además de que los beneficios sean considerados. La certificación aporta una sólida base para competir en los mercados, representan el reconocimiento a nivel mundial, así como, garantiza la satisfacción de las necesidades del cliente.

Gráfica 1. “Evolución de la certificación en México”



Secretaría de Economía, (enero 8, 2004), Panorama de la calidad en la micro, pequeña y mediana empresa mexicana, presentación en Power Point. Dirección URL: www.economia.gob.mx

En el Sector Público, algunas instituciones cuentan con certificaciones parciales en ISO 9000, ellas son: Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Secretaría de Economía (SE), y Nacional Financiera (NAFIN)¹⁴⁷, entre otras, lo que refleja que la búsqueda de la Calidad no sólo es sólo es objeto del Sector Privado, sino también de la Administración Pública.

¹⁴⁷ Cabe señalar que tal certificación, avala solamente algunos productos o procesos determinados, no a la institución en su conjunto. Además de que dichos productos o procesos deben ser revisados posteriormente cada determinado número de años.

La certificación que obtuvo Nacional Financiera, fue por la norma internacional de calidad ISO 9001:2000, por cumplir con los parámetros de operación y administración de la calidad. NAFIN es una de las primeras entidades públicas que certifica bajo la nueva versión 2000 de normas de calidad. La certificación fue avalada por la empresa TÜV Rheinland, y fue otorgada a las áreas de Control de Crédito, Fiduciaria y Avaluos, así como a la Secretaría del Consejo. “NAFINOTAS”, Revista de Comunicación Interna de Nacional Financiera, México Enero-Febrero 2002, Año XXXI, Número 673, p. 4.

II. La normalización

La Normalización es una de las partes que conforman la Calidad Total, aunque *per se* no lo es, sus objetivos y resultados están orientados a lograr una mejor prestación de bienes y servicios. Debido a la importancia acaecida en los últimos años y por la relación que tiene con la Calidad Total, es imprescindible hacer mención de ella y destacar los aspectos a los que se refiere. La Normalización es una actividad colectiva orientada a proponer indicar y establecer soluciones a situaciones repetitivas (procesos administrativos). En lo específico, esta actividad se integra por la elaboración, difusión y aplicación de normas.

La Normalización aporta a la sociedad beneficios considerables al facilitar la adaptación de los productos, procesos y servicios orientados a los fines a los que están destinados en un mundo globalizado, protegiendo la salud y el medio ambiente; logrando una visión integral, previniendo los imprevistos (obstáculos, contratiempos) al comercio y facilitando la cooperación tecnológica. La Normalización, como su nombre lo indica se refiere a “normas”¹⁴⁸; documentos técnicos que poseen las siguientes características:

- ▶ Contienen especificaciones técnicas de aplicación voluntaria.
- ▶ Se elaboran a partir del consenso de las partes interesadas:
 - Fabricantes
 - Administraciones
 - Usuarios y consumidores
 - Centros de investigación y laboratorios
 - Agentes sociales, actores institucionales, etc.
- ▶ Las normas se encuentran sustentadas en los resultados de la experiencia y el desarrollo tecnológico.
- ▶ Son aprobadas por un organismo nacional, regional o internacional de normalización, que cuenta con la capacidad jurídica para hacerlo.
- ▶ Son de dominio público.

¹⁴⁸ Normas entendidas en la acepción que las refiere a parámetros de calidad, y no a su concepción jurídica, donde se otorgan derechos y obligaciones.

Las normas ofrecen un marco de referencia para todos los actores inmersos dentro de una actividad común, con base en la cual se pueden establecer lazos de comunicación entre la administración, los usuarios y los consumidores; para que a través de las normas se establezca uniformidad en los procesos e interconexión entre los distintos actores que participan en las transacciones comerciales, base de una economía de mercado. Patrón imprescindible de certeza para el intercambio comercial entre cliente y proveedor.

En relación directa con la regulación, ésta aporta los criterios que servirán para diferir la normalización de procesos administrativos, y así solucionar situaciones repetitivas dentro de los procedimientos, es decir, serán el marco de referencia sobre el que se procederá a laborar, evitando, limitando y eliminando situaciones repetitivas. Por tal motivo, la implementación de la Normalización ofrece ventajas no solamente a los fabricantes, sino también a los consumidores y a la misma administración.

1. Para los fabricantes:

- ▶ Estandariza variedades y tipos de productos y servicios.
- ▶ Decrece el nivel de existencias en almacén y los costos de producción.
- ▶ Mejora la gestión y el diseño.
- ▶ Agiliza el atendido de los pedidos.
- ▶ Facilita la comercialización de los productos y su exportación.
- ▶ Simplifica la gestión de compras.

2. Para los consumidores:

- ▶ Establece niveles de calidad y seguridad de los productos y servicios.
- ▶ Informa las características del producto.
- ▶ Facilita la elaboración de textos legales.
- ▶ Establece políticas de calidad, medio ambiente y de seguridad.
- ▶ Ayuda al desarrollo económico.
- ▶ Agiliza el comercio.

En México, los organismos encargados de establecer los lineamientos de normalización son: la Dirección General de Normas (DGN) de la Secretaría de

Economía¹⁴⁹, y los Organismos Nacionales de Normalización¹⁵⁰ registrados y reconocidos por el Gobierno Mexicano <a través de la DGN> de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Clases de normas que existen. La tipología de los diversos documentos normativos que existen son distintas, dependiendo del organismo que los haya elaborado; pudiendo ser nacionales o supranacionales —cuando son signados por más de dos sujetos internacionales—. La clasificación tradicional de normas distingue por:

Normas nacionales. Elaboradas, promulgadas y puestas en vigor por un organismo reconocido legalmente para desarrollar actividades de normalización en el ámbito nacional. En México, son elaboradas por la Dirección General de Normas (DGN) dependiente de la Secretaría de Economía, y que actúa con base en la fracción II del artículo 39 de la LFMN, donde se establece la obligación de codificar las normas oficiales mexicanas (NOM's) por materias, mantener el inventario y colección de las NOM's y normas mexicanas (NMX's), así como de las normas de referencia y normas internacionales.¹⁵¹

Normas regionales. Son elaboradas por un organismo de normalización regional, son de ámbito continental principalmente, donde se agrupa a un determinado número de Organismos Nacionales de Normalización. Las más difundidas con las que nacieron en el seno de los Organismos Europeos de Normalización (CEN, CENELEC, ETSI); preparados, aprobados y en su caso ratificados por los representantes acreditados de todos los países miembros.

Normas internacionales. Al igual que las de ámbito regional, son elaboradas por un organismo de normalización, en este caso, reconocido a nivel mundial. Las más representativas por su campo de actividad son las normas IEC elaboradas por la Comisión Electrotécnica Internacional para el área eléctrica, las UIT desarrolladas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones para el sector

¹⁴⁹ Vid Infra.

¹⁵⁰ Uno de ellos es el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación (IMNC), asociación civil no lucrativa de carácter privado, multisectorial e independiente. Proporciona servicios de normalización, verificación y certificación a empresas industriales, comerciales o de servicios interesadas.

¹⁵¹ Mayor información al respecto en la página web de la Secretaría de Economía, *Dirección General de Normas*: economia-nmx.gob.mx/

de las telecomunicaciones, y las normas ISO elaboradas por la organización Internacional de Normalización para el resto de los sectores.¹⁵²

Siendo en México el organismo encargado de establecer y mantener al corriente las normas, la Dirección General de Normas (DGN), representa al país ante la Organización Internacional de Normalización (ISO)¹⁵³. El catálogo mexicano de normas comprende: Normas Oficiales Mexicanas (NOM's), Normas Mexicanas (NMX's), y normas internacionales.

La correspondencia entre las normas NMX y las ISO. Las ediciones de Normas Mexicanas (NMX's) se alinean con otros sistemas de gestión de la calidad, como los de la Organización Internacional de Normalización (ISO) para complementarse entre sí. Así como para proporcionar orientación sobre un rango más amplio de objetivos de un sistema de gestión de la calidad, asimismo se realiza con la finalidad de aumentar la compatibilidad de las normas en beneficio de los usuarios.

La Norma Mexicana (NMX) permite a la organización integrar o alinear su sistema de gestión de la calidad con requisitos de sistemas de gestión relacionados, de esta forma es posible adaptar uno o varios sistemas de gestión con la finalidad de establecer un sistema de gestión de la calidad que cumpla con los requisitos de las Normas Mexicanas (NMX)¹⁵⁴. En este sentido, en la siguiente gráfica se muestra la correspondencia entre las NMX y las de la ISO, al igual que el rubro.

¹⁵² Dirección electrónica de un organismo con capacidad para certificar en España: www.aenor-iso9000.htm

¹⁵³ Vid Supra.

¹⁵⁴ *Tercera edición de la norma ISO 9001*, Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT), pp. iii y iv.

Normas de sistemas de gestión de la calidad edición 2000 y normas complementarias¹⁵⁵.

Cuadro 4. “Correspondencia entre las NMX y las ISO”

ISO 9000:2000 COPANT/ISO 9000-2000 NMX-CC-9000-IMNC-2000	Sistemas de gestión de la calidad - Principios y vocabulario
ISO 9001:2000 COPANT/ISO 9001-2000 NMX-CC-9001-IMNC-2000	Sistemas de gestión de la calidad – Requisitos
ISO 9004:2000 COPANT/ISO 9004-2000 NMX-CC-9004-IMNC-2000	Sistemas de gestión de la calidad - Recomendaciones para la mejora del desempeño
NMX-CC-007/1-SCFI-1993 ISO 10011/1 1990	Directrices para auditar sistemas de calidad. Parte 1: Auditorías
NMX-CC-007/2-SCFI-1993 ISO 10011/3 1991	Directrices para auditar sistemas de calidad. Parte 2: Administración del programa de auditorías
NMX-CC-008-SCFI-1993 ISO 10011/2 1991	Criterios de calificación para auditores de sistemas de calidad
NMX-CC-10017-IMNC-2000 ISO/TR 10017:1998	Directrices sobre técnicas estadísticas para la NMX-CC-003:1995 IMNC (Proyecto).
NMX-CH-150-1999-IMNC ISO 8601:1998	Elementos de información e intercambio de formatos. Intercambio de información. Representación de fechas y horas
NMX-EC-022-IMNC-2000 ISO/IEC Guide 22:1996	Criterios generales referentes a la declaración de conformidad del proveedor
NMX-EC-062-IMNC-2000 ISO/IEC Guide 62:1996	Requisitos generales para organismos que realizan la evaluación y certificación/ registro de sistemas de calidad
NMX-CC-021-IMNC-1999 ISO/IEC Guide 61:1996	Requisitos generales para la evaluación y acreditación de organismos de certificación/registro
NMX-CC-10006-IMNC-2001 ISO 10006:1997	Administración de la calidad - Directrices para la calidad en la administración de proyectos (Proyecto)
NMX-CC-10015-IMNC-2001 ISO 10015:1999	Gestión de la calidad-Directrices para la formación del personal (Proyecto)
NMX-CC-10014-IMNC-2001 ISO 10014:1998	Directrices para la gestión de los efectos económicos de la calidad. (Proyecto)

Instituto de Normalización y Certificación, A.C., (diciembre 30, 2004), *Correspondencia de las Normas Mexicanas*, [on line], Dirección URL: www.inc.mx

¹⁵⁵ Para ahondar en el tema, consultar la página Web del Instituto de Normalización y Certificación, A.C.

Tal como lo muestra el cuadro 4, las NMX señaladas con negritas corresponden a la serie de normas ISO. La causa de la homogeneización de las NMX con normas de carácter internacional es facilitar el cumplimiento y apego a sistemas de gestión de calidad. Las NMX y las normas extranjeras se complementan, pues abarcan un espectro más amplio, destacando aquello que los organismos nacionales consideren apropiado.

De nueva cuenta, la normalización junto con la certificación, son en quienes recae la revitalización de la gestión pública. De antemano, sus objetivos y herramientas las destinan a hacerse notar como “merecedoras” del aplauso social, cuando en verdad evidencian la falta de un diagnóstico preciso para las necesidades en las organizaciones públicas. El apego a lineamientos internacionales y empresariales, en estos casos, demuestra que es inexistente una estrategia de y para la Administración Pública en su conjunto. Son apropiados para las empresas, eso no se pone en entredicho. Pero el gobierno es distinto. La complejidad institucional, organizaciones, la diversidad de actores y de problemas a enfrentar, necesitan mucho más de lo que la certificación y normalización pueden significar.

III. La administración de la calidad total

Uno de los aspectos que más han cuajado dentro de lo público, es la llamada calidad total, a tal grado, que parte de lo se ha considerado susceptible de cambiar, ha sido definido como <en pro de la calidad total>. Dentro del ambiente en el que se ha desarrollado, se ha caracterizado por permitir a las organizaciones disminuir los costos y aumentar las utilidades. Diversos textos explican la situación y describen los factores que toman en cuenta para el cambio, conozcámoslos.

La Administración de la Calidad Total (ACT) enfoca a la organización a mantenerse en un continuo mejoramiento orientado a la satisfacción total del cliente. Este proceso conducente al cliente combina prácticas administrativas fundamentales con esfuerzos de mejora, herramientas y técnicas comprobadas. La ACT es aplicable a cualquier organización (pública o privada), ya sea que la organización tenga una función simple o sea una institución con tareas sumamente diversificadas.

Puede definirse a la Administración de la Calidad Total (ACT) como una “filosofía” y como una serie de principios que se orientan a un continuo mejoramiento de la organización. La Administración de la Calidad Total (ACT) es la aplicación de métodos cuantitativos y recursos humanos para mejorar el abastecimiento en servicios materiales en una organización, todos los procesos dentro de ésta y el grado con el cual las necesidades del cliente son conocidas ahora y en el futuro. La Administración de la Calidad Total (ACT) integra técnicas administrativas fundamentales, esfuerzos de mejora con herramientas técnicas bajo una disciplina enfocada a una mejora continua¹⁵⁶.

Sin embargo, no hay homogeneidad en relación a una definición de la Administración de la Calidad, debido en gran parte a lo reciente de su surgimiento; una definición varía de organización a organización y de individuo

¹⁵⁶ Saylor, H. James, *TQM, Field Manual*, McGraw-Hill, Estados Unidos 1994, pp. 6 y 7.

a individuo, aunque hay una serie de elementos que son comunes a cada una de las definiciones pudiendo tomarse como un punto de partida seguro, éstos son los cuatro elementos esenciales de todas las definiciones de ACT, a saber: *proceso de mejora continua, orientación a las personas, métodos cuantitativos y enfoque al cliente*¹⁵⁷.

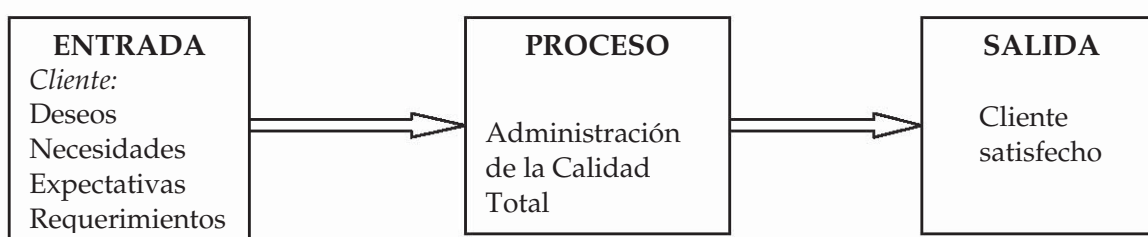
Es necesario desglosar el término Administración de la Calidad Total, precisando cada una de las palabras que lo componen, y de esta forma acercarse a una definición aproximada de la ACT.

Total. En el contexto en el que se ubica significa comprometer a todos y a todo en la organización en un esfuerzo de mejora continua.

Calidad. Es la total satisfacción del cliente, La Total satisfacción del cliente es el centro o foco de la ACT. El cliente es totalmente afectado por el producto y/o servicio de ahí su importancia. Cuando el cliente es el último usuario del producto y/o servicio es conocido como cliente externo, y cuando el cliente es el próximo proceso en la organización es conocido como cliente interno. La ACT busca satisfacer tanto a los clientes internos como externos.

Administración. Es la dirección, el mando de una organización. La administración crea y mantiene el ambiente de ACT.

*El Proceso de la Administración de la Calidad Total.*¹⁵⁸



Es notorio que el proceso de Administración de la Calidad Total (ACT) considera al cliente en primera instancia, y que con base en él, se realiza el

¹⁵⁷ Ídem.

¹⁵⁸ Ídem, p. 10.

proceso, el cual debe ser acorde con la satisfacción de él. Cabe señalar que no hay un proceso de ACT que funcione en todas las organizaciones, éste tiende a variar de acuerdo con las diferentes visiones del cliente satisfecho y conforme al segmento del mercado al que se oriente.

La ACT se desarrolla de un amplio rango de practicas administrativas recientes, y se orienta a intensificar la manufactura productiva y los esfuerzos de mejora.

Algunos principios y conceptos de la Administración de la Calidad Total¹⁵⁹.

1. Concentrarse en el cliente
 - ▶ Es necesario enfocarse al cliente
2. Hacer bien las cosas
 - ▶ Evitar los reprocesos
 - ▶ Mejorar constantemente
 - ▶ Considerar la calidad como una actitud
3. Comunicar y educar
 - ▶ Informar al personal lo que se está haciendo
 - ▶ Educar y capacitar
4. Medir y registrar
 - ▶ Medir el trabajo
5. Colaborar todos juntos
 - ▶ Los altos puestos deben participar
 - ▶ Se debe explotar el potencial del personal
 - ▶ Lograr un lugar agradable de la empresa
 - ▶ Introducir el trabajo en equipo
 - ▶ Organizar la empresa por procesos no por funciones

Concentrarse en el cliente. Se refiere a colocar al cliente como la figura alrededor de la cual se suceden todas las acciones, la razón de ser de la organización. Por lo que se requiere que la empresa analice permanentemente las actitudes de los clientes.

Hacer bien las cosas. Se dirige a señalar la necesidad de evitar la repetición de trabajos “reprocesos”, implica evitar los trabajos defectuosos, tanto en la producción como en la administración.

¹⁵⁹ Sadgrove, Kit, *Cómo hacer que funcione la Calidad Total*, Panorama, México 1999, pp. 18 y 19.

Comunicar y educar. Requiere mejorar los flujos de información, y los informes de los grupos de trabajo. Si los empleados se encuentran más capacitados obtendrán más habilidades y podrán realizar mejor su trabajo.

Medir y registrar. A partir de ello se pueden tomar decisiones con fundamento, además de ayudar a mantener estándares de funcionamiento para que los procesos se realicen dentro del margen aceptado.

Colaborar todos juntos. Es necesario involucrar a los altos mandos, ya que sin ellos el programa no tendrá el compromiso que requiere. Potenciar a los empleados, significa utilizar al máximo cada una de sus capacidades y habilidades. Los equipos de trabajo —elemento fundamental de la ACT—, mejoran la motivación en la implementación de la ACT, asimismo reducen los conflictos y fricciones que minan el desempeño en la organización.

Cada uno de los principios mencionados, son importantes en la ACT, son el mínimo que debe ser considerado al implementar un sistema de calidad, tales principios son el punto de partida en la búsqueda de la calidad. Todos los teóricos no comparten la misma visión de lo que debe entenderse por ACT, sin embargo, en algunos principios coinciden, y son la base de la calidad total. Por tal motivo, pueden ser considerados un punto seguro del cual partir en la instrumentación.

Cliente, mejorar constantemente y la calidad como una actitud, entre otros, son sinónimo de inaplicación en el sector público. En todo caso son derechohabientes o ciudadanos, la mejora constante no se inserta en esquema racional propuesto por Weber y que fundamenta la organización pública, y la actitud, va en contra del presupuesto de impersonalidad de la burocracia, necesario para cumplir la legalidad.

IV. El *benchmarking*

Es uno más de los métodos que se encuentran insertos dentro de las técnicas, métodos y modelos con los cuales ciertas organizaciones “buscan el mejoramiento continuo, la excelencia en forma permanente”¹⁶⁰. Se desarrolló en 1979 por Xerox Corporation como resultado de la búsqueda de mecanismos para superar a la competencia. Aunque su difusión ha sido amplia y cuenta con un gran número de seguidores se ha escrito poco al respecto.

Autores que han participado ampliamente en esta técnica, la definen como la investigación industrial o recopilación de información que permite al administrador comparar el desempeño de su función con el de las mismas funciones en otras compañías, en este tenor, identifica aquellas prácticas administrativas que debe utilizar la función para lograr la excelencia. El *benchmarking* no sólo indaga en la rama industrial en que se ubican los interesados en descubrir las mejores prácticas, sino que trata de identificar las mejores prácticas donde quiera que éstas se encuentren; no se estudia únicamente la competencia y el desempeño propio, de ser posible se busca el conocimiento de las prácticas utilizadas por los líderes en otras áreas, adaptando y modificando aquellos elementos útiles que posibiliten desarrollar una ventaja comparativa que lleve a un desempeño superior.

Los principales beneficios que se trata de acometer con el empleo de esta técnica son:

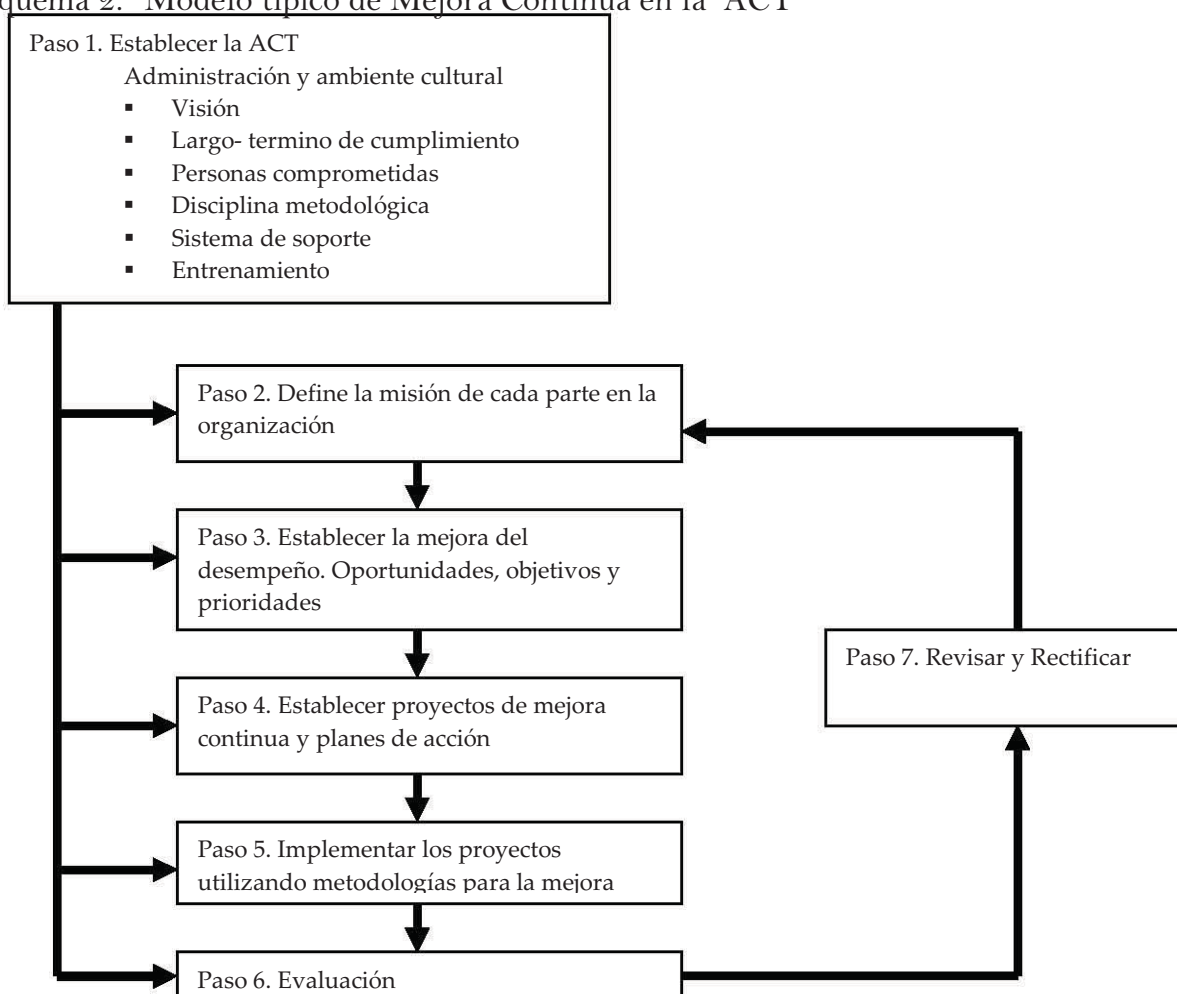
- ▶ Elevar el nivel de satisfacción que se proporciona al cliente, establecimiento de metas y objetivos que sean efectivos.
- ▶ Medir realmente la productividad.
- ▶ Lograr competitividad.
- ▶ Conocer las mejores prácticas administrativas.

¹⁶⁰ *Introducción a la Administración, op. cit.*, p. 315.

V. La mejora continua

Metodologías para la mejora, herramientas y técnicas. Existen diferentes metodologías para la mejora continua que pueden ser empleadas en las organizaciones. Estas incluyen el proceso de control estadístico, el despliegue de la función calidad y la mejora de procesos. La metodología de mejora debe ser una herramienta orientada a una organización específica debería ser utilizada en cada una de las partes de la organización para crear y mantener una sistemática, integrada, consistente organización con amplias perspectivas. Por lo que las diferentes metodologías que se empleen en la organización dependerán de ésta, puesto que la metodología debe adecuarse a la organización y no al contrario.

Esquema 2. “Modelo típico de Mejora Continua en la ACT”¹⁶¹



Recopilado de J. Taylor, *TQM, Field Manual*, p. 161.

¹⁶¹ Op. Cit., Saylor, Pág.161.

Principalmente se pueden identificar dos corrientes en las metodologías para la mejora continua: el ciclo de Deming, y la metodología problema-solución. Lo fundamental de la metodología problema-solución es que instituye para utilizar, entender, seleccionar, analizar, generar alternativas, elegir una solución o plan, instituir y revisar. En este contexto, la mejora continua es una de las herramientas básicas de la ACT, a la vez que un elemento fundamental de la innovación organizacional. Debido a que la Administración Pública se sustenta en el principio de legalidad, no puede actuar fuera de su marco jurídico de referencia¹⁶².

Ahora bien, como lo indica el esquema 2, tanto en el paso número cinco <implementar los proyectos utilizando metodologías para la mejora> como en el siete <revisar y rectificar> se incluye el establecimiento de proyectos de mejora, los cuales requieren un cambio en el ambiente organizacional e implican innovar y rehacer lo que se había planteado en un inicio, lo cual se podría contraponer a lo establecido *a priori* en los manuales de organización y de procedimientos, así como en el reglamento interno. Percibir si dicho cambio o mejora continua es *ad hoc* al contexto normativo de la dependencia o entidad, o sí por el contrario difiere o se “sale” de lo contemplado jurídicamente, es un aspecto de gran importancia a considerar.

Una acción u omisión por parte de un servidor público al no cumplir lo establecido en dichos manuales y reglamentos, puede dar pie a responsabilidades de índole administrativa, política, patrimonial y penal, entonces, es necesario que el servidor público se circunscriba a la normatividad.

Con base en dicho argumento se vislumbra la posibilidad de incompatibilidad entre el marco legal y una de las herramientas básicas de la ACT. Lejos de sugerir alejarse de las tendencias que se orientan en mejorar la calidad de algunos procesos y procedimientos, no pueden ser la base general

¹⁶² Vid Supra.

sobre la que se promueva el cambio. Lo que se hace patente es una revisión de las bases jurídicas sobre las cuales funciona el sector público, para adecuarlas a las condiciones actuales.

CAPÍTULO QUINTO. **Experiencias en el sector público**

Reconocer la importancia de la modernización administrativa, en sentido amplio, ha dado lugar a que se planteen diversos criterios de funcionamiento en la Administración Pública. Como la profesionalización de la función pública y la inclusión de un sistema de profesionalización en el servicio público, por mencionar algunas, que permitan su mejora. Estas, entre otras, son algunas de las perspectivas de modernización. En este caso, deben integrar un recurso útil para contar un aparato administrativo eficaz y para ampliar los consensos sociales. En la medida que el ciudadano reconozca que los servicios públicos se prestan con honradez y eficacia, y que sus contribuciones —recaudación fiscal— se orientan en provecho de la colectividad, su compromiso con el proyecto político en turno tenderá a fortalecerse.

En la Administración Pública, y como parte de influencias tanto internas como externas, la llamada calidad total, las cartas de servicios, la reingeniería de procesos, la desregulación, el *benchmarking*, la mejora continua, la certificación, la normalización, la planeación estratégica e incluso la planeación prospectiva¹⁶³, se manejan como posibilidades a partir de las cuales mejorar el desempeño. La factibilidad e idoneidad de esas propuestas, se observará en la medida de su adaptabilidad a las condiciones imperantes en la administración y en los requerimientos y necesidades de la sociedad.

Sin la distinción temática que se debería incluir en el empleo de las herramientas a utilizar en la función pública. Se utilizan sin esa salvedad, atienden aspectos distintos cada una de ellas, sin lograr en conjunto adquirir el carácter obligatorio que es necesario para que sean de atención general. En este escenario, se han dado casos alejados y no generalizados para renovarla, como es el caso de algunas instituciones, que generan o la implementan.

¹⁶³ Tales herramientas provienen de la llamada administración privada o empresarial, y desde hace algunos años han comenzado a tener eco en el Sector Público.

Lamentablemente, lo que dentro del Plan Nacional de Desarrollo (2000-2006), se dio en llamar “Área de crecimiento con calidad” es sumamente ambiguo y general, a saber:

“La sociedad mexicana demanda un entorno que pueda conducir al progreso y al bienestar, un marco macroeconómico en el que la actividad productiva y el trabajo, la inversión y el ahorro, la innovación y la creatividad, ofrezcan oportunidades para todos; aspira también a un crecimiento económico estable, sostenido y sustentable. Un crecimiento de esa naturaleza se caracteriza por bajos niveles de inflación y, consecuentemente, por certidumbre en los parámetros financieros; por el incremento de la competitividad y por su ampliación a sectores y regiones que no han sido hasta ahora partícipes de su fortalecimiento; por incrementos graduales, pero sostenidos, de los salarios reales, asociados a una mayor y más difundida competitividad.


Ese crecimiento se caracteriza necesariamente por una estabilidad exenta de fluctuaciones violentas y recurrentes, y también por su capacidad de crear oportunidades para ampliar el desarrollo de las comunidades y las personas, particularmente para quienes han estado excluidos del desarrollo. El crecimiento al cual aspiran los mexicanos se caracteriza además por el uso racional de los recursos naturales. Para responder a ello, México debe crecer con calidad.

Este mandato de la sociedad mexicana exige que el gobierno promueva el desarrollo, proporcione las condiciones óptimas para la acción de sus emprendedores, planee sus acciones a largo plazo y establezca normas y reglas claras y transparentes. Un gobierno que enlace efectivamente el orden y el respeto, el desarrollo social y humano, y el crecimiento con calidad”.

Por ello, no se lograron establecer lineamientos precisos y adecuados, metodológica y teóricamente. Por ejemplo, el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, dispone transformar al gobierno en una institución competitiva y 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; la confusión de conceptos y objetivos es evidente. Lejos de parecer parte de una estrategia, son parte de un discurso con tintes políticos, no administrativos.

Por si lo anterior no fuera suficiente, la implantación de las herramientas explicadas en el capítulo cuarto, se consideran posibles en el mismo documento. Su consignación refiere inopia respecto al quehacer público. La adopción sin consideración alguna, más que la que proviene de que está de “moda”, refleja el grado de persistencia en importar aspectos empresariales. Al respecto, una de las presentaciones del Modelo Estratégico referido, señala la situación descrita, ésta es:

Cuadro 5. “Modelo de calidad del gobierno federal”

Estrategias para el Cambio	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Administración por Calidad. ▪ Federalismo – Municipalización. ▪ Continuidad y Abandono. ▪ Gobierno abierto y participativo. ▪ Reformas jurídicas y normativas. ▪ Eliminar las restricciones. ▪ Unir la retaguardia con la vanguardia. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mercadotecnia social. ▪ Benchmarking. ▪ Financiamiento emprendedor. ▪ Informática y Telecomunicaciones. ▪ Subcontratación de servicios. ▪ Involucramiento Sindical. ▪ Super – productividad. ▪ Conectividad total.
	<p style="font-size: 1.2em; font-weight: bold;">Innovación y Calidad</p> <p style="font-size: 0.8em;">25</p>

Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, la implantación del Modelo de Innovación y Calidad en las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal.

Aparte de lo anterior, se considera la pertinencia de contar con¹⁶⁴:

Gobierno de clase mundial	Criterios del modelo nacional de calidad
<ol style="list-style-type: none"> 1. De Calidad Total. 2. Participativo. 3. Abierto y Transparente. 4. Responsable. 5. Estratégico. 6. Competitivo y Global. 7. Inteligente (digital). 8. Ágil y Flexible. 9. Federalista. 10. Cercano. 11. Austero. 12. Confiable. 13. Ético. 14. Desregulado. 15. Efectivo. 16. Respetuoso de los Derechos Humanos. 17. Con Finanzas Sanas. 18. Profesional 19. De Clase Mundial. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.0 Valor Superior para el Cliente 2.0 Liderazgo 3.0 Desarrollo del Personal 4.0 Conocimiento Organizacional 5.0 Planeación 6.0 Cadenas de Valor 7.0 Impacto en la Sociedad 8.0 Valor Creado: Resultados

¹⁶⁴ Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental.

Lo que en verdad refleja el Modelo Estratégico de Innovación, es la falta de una estrategia general en el sector público, adoptar todo lo que suponga moda empresarial sin una consideración extra, no es una estrategia, es una barbarie. Además, lejos de actuar con base en lo proyectado, se generan al interior de la cosa pública bandazos para legitimar la acción del partido gobernante. Es necesario un diagnóstico preciso que oriente la toma de decisiones, y a partir de ello se distinga aquello que se necesita y lo que es infructuoso. Dentro de la Administración Pública, los resultados que se han presentado son hilarantes, la actuación cotidiana deficiente, la implementación de programas que no impactan y el clientelismo político, son la norma.

I. El programa de innovación y calidad gubernamental

El Programa de Innovación y Calidad Gubernamental está dirigido a servidores públicos de mandos medios y superiores de la Administración Pública Federal inmersos en el proceso de calidad e innovación dentro de su dependencia o entidad¹⁶⁵.

Cuadro 6. “Actividades para la calidad e innovación gubernamental”

Módulo I	Don Beck Dinámicas de espiral e Innovación	10 - 11 Junio 2003
Módulo II	Susan Valaskovic Sistema de cinco estrellas para instrumentar el cambio en las organizaciones del sector público	8 - 9 Julio 2003
Módulo III	Victoria Holtz	30 -31 Julio 2003
Módulo IV	Tony Buzan Mapas mentales	19 Agosto 2003
Módulo V	Enrique Cabrero Mendoza Innovación en la Administración Pública	10 Septiembre 2003
Módulo VI	Steven Saide Azar ¿ Como Nafinsa ha evolucionado con las 6 líneas?	15 - 16 Octubre 2003
Módulo VII	Foro	3 -4 Noviembre 2003
Módulo VIII	Ricardo Nieto Administración del cambio	27 - 28 Enero 2004
Módulo IX	Alan Glassman Planeación en una era turbulenta	17 - 18 Febrero 2004

Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, (febrero 25, 2004), *Programa de Innovación y Calidad Gubernamental*, [on line], Dirección URL: www.presidencia.gob.mx

¹⁶⁵ Para obtener acreditación se deben aprobar los exámenes de cada módulo, contar con el 80% de asistencia y entregar un trabajo final. Se entrega constancia de participación a los participantes que cuenten al menos con el 60% de asistencia. El Programa es un curso intransferible, ninguna persona puede asistir al curso en lugar de otra.

Las actividades de la tabla son parte central del programa de innovación y calidad gubernamental, se dirige por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, que es la instancia encargada de buscar en el Gobierno una institución competitiva que contribuya a lograr los resultados planeados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, así como en materia de orden y respeto.

A su vez, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental ha formado la Red de Socios Estratégicos para la Innovación y Calidad, integrada por los Oficiales Mayores, los responsables de las áreas de Innovación y Calidad, Recursos Humanos, Informática y los responsables de la Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa de la Secretaría de la Función Pública¹⁶⁶.

Entre los grupos de trabajo que forman esta Red se encuentran la RED Innovación y Calidad, el Grupo Innova Pinos, la RED e-Gobierno y el Comité Técnico de e-Gobierno.

De nueva cuenta el Programa de Innovación y Calidad Gubernamental, carece al igual que el modelo estratégico de calidad, de medidas concretas que ataquen los problemas específicos en las dependencias públicas. Por ejemplo, en este caso en particular, las conferencias no pueden ser la base del cambio organizacional, no existe una relación de interdependencia a través de la cual se pueda incidir en forma significativa mediante éstas.

¹⁶⁶ Dirección electrónica de la Presidencia de la República.

II. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa formado por 60 servidores públicos y 10 empleados operativos de confianza. Su creación y facultades tienen origen en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Su mandato es garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, y que éstas logren beneficios mayores a sus costos para la sociedad¹⁶⁷.

Sus principales funciones son:

- ▶ Evaluar el marco regulatorio federal;
- ▶ Diagnosticar su aplicación, y
- ▶ Elaborar, para consideración del Presidente de la República, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos.

Cuenta con un consejo asesor, el Consejo para la Mejora Regulatoria Federal, conformado por representantes de los distintos sectores productivos del país.

La COFEMER forma parte, en términos amplios, de la modernización administrativa. La manera en que interviene el gobierno, no sólo a través de su participación directa, sino con la emisión de reglamentaciones para la sociedad; es lo que previene la COFEMER. Es el esfuerzo continuado por restringir la actividad del gobierno, alentando y promoviendo la actividad empresarial. Se contempla también como parte de las atribuciones que se dirigen hacia el sector público, las manifestaciones de impacto regulatorio, revisiones sobre los

¹⁶⁷ Página *Web* de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

procedimientos que implicarán la existencia nuevas reglas. De esta manera, el criterio para emitir las será la conveniencia respecto a los trámites que generará.

Las actividades que este órgano realiza, se orientan fundamentalmente a la mejora regulatoria. Conjunto de acciones que realiza el gobierno para mejorar la manera en que regula o norma las actividades del sector privado, y en general, en que interviene en la sociedad. Es una política que abarca tanto estrategias regulatorias específicas (por ejemplo, la selección de una regulación coercitiva o compensatoria, obligatoria o voluntaria) como el proceso de elaborar regulaciones.

Los principales elementos de la mejora regulatoria son¹⁶⁸:

- ▶ la desregulación, es decir, la eliminación parcial o total de la regulación vigente en sectores económicos o áreas regulatorias específicas,
- ▶ el análisis y la modificación de regulaciones propuestas o vigentes,
- ▶ la creación de nuevas regulaciones para subsanar vacíos jurídicos existentes u originados por los cambios económicos, sociales y tecnológicos, y
- ▶ el diseño de los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones.

Si en su relación con la sociedad la actividad del gobierno ha mejorado sustancialmente por su retraining, no ha sido así con respecto a la acción misma al interior. El funcionamiento en un marco de disposiciones administrativas tradicionales sigue persistiendo. Algunos avances ya no realizados por la COFEMER, pero que han dado resultados positivos y certidumbre y seguridad jurídica y administrativa fue la publicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que regula al acto administrativo, base del actuar público. Lamentablemente, la comprensión de ello y lo que implica, no se toma en cuenta por los procesos de mejora existentes.

¹⁶⁸ Ídem.

1. El Programa de Mejora Regulatoria, 2001-2006

El objetivo a largo plazo de la mejora regulatoria consta en el desarrollo de un sistema integral de administración regulatoria que contribuya a crear una economía dinámica mediante reformas microeconómicas que eliminen esquemas regulatorios rígidos, incentivos mal usados y distorsiones de mercado que reducen el desempeño económico. Significa contar con un sistema integral de administración regulatoria que mejore la efectividad y eficiencia del gobierno, opere bajo una auténtica cultura de mejora regulatoria, estimule y fortalezca la actividad económica, reduzca al máximo los incentivos institucionales a la corrupción y continuamente revise e incremente la calidad del sistema jurídico nacional¹⁶⁹.

Se deberá mejorar la efectividad y eficiencia del gobierno, para que logre hacer más con menos y brindar mejores servicios, con la adopción de herramientas avanzadas de política pública, la integración equilibrada de diferentes objetivos económicos y sociales, y el diseño de esquemas de instrumentación y aplicación costo-efectivos y flexibles ante los constantes cambios de un mundo interdependiente. México necesita contar no sólo con regulaciones de calidad, sino también con un gobierno de calidad.

También será indispensable reducir al máximo los incentivos institucionales a la corrupción, e incrementar la calidad, eficiencia y efectividad del conjunto del sistema jurídico nacional. Esto permitirá desarrollar plenamente los valores democráticos como transparencia, participación pública y rendición de cuentas del gobierno ante la sociedad. Lo anterior implica medir el desempeño regulatorio de las diversas autoridades, reducir el control burocrático de la administración pública, limitar la intrusión del gobierno en la vida privada de los particulares y promover la descentralización y el federalismo para acercar más el gobierno a los ciudadanos. Estructurando un proceso de mejora regulatoria en la que el gobierno sea riguroso en sus procesos de toma

¹⁶⁹ *Programa de Mejora Regulatoria, 2001-2006*, pp. 35-52.

de decisiones, al fundamentarlos en la transparencia, el cuidadoso análisis, la consulta pública y la rendición de cuentas, con el fin de proteger la vida, la salud, el medio ambiente y los intereses de los consumidores, al menor costo posible para los particulares.

La mejora regulatoria debe permitir a los particulares adaptarse rápidamente a los cambios económicos, tecnológicos y sociales de su entorno. Esto se logrará con el esfuerzo de toda la sociedad, con la participación activa de los grupos afectados, con el análisis cuidadoso de las alternativas regulatorias y con plena transparencia de las decisiones de política pública¹⁷⁰. La mejora regulatoria será parte de la nueva forma de gobernar basada en la transparencia, el análisis y la consulta pública.

Asimismo, el proceso de mejora regulatoria debe estar enfocado a proteger los intereses sociales, tales como la vida, la salud, y el medio ambiente, evitando costos innecesarios para la sociedad y haciendo el uso más eficiente posible de los recursos limitados de la misma¹⁷¹. Lo anterior a fin de fomentar el desarrollo económico dinámico e incluyente del país y un crecimiento con calidad. La mejora regulatoria mejora la efectividad y eficiencia del gobierno, estimula y fortalece la actividad económica, reduce al máximo los incentivos institucionales a la corrupción, e incrementa la calidad del sistema jurídico nacional¹⁷².

De los esquemas contemplados e implementados en la Administración Pública federal para mejorar su actuación, el de mejora regulatoria es uno de los más serios. Incluye la creación de una comisión integrada por altos miembros de la Administración Pública, está contemplada en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y tiene un plan de cumplimiento obligatorio para las dependencias de la administración.

¹⁷⁰ Ídem.

¹⁷¹ Ídem.

¹⁷² Ídem.

III. La certificación en la Administración Pública federal

La certificación es, sin duda alguna, la “herramienta” que más se ha posicionado dentro del gobierno, los esfuerzos por mejorar el desempeño están encaminados a lograr el *ISO 9000*, de esta manera se soslayan otro tipo de posturas. La inclinación por tal situación se deriva de que en el ámbito privado la venta de productos se realiza a través de parámetros internacionales establecidos *a priori*, en tal caso, la homogeneidad de procesos, medidas y diseños, es similar a cada participante en el mercado, por lo que los procesos, principalmente éstos, precisan las principales atenciones.

En el gobierno, algunas dependencias y entidades cuentan ya con certificaciones parciales en ISO 9000, algunas de ellas son: Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, la Secretaría de Economía, y Nacional Financiera, entre otras, lo que refleja la búsqueda de la Calidad a través de la certificación de procesos.

De la implantación del Modelo de Innovación y Calidad en las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, son varios los aspectos que se manejan en su contenido, a saber:

- ▶ Modelo Nacional de Calidad Total
- ▶ Modelo para la Innovación y Calidad
- ▶ Implantación y certificación ISO 9000:2000
- ▶ Organización para implantar el Modelo
- ▶ Directrices
- ▶ Programa

Así, parte de las medidas adoptadas, se orientan a implantar el sistema ISO 9000, la certificación. No se aclara qué procesos, en qué dependencias y bajo qué prevenciones para los casos particulares. Es sólo una medida aislada pero que se repite en el ámbito federal. No hay, en realidad, un documento central que coordine la certificación, su implementación depende de órdenes expresas por una unidad de mando y conforme al discurso oficial.

No obstante, la certificación podría emplearse para asemejar procesos dentro de la Administración Pública. La repetición de atribuciones, las tareas similares pueden ser abatidas si el procedimiento de certificación se realiza adecuadamente. La certificación por sí misma no significa la mejora de los resultados en la actuación pública, puede, en cambio, mejorar los aspectos adjetivos que le caracterizan. La forma, en este caso, es factible de cambiar positivamente con la certificación.

1. El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

Si bien tiene algunos años que la certificación comenzó a ser parte de la Administración Pública, su implementación ha sido intermitente y focalizada, algunos organismos apenas si han comenzado el camino para certificar sus procesos. En esta situación se encuentra la Dirección General de Vinculación Cultural, perteneciente al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, quien apenas ha formalizado los procesos que lleva a cabo para someterlos a lineamientos enfocados al ISO 9000¹⁷³, cabe señalar que la obtención de la certificación es por procesos, no de la institución en su conjunto.

Entre las tareas que originalmente se han planteado esta la elaboración de un manual para gestionar la calidad, aplicado en un Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) de la Dirección General de Vinculación Cultural que es responsable de prestar los servicios de promoción para el desarrollo cultural de las entidades federativas, vinculando los tres órdenes de gobierno y la sociedad en general. El campo de aplicación se lleva a cabo con la finalidad de cumplir y demostrar la capacidad de atender los requerimientos de sus usuarios — instituciones culturales y educativas, públicas y privadas, creadores artísticos y culturales—. Para ello se presentan cinco procesos clave:

1. Oferta del servicio.
2. Solicitud, invitación y fallo.
3. Gestión y formalización del servicio.
4. Ejecución del servicio.
5. Evaluación y retroalimentación del servicio.

Los objetivos de calidad en la unidad de la organización descrita, son: *Hacia el usuario*: medir y mejorar la oferta de los servicios de la DGVC a sus usuarios. *Hacia el personal*: promover el trabajo en equipo y fomentar la

¹⁷³ *Manual de Gestión de la Calidad*, Dirección General de Vinculación cultural, CONACULTA, México 2004.

creatividad, capacitando en “desarrollo humano” al 60% del personal, durante el 2004. *Hacia la organización*: establecer un SGC para lograr la certificación de cinco procesos clave, de acuerdo a la norma ISO 9001:2000, en el primer semestre de 2004. *Hacia la mejora regulatoria*: ampliar el alcance del SGC, incorporando otros servicios que ofrece la DGVC¹⁷⁴.

El Sistema de Gestión de la Calidad establece, documenta y mejora continuamente su eficacia con base en requisitos establecidos en la norma mexicana¹⁷⁵ NMX-CC-9001-IMNC-2000. De esta manera, la DGVC:

1. Identifica los procesos clave y los procesos externos de apoyo necesarios para la implantación del SGC.
2. Determina la secuencia e interacción de los procesos identificados.
3. Fija los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que, tanto la operación como el control de los procesos sean eficaces de acuerdo a fichas de proceso.
4. Asegura la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de estos procesos, de acuerdo a procedimientos de operación y a fichas de proceso.
5. Realiza el seguimiento, la medición y el análisis de los procesos.
6. Implementa las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos.

¹⁷⁴ Ídem.

¹⁷⁵ La Norma Mexicana es aquella que elabora un organismo nacional de normalización, ó la Secretaría de Economía bajo las directrices de la Ley Federal de Metrología y Normalización, que prevé para un uso común y repetido reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado. Las Normas Mexicanas tienen carácter supletorio respecto a las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's). Las Normas Mexicanas son de aplicación voluntaria, salvo en los casos en que los particulares manifiesten que sus productos, procesos o servicios son conformes con las mismas y sin perjuicio de que las dependencias requieran en una norma oficial mexicana su observancia para fines determinados. Su campo de aplicación puede ser nacional, regional o local.

Tal y como se desprende de los elementos enumerados, la certificación en una dependencia, es sumamente técnica. La secuencia y el flujo de información son vitales.

Al respecto, uno de los procesos y su consecuente organización para ser certificado se presenta en el ANEXO ÚNICO, al final de la investigación. En él se describe de manera detallada, los insumos y el resultado esperado, los procedimientos aplicados y el registro emitido, así como los indicadores del proceso.

Como bien se ha venido a observar a lo largo del título segundo, los planteamientos teóricos sobre la calidad en la Administración Pública, se sitúan en dos vertientes, los de origen empresarial y los de antecedentes publiadministrativos. Las incipientes experiencias, así como el objetivo de las herramientas empresariales, dan en la cuenta discrepancias en cuanto a lo que desea la Administración Pública. No sólo ello, sino que con base en los referentes jurídicos enarbolados surge un problema de inadecuación o sustento normativo para implementar y llevar a cabo los enfoques empresariales. Por lo tanto, en el siguiente título “La Logística de la Nueva Administración Pública”, aludo el término logística —como el conjunto de medios y métodos necesarios para llevar a cabo la organización de una empresa, o de un servicio, especialmente de distribución— para demostrar la pertinencia de contar con los enfoques expuestos, a partir de un análisis racional, jurídico y organizacional.

TÍTULO TERCERO
LA LOGÍSTICA DE LA “NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

CAPÍTULO SEXTO. Apelando a la racionalidad y factibilidad

La reforma administrativa es el resultado de la dinámica de la sociedad, porque la administración como hecho social, no puede escaparse a “la concepción dialéctica de la naturaleza y de la sociedad, que no concibe al universo como un conjunto de cosas finitas y acabadas, sino como un conjunto total de procesos en desarrollo. La reforma de la Administración Pública, en su concepción más general, obedece a esta dinámica de la naturaleza y de la sociedad, en actividad incesante.

Se debe a la necesidad de ajustar la Administración Pública a los cambios científicos, tecnológicos, económicos, políticos y sociales”¹⁷⁶. Por este motivo, la reforma administrativa no debe verse sólo como la imposición autoritaria de cambio, sino como el reconocimiento de la necesidad de ajustar la estructura administrativa a la dinámica de la sociedad.

Debido a los señalamientos realizados a lo largo del texto, cada una de las posiciones en torno a la calidad, que fueron divididas en dos grandes apartados, exigen, para su comprensión cabal sobre la racionalidad y factibilidad respecto a su implementación en la Administración Pública, que sean vistas a partir de elementos verificables.

La simple y llana implementación sin prever el origen, desarrollo y objetivos que subyacen a cada forma de concebir las organizaciones, encierra una doble trampa; la primera, representada por la posibilidad de no surtir los efectos deseados y, la segunda, por suponer un cambio organizacional contrario, en efecto, a la estructura organizacional requerida para el servicio público. Max Weber y la racionalidad contemplada en sus escritos debe ser recobrada al tiempo de observarla con base en las nuevas herramientas de racionalidad,

¹⁷⁶ Duhalt Krauss, Miguel F., *Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México*, Asociación Nacional de Administradores Públicos, México 1970, p. 135.

factibilidad, congruencia organizacional y resultados esperados, todo ello con base en una metodología adecuada, retomémoslo.

La administración burocrática bajo las aportaciones de Max Weber. La administración bajo esta forma de pensamiento administrativo se centra en el seguimiento de normas, reglas y procedimientos, así como en el concepto de racionalidad, considerándose éstos elementos como elementos torales para que la organización alcance sus objetivos. La racionalidad en las acciones se convierte en sinónimo de eficiencia¹⁷⁷.

El análisis de la burocracia y sus repercusiones en la organización es hecho por Weber a partir del concepto de dominación. Dominación en este sentido, es considerada como "...la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos". La dominación implica que haya al menos dos actores: el dominador y el dominado; y como resultado del trato sucesivo, ambos tienden a buscar elementos para hacer de la dominación un patrón de comportamiento, es decir, se hacen de dispositivos para legitimar su posición dentro de la organización o de la estructura social.

El dominador, busca en la legitimación un elemento de permanencia dentro de su puesto —conservación de autoridad— dentro de la organización, o en la estructura social. Mientras que el actor que desempeña el rol de dominado trata de buscar dentro del fenómeno de la misma dominación, elementos que le den un sentido a la posición que él guarda dentro de la organización o de la estructura social. La legitimación, de esta manera y desde el punto de vista del dominador y del dominado, incrementa las posibilidades de permanencia en la organización. Weber, al respecto, considera que la legitimación de la dominación puede provenir de tres diferentes fuentes¹⁷⁸:

¹⁷⁷ Mancebo del Castillo, Manuel, *El administrador y su entorno dentro de la administración*, Limusa, México 1992, p. 61.

¹⁷⁸ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Capítulo III, FCE, México 1970.

- I. La racional. La dominación con base en este referente se basa en el establecimiento de normas y procedimientos legalmente instituidos.
- II. La tradicional. Su base fundamental se encuentra en el devenir de las tradiciones, y del tiempo pasado.
- III. La carismática. Dominación basada fundamentalmente en las características personales de los individuos¹⁷⁹.

A partir del diverso origen que los diferentes tipos de dominación tienen, provocan el surgimiento de tres tipos diferentes de autoridad:

- I. Autoridad legal o legítima. Emanada del derecho legal que una persona tiene para dar órdenes y exigir obediencia. Los individuos en la burocracia obedecen las normas y el derecho representados por la posición jerárquica. La autoridad se confiere a la persona por aquellas personas que pertenecen a la organización.
- II. Autoridad tradicional. Proviene de tradiciones grupales o ancestrales. La autoridad la tiene el “señor”, y es a él a quien se le respeta y obedece.
- III. Autoridad carismática. Se confiere al caudillo por sus cualidades personales, donde la heroicidad es un aspecto esencial.

En la teoría de las organizaciones, los tres tipos de autoridad responden a expectativas diferentes. De esta manera, la autoridad legal es ampliamente utilizada en cualquier tipo de organizaciones productivas. La autoridad tradicional ha venido a menos en las organizaciones modernas —debido a la profesionalización de los cuadros administrativos y del personal profesional—. La autoridad carismática dentro de las organizaciones modernas incide fundamentalmente en la aplicación de las teorías del liderazgo.

En la sociedad y respecto de las organizaciones modernas, el modelo que se apega a la forma de administrar las instituciones es la burocracia. Bajo el enfoque de Weber, el estudio se desarrolla en dos partes: i) se realiza un estudio

¹⁷⁹ Ídem, p. 62.

de las características de la burocracia como forma de administración de las organizaciones y ii) se mencionan las características de los individuos que laboran en una organización administrada bajo el modelo burocrático.

Se considera a la burocracia como el modelo ideal bajo el cual las organizaciones deben ser administradas. Posición ilustrada en el siguiente párrafo: “La burocracia tiene un carácter racional: la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad objetiva dominan su conducta”¹⁸⁰ Las características de la burocracia como forma de administración de las organizaciones son las siguientes:

1. Las actividades desarrolladas por la organización deben ser realizadas bajo el enfoque racional. Se considera que racionalidad conlleva a la organización a alcanzar la eficiencia. Mediante el enfoque racional, la organización asegura que puede satisfacer las necesidades de los demandantes con el mínimo esfuerzo.
2. Las actividades a realizar deben estar supeditadas a un conjunto de reglas, normas y procedimientos establecidos intencionalmente.
3. Cualquier superior de una organización burocrática obedece al orden impersonal, y es bajo este mismo orden que el superior ordena y exige obediencia de sus subordinados. El puesto y las actividades delimitan las funciones de las personas.
4. El subordinado sólo obedece al puesto del que depende. El subordinado y el superior están sujetos al orden impersonal dentro de la organización.
5. Los puestos se limitan a una competencia específica. Se restringe a los deberes y principios propios del puesto, existe una delimitación de las funciones en cada uno de los puestos en la organización. Cada uno de ellos involucra ciertos “poderes” como herramientas para facilitar su operabilidad.

¹⁸⁰ *Economía y Sociedad, op. cit.*, pp. 173-180.

6. La jerarquía es la base para estructurar la organización. Hay subordinación de los niveles inferiores a los superiores. Existe el derecho de queja en los niveles inferiores, y en los superiores el derecho de mando.
7. Las reglas, normas o procedimientos de la organización están en función de la racionalidad.
8. Cada puesto es independiente de la persona, no es susceptible de ser apropiado.
9. Cualquier actividad que desarrolle el personal de la organización debe ser consignada por escrito, ya que el expediente es el principal elemento para fundamentar los juicios emanados por la organización

Una organización con las características mencionadas por Weber, requiere de cierto tipo de individuos para garantizar el desarrollo eficiente, racional de sus funciones. Los individuos que laboran en los cuadros burocráticos deben, por lo tanto, tener entre otras las siguientes características¹⁸¹:

1. Los individuos se deben a los deberes de sus posiciones específicas dentro de la organización.
2. Cada persona ocupa una sola posición dentro de la jerarquía organizacional.
3. Los individuos deben mostrar competencia en el puesto que desempeñan dentro de la organización.
4. Cada puesto de trabajo requiere de cierta competencia profesional.
5. La retribución que la organización hace a los individuos que ocupan un puesto dentro de la jerarquía organizacional es n dinero.
6. La organización ofrece al individuo una carrera de ascensos, misma que a su vez depende de la forma en que el individuo se desenvuelve en el puesto.
7. El individuo no puede apropiarse del cargo que a él ha sido conferido por la organización.

¹⁸¹ Cfr., los textos *Economía y Sociedad* de Max Weber y *Perspectivas on the political sociology of Max Weber*, Oxford, U.K., Blackwell, de W. J. Mommsen.

8. La organización exige al individuo disciplina por lo que se emplea la supervisión administrativa.

Para explicar con mayor claridad los postulados anteriores, hay que tener en mientes lo siguiente, regularmente se ha interpretado el planteamiento de Max Weber como un modelo extremadamente rígido en el que las reglas, normas y procedimientos, determinan el quehacer de los diferentes puestos de la organización (Parsons 1949; Bennis 1965). La burocracia bajo este punto de vista, se manifiesta como un modelo extremadamente estático con poca probabilidad de supervivencia en ambientes o contextos dinámicos. Para analizar estos supuestos, es importante hacer algunos señalamientos conforme a los escritos de Weber¹⁸².

Weber señala que posiblemente la burocracia no tome en cuenta todo el tipo de problemas a los que se pueden enfrentar los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, cuando esto sucede, señala, el funcionario debe utilizar "... puntos de vista de conveniencia objetiva". Es decir, finalmente no son ni las reglas, ni las normas, ni los procedimientos los que tutelan el hacer del funcionario público, sino la racionalidad de sus acciones medidas en términos de eficiencia.

También se considera que la burocracia requiere contar con los avances tecnológicos disponibles. Los avances tecnológicos "... deben entrar en el cuadro de la Administración Pública en parte por necesidad y en parte por conveniencias técnicas". En la época moderna las burocracias bajo este modelo deberían contar con los principales avances tecnológicos —computadoras, el Internet como elementos esenciales para incrementar la eficiencia de la organización en la solución de problemas—.

La superioridad técnica de las burocracias por sobre otros modelos de administración es uno de los elementos que enfatiza Weber dentro de su teoría,

¹⁸² *El administrador y su entorno dentro de la administración, op. cit.*, p. 66.

mencionando que “La precisión, la rapidez, la univocidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de cosas objetivas y personales son íntimamente mayores en una administración severamente burocrática y especialmente monocrática¹⁸³ servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar”.

La imparcialidad de la organización en la solución de problemas, es una de las características más importantes del modelo burocrático. Es llevada a un grado tal que se pugna por la deshumanización de la organización, la que debe prevalecer en la solución de cualquier problema. Así, la organización cumple mejor su función cuando “... más se deshumaniza, cuanto más complemente alcanza las peculiaridades específicas de las que es propietaria: la eliminación del amor, del odio y de todos los elementos sensibles puramente personales”. De lo anterior se puede afirmar que la burocracia trata de estandarizar las situaciones a través de la utilización de reglas o de conductas puramente racionales. La burocracia bajo estos entendidos, se presenta como una forma de organización que busca la solución imparcial de la problemática que se plantea¹⁸⁴.

Una de las situaciones adversas a las que se enfrentan las organizaciones que adoptan el modelo burocrático de administración, es la disfunción que el modelo mismo implica —la voz disfunción dentro de la teoría de las organizaciones se aplica cuando un elemento que ha sido diseñado como un medio para tener un objetivo, se convierte en un fin en sí mismo (Merton 1940). La burocracia está diseñada como un medio que la organización puede utilizar para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, con el paso del tiempo puede empezar a fortalecerse como un cuerpo autónomo, conformando un elemento con poder dentro de la misma organización o estructura social.

¹⁸³ El término monocrático lo utiliza Max Weber para expresar que la eficiencia o racionalidad es mayor cuando sólo hay una cabeza que dirige la organización o el departamento.

¹⁸⁴ Ídem, p. 68.

De ahí que, la administración burocrática que fue inicialmente planeada como un medio para alcanzar la racionalidad —eficiencia—, se convierta en una organización en sí misma, cuyo objetivo propio de supervivencia —como cuadro administrativo— pierda la noción de servicio a la organización de la cual es razón de ser. El mismo Weber desarrolla algunos de los mecanismos que la burocracia utiliza para concentrar poder. Una de las maneras de hacerlo es a través de guardar en secreto sus conocimientos e intenciones —la no transmisión de información relevante—. La burocracia como cuadro administrativo que busca su supervivencia, aprovecha de la misma forma las debilidades de sus nuevos directivos o dirigentes a través de convertirse en un sostén para el mismo dirigente. Otro mecanismo utilizado es mediante la explotación de los conocimientos especializados de los funcionarios, utilizando tales conocimientos como un recurso escaso que los dirigentes buscan necesariamente para la solución de sus problemas.

Rescatar a Max Weber y sus aportes a la teoría de la organización es fundamental, pone las bases para actuar racional, imparcial y objetivamente. No estoy pidiendo su inclusión tal cual, pero si su inserción como categoría de análisis para observar la pertinencia de contar con los esquemas de calidad. Soslayar los mecanismos de conocimiento especializados de los funcionarios y conocimiento y competencia profesional, por “modas” administrativas no es la solución. Los enfoques originados en las empresas, no responden de manera alguna a la institucionalidad, legalidad y racionalidad del enfoque weberiano, de ahí, que su factibilidad sea dudosa cuando no susceptible de fracasar.

I. La racionalidad organizacional

El objetivo para toda organización debe estar constituido por el desarrollo —el medio por el cual las naciones, en el mundo contemporáneo, buscan elevar los niveles de vida de la población¹⁸⁵. Así, para la realización eficiente de determinada actividad, todo organismo demanda de una estructura apropiada en que apoye su ejecución. Una estructura inapropiada puede ser un obstáculo para la operación eficiente.

Las atribuciones del aparato gubernamental en sentido amplio, exigen una estructura administrativa apropiada para cumplirlas. Racionalmente construida, independientemente de otro tipo de estructuras sociales, y cuya modificación sólo pueda lograrse a largo plazo. Dicho de manera diferente, se debe adecuar la organización del Estado a las necesidades del desarrollo, que constituye una parte de la reforma administrativa.

En este sentido, la organización del Estado puede ser enfrentada básicamente desde dos enfoques¹⁸⁶:

- a) El macro analítico, que parte de la Ciencia Política y el Derecho Administrativo y estudia la administración en sus grandes estructuras básicas y directamente ligada al gran complejo estatal de que es parte —la administración vista desde afuera—, y
- b) El micro analítico, que parte del estudio de las organizaciones privadas y busca organizar internamente la Administración Pública, aspirando a otorgarle el mismo grado de eficiencia de las mejores empresas particulares —la administración vista por dentro—.

¹⁸⁵ Ídem.

¹⁸⁶ *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, Siglo XXI, México 1966, p. 11.

Para asegurar la capacidad gubernamental para producir el desarrollo, habrá que revisar la micro y la macroorganización, no sólo en sus funciones de planeación, sino de ejecución.

Para lograr racionalidad organizacional se tendrán que considerar los elementos que coadyuven a eliminar:

1. Lentitud en los trámites al atravesar los compartimientos integrados por distintas áreas o direcciones.
2. Falta de unidad de acción al intervenir gran número de unidades administrativas.
3. Dificultad en la supervisión de un proceso en que intervienen muchos supervisores.
4. Comunicaciones deficientes que impiden que llegue la información correcta, suficiente y oportuna a los centros de decisión.
5. Duplicidad de esfuerzos y omisiones o lagunas en otros.
6. Falta de coordinación.

1. Las bases normativas de la calidad, “lagunas jurídicas”

En este punto en particular se halla uno de los puntos más sensibles de la calidad en el sector público, no obstante, la tradición administrativista de la cual México es parte, en donde la relación normatividad-función pública es elemental, se ha dejado de lado el ordenamiento y la adecuación reglamentaria que aporta, olvidadas. Uno de los motivos de tal omisión es la falta de claridad al interior del sector público, que impide asumir una posición precisa.

El desconocimiento de la situación en general, —la de la crisis de efectividad, junto con el de las posibilidades para actuar—, ha redundado en la inactividad. Si bien de esta manera se ha logrado no comprometerse en la dinámica de mejora y poder cambiar o variar sin ningún problema adicional, tampoco se ha consolidado, salvo la excepción de la mejora regulatoria, ninguna disciplina al interior del quehacer gubernamental como las políticas públicas o la gestión pública, la mayor parte de las veces se queda el esfuerzo gubernamental en el discurso o en la intención cuando la situación es favorable. No se está abogando por la rigidez o estancamiento del actuar público, sino de otorgar certeza a los gobernantes y gobernados; aparte de conminar a los servidores públicos a un esquema que contemple la omisión de las actividades descritas en términos operativos, para asegurar la calidad. También en el mismo orden, la falta de documentación no ha prescrito los tipos a partir de los cuales conductas atípicas puedan ser sancionadas en términos del cumplimiento con base en proyectos de calidad, como podría ser el incumplimiento de metas u objetivos.

Es necesario revalorar el papel que el marco normativo puede desempeñar para apoyar la labor de los administradores públicos y así lograr la mejora gradual pero constante de la administración. Se evitará, además, la posibilidad de incurrir en alguna responsabilidad si lo que se realiza se encuentra establecido en las disposiciones. De esta manera, no se actuará en un campo ambiguo en donde no está definido el campo preciso de acción del funcionario público.

II. La racionalidad instrumental de las “técnicas empresariales”

Es en el proceso de implementación de las técnicas para mejorar la actuación pública cuando resulta más evidente la influencia de la burocracia sobre el contenido y el alcance de tales programas¹⁸⁷. Ya que el papel básico de la burocracia es ejecutar las decisiones adoptadas previamente por el nivel de decisión político, llevando a la obtención de los objetivos anticipadamente fijados.

Pero aquí lo que debe atraer la atención, es el problema de la tendencia a establecer un conjunto de objetivos —excesivamente genéricos, ambiguos, múltiples e incluso contradictorios— por parte quienes deciden. Esa situación favorece la propensión a convertir el proceso de implementación de las decisiones en una casuística cuya dirección descansa en los órganos ejecutores. Algunas de las situaciones que se pueden generar son¹⁸⁸:

- ▶ Déficit de ejecución, cuando no se aplican las normas o no se logran totalmente los objetivos
- ▶ Desplazamiento de objetivos, cuando en la implementación se varía el objetivo a conseguir.
- ▶ Selectividades involuntarias, cuando se discrimina la aplicación del programa a ciertos individuos o grupos.

Por otro lado, si en determinadas situaciones la definición normativa es excesiva, los administradores públicos, podrán de hecho escoger la norma que más convenga en cada momento, ignorando la que no interesa o supliendo una laguna por una interpretación *ad hoc* en un proceso calificado de <ilegalidad útil> (Luhman, citado por Subirats, p. 133), en el que el concepto se refiere a su

¹⁸⁷ *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración, op. cit.*, p. 132.

¹⁸⁸ Ídem.

posible conveniencia, sea para los clientes del servicio, o para la buena marcha del organismo, entonces, no es suficiente el buen diseño del plan de acción, sino que es preciso tener en cuenta la disposición de los implementadores y sus relaciones con el resto de la estructura administrativa y con el entorno en el que se sitúa la ejecución.

CAPÍTULO SEPTIMO. **Determinaciones**

El examen de las técnicas, herramientas y disciplinas que ha constituido el presente trabajo, analiza cada una de ellas desde el punto de vista de precisión quirúrgica, como si fuese instrumental médico. Ahora bien, dentro de las organizaciones públicas y resultado de la relación política-administración, hay un factor que explícitamente no se incluye en ninguna de las revisiones realizadas, el liderazgo. Puesto que la actividad pública incluye, dependiendo de la situación, en mayor o menor grado aspectos como el apoyo, la cooperación, la dirección proveída por el liderazgo es fundamental. Como agregado adicional se incluyen algunos elementos para contemplarlo en esta perspectiva, y observar que sucede al respecto.

I. El liderazgo en la Administración Pública

El liderazgo es un concepto complejo y multifacético que describe lo que hace una persona dotada con cualidades determinadas, para obtener resultados deseables, bajo ciertas condiciones y con estrategias diversas, por medio de otras personas¹⁸⁹. Cooperación voluntaria es uno de los condicionantes, alentada por la motivación para que la gente participe discrecionalmente, para lograr metas valiosas con métodos “carismáticos”, pero los resultados se obtienen por medio de los demás, no por realización propia.

La importancia del liderazgo esta dada por que es fundamental para el funcionamiento de una organización compuesta por individuos que persiguen objetivos parecidos, y que además poseen intereses personales distintos.

Liderazgo se relaciona más bien con la autoridad informal propia de la dinámica oculta e incontrolable de las organizaciones, a esa autoridad las personas le otorgan poder encomendándole sus propios intereses con el fin de

¹⁸⁹ Nelligan, Mauricio, *Liderazgo auténtico*, EDAMEX, México 1999, p. 28.

que estructure los procesos que faciliten el cambio de actitudes y una salida hacia una nueva situación. Un líder debe distinguir entre situaciones técnicas que demandan al experto y situaciones adaptativas que requieren cambio de actitudes¹⁹⁰. Tiene que diferenciar entre solución técnica o cambio de valores, actitudes o hábitos de conducta para que ellos solucionen sus problemas, se le exige integridad, fidelidad a principios y valores que comparte con sus seguidores.

¹⁹⁰ Álvarez, Manuel, *El liderazgo de la Calidad Total*, CISSPRAXIS, España 2001, pp. 49-52.

II. La falibilidad de las “nuevas herramientas”

<La Administración Pública a través del mercado>, es la consigna en la gestión pública, debido a que normalmente se asocia al término burocracia una carga valorativa negativa. Se emplea peyorativamente para designar a personas, instituciones y procedimientos. Para algunos autores como Ludwig Von Mises, ello es razón suficiente para que la burocracia sea completamente indeseable en cualquier lugar, incluso en aquellos lugares con tradición estatal. Para Von Mises la burocracia remite indefectiblemente a la parálisis de la gestión y a la disminución en la productividad del trabajo, además de no reparar en gastos, y de carecer de planes y fines definidos, es por ello que va en contra del desarrollo y crecimiento, y a favor de la pobreza y la miseria. La tendencia a la que presta atención Von Mises es aquella que pretende sustituir al control gubernamental por la libre empresa, valorando y pugnando indirectamente por el totalitarismo¹⁹¹.

Aunque desde una óptica distinta, ve en la regulación —marco regulatorio— restricción a las decisiones individuales, soslayando las fuentes del marco jurídico, pues independiente de donde emanen coartan la libertad de la libre empresa, advirtiéndole no dejarse llevar por aspectos meramente formales como el hecho de que los burócratas no sean electos, sino más bien identificar que efectos tendrá su existencia sobre el capitalismo y la libertad. Observa a la burocracia como un mal inevitable debido a la complejidad y enormidad, presente tanto en las empresas privadas como en el gobierno. El recurso que enuncia es la búsqueda del beneficio.

La burocracia y el totalitarismo constituyen un binomio indisoluble, la burocracia es el instrumento para ejecutar los actos y planes del totalitarismo. Pero en el margen que no llegue a tal grado, puede aceptarse cierta burocracia, pues la cooperación social no puede existir sin un gobierno y éste no puede hacer nada sin oficinas y sin métodos burocráticos.

¹⁹¹ Mises, Ludwig Von, *Burocracia*, Unión Editorial, Madrid 1974.

La gestión empresarial y la gestión burocrática son dos métodos distintos de hacer las cosas, y aunque son radicalmente distintos los principios por los cuales operan, sólo pueden entenderse a partir de la motivación por el beneficio. Por lo que, hay dos métodos: la vía del ciudadano privado y la vía en que las oficinas del gobierno y de los municipios son las que los operan. Según la opinión de Mises, para comprender la burocracia es necesario conocer la forma de gestión y beneficio empresarial. En este sentido, el capitalismo o la economía de mercado es el sistema de cooperación y de división social del trabajo basada en la propiedad privada de los medios de producción. La empresa libre es una característica del capitalismo.

Tanto los capitalistas como los empresarios, están sujetos a los designios del consumidor, quien es también el que determina lo que ha de producirse. Si un empresario no ajusta su proceder a los deseos del consumidor su resultado será el fracaso. También determinan lo que se ha de producir y en qué cantidad y de qué calidad. En consecuencia, el empresario debe captar lo que el consumidor quiere, y lo que motiva al empresario es la motivación del beneficio que constituye el factor que obliga al hombre de negocios a proveer de la manera más eficiente aquellos artículos que los consumidores más desean. Ahora bien, para determinar si el obrar de los empresarios es factible y coherente en términos de costos y beneficios, se aplican métodos de cálculo y de cómputo para los nuevos proyectos y así apreciar el grado de utilidades.

Lo principal en este caso es que la planificación económica es el precio de mercado, por tal motivo, ningún empresario puede invertir dinero en un proyecto que no ofrece perspectivas de lucro —precisamente después de un análisis de costo-beneficio—, por eso los soberanos son los consumidores que obligan al empresario a producir lo que los consumidores exigen. Y en relación a los bienes y servicios que prestan los empresarios, la única alternativa para la determinación de los precios de mercado mediante la elección de todos los consumidores consiste en la determinación de los valores, que son siempre

relativos, subjetivos y humanos¹⁹². Tan importante es este cálculo económico que el empresario que no lo contemple quebrará y será removido de su función.

Para que lo anterior tenga utilidad práctica y sea funcionalmente posible, la gestión en el sistema de beneficios se realiza a través de los libros y los balances que también hacen ver al empresario la factibilidad de un proyecto, y por otro lado, permiten controlar el negocio en su conjunto, sobretodo porque el empresario se halla en condiciones de separar el cálculo de cada parte de su negocio de manera tal que puede determinar el papel que juega dentro de la empresa, aunado a lo anterior, de igual forma se delega responsabilidad mediante la estructura de la empresa —cuyo objetivo no es otro que la búsqueda de beneficios—. Si quienes están a cargo sobrepasan los costos son despedidos y si la empresa en su conjunto procede de igual forma se le separa del mercado. Esto puede realizarse únicamente si son evaluadas adecuadamente las cualidades de quienes desempeñan cada función.

En cuanto a la gestión burocrática, ésta en un sistema democrático significa administración estrictamente acorde con la ley y el presupuesto. La burocracia es necesaria y no se crítica por sí, ni por sus métodos, sino por su expansión a otras esferas limitando la libertad de los ciudadanos. En este sentido, los rasgos esenciales de la gestión burocrática son el cumplimiento de disposiciones normativas e imperativas establecidas por autoridades superiores, el burócrata debe acatar lo que esas reglas le ordenan, por lo que, la gestión burocrática no se puede controlar mediante el cálculo económico.

Si en un análisis comparativo entre la Administración Pública y la empresa privada, se observa que la primera actúa de forma ineficiente, se debe posiblemente a que lo considerado deficiencias y fallos en el funcionamiento son propiedades necesarias de la misma —no se guía por el lucro u obtención de utilidades—. Las funciones de la Administración Pública no se pueden valorar

¹⁹² Ídem.

en términos monetarios¹⁹³. Consecuentemente, la situación del personal en un sistema burocrático, no puede medirse en términos de beneficio económico.

La adopción e imposición de criterios utilitaristas que han comenzado a generalizarse en la Administración Pública, son inadecuados. Su idoneidad se cuestiona únicamente en su “adaptabilidad” en un escenario distinto para el que fueron concebidas (sector empresarial). Si bien la investigación destacó la necesidad de contar con nuevas herramientas capaces de contribuir a la mejora de la práctica administrativa, ha tenido la perspectiva de identificar cuáles pueden hacerlo y aquellas que no. Se han vislumbrado los aspectos jurídicos inexistentes o soslayados de las “nuevas herramientas”, que apoyan criterios ambiguos y efímeros.

La defensa del estado de derecho en el quehacer público es una tarea insoslayable. En todo caso, si finalmente es imposible retraerse de la “moda” administrativa, es necesario formalizar la instrumentación con mecanismos propios del derecho administrativo (revisar la función administrativa y el acto administrativo como la base para la actuación de la Administración Pública). Solamente de esta forma, podrá haber certeza y seguridad jurídica para los gobernados y se ceñirá la actuación pública a límites preestablecidos. En cuanto a la mejora gubernamental, se han rescatado posturas y herramientas interesantes, basta considerarlas. No puede mejorar la función pública bajo criterios parciales, bajo tendencias o modas, es necesario eliminar los razonamientos obcecados. Las herramientas están a la vista, hay que elegir con prudencia y conocimiento. De esta manera se logrará un mejor gobierno y por lo tanto, una sociedad más justa, posiblemente nos acerquemos al ideal del bien común.

¹⁹³ Ídem.

BIBLIOGRAFÍA.

- ▶ Albi, Emilio, *et. al.*, *Gestión Pública*, Ariel, Barcelona 2000.
- ▶ Álvarez, Manuel, *El liderazgo de la Calidad Total*, CISSPRAXIS, España 2001.
- ▶ Ayala Espino, José, *Economía Pública, una guía para entender al Estado*, UNAM, México 1997.
- ▶ —————, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa y Facultad de Economía, México 1996.
- ▶ Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Universidad Textos, España.
- ▶ *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, Siglo XXI, México 1966.
- ▶ Bozeman, Barry (coordinador), *La Gestión Pública, su situación actual*, FCE, México 2000.
- ▶ Cabrero, Enrique, *Del administrador al gerente público*, INAP, México 1995.
- ▶ Calhoun, John, *Disquisición sobre el Gobierno y selecciones de la disertación*, Herrero hermanos, México 1965.
- ▶ Campos, Ricardo, *Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus reformas, Liberalismo y Democracia*, Geminis, México 2000.
- ▶ —————, *Modernización Política, Burocracia y Democracia*, Universidad de Guanajuato, Facultad de Derecho, México 2002.
- ▶ Cansino, César, “Estado”, en: *Léxico de la Política*, FCE, México 2000.
- ▶ Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, Tomos I y II, Miguel Ángel Porrúa, México 1980.
- ▶ *Carta de Servicios*, Archivo General de la Administración, Alcalá de Henares, Madrid 2000.
- ▶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ISEF, México 2004.
- ▶ Duhalt Krauss, Miguel F., *Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México*, Asociación Nacional de Administradores Públicos, México 1970.

- ▶ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México 1991.
- ▶ García Ramírez, Sergio, *et. al.*, *Análisis del nuevo Código Penal para el Distrito Federal*, III, UNAM, México 2003.
- ▶ Guerrero, Omar, “Administración Pública”, *Léxico de la Política*, *op. cit.*, p. 1.
- ▶ —————, “Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas”, en: *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. VI, núm. 2, México, segundo semestre de 1997.
- ▶ —————, *El Estado en la era de la Modernización*, Plaza y Valdez, México 1992.
- ▶ —————, *Teoría Administrativa del Estado*, Oxford, México 2000.
- ▶ Guy, Peters y Martin, Heisler, “Thinking about Public Sector Growth”, en: *Why Government Grows, measuring public sector size*, Sage, Beverly Hills 1983.
- ▶ Harmon, Michael y Mayer, Richard, *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, FCE, México 1999.
- ▶ Haro Bélchez, Guillermo, *Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas*, Miguel Ángel Porrúa, México 2000.
- ▶ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, FCE, México 1971.
- ▶ Hernández y Rodríguez, Sergio, *Introducción a la Administración*, McGraw Hill, México 1994.
- ▶ Herrera, Alejandro, “Tendencias actuales en la Administración Pública: retos y perspectivas”, en: *Revista del Senado de la República*, volumen 3, número 6, enero-marzo 1997.
- ▶ Hutchins, Greg, *ISO 9000, A comprehensive Guide to Registration, Audit Guidelines, and Successful Certification*, John Wiley and Sons, Inc, Estados Unidos 1997.
- ▶ Klingner, Donald, *La Administración del Personal en el Sector Público*, McGraw-Hill, México 2002.
- ▶ Lasswell, Harold. “La orientación hacia las políticas” en: *El Estudio de las Políticas Públicas*.
- ▶ *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, ISEF, México 2004.
- ▶ *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*, ISEF, México 2003.

- ▶ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, ISEF, México 2003.
- ▶ Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Aguilar, México 1973.
- ▶ Losada i Marrodán, Carlos, *¿De Burócratas a Gerentes?* BID, Washington 1999.
- ▶ Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron (comp), *Administración Pública, el estado actual de la disciplina*, FCE, México 1999.
- ▶ *Manual de Políticas y Procedimientos para la Promoción y Gestión de Fondos Multinacionales*, Nacional Financiera, S.N.C., México 1982.
- ▶ *Manual General de Organización*, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México 1998.
- ▶ Margadant, Guillermo F., *Introducción a la historia del derecho mexicano*, Esfinge, México 2000.
- ▶ Mises, Ludwig Von, *Burocracia*, Unión Editorial, Madrid 1974.
- ▶ Naciones Unidas, *Seminario Interregional sobre Reforma Administrativa en gran escala en los países en Desarrollo*, Vol. 1, Informe del Seminario, Nueva Cork 1973, Falmer Brighton, del 25 de octubre al 2 de noviembre de 1971.
- ▶ Nelligan, Mauricio, *Liderazgo auténtico*, EDAMEX, México 1999.
- ▶ North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México 1993.
- ▶ Pardo, Maria del Carmen, *La Modernización Administrativa en México*, El Colegio de México, México 1995.
- ▶ Peters, Guy B., *La Política de la Burocracia*, FCE, México 2001.
- ▶ Popper, Karl, *La Sociedad abierta y sus enemigos I*, Planeta-Agostini, España 1992.
- ▶ *Programa de Mejora Regulatoria, 2001-2006*, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México 2001.
- ▶ Raz, Joseph, *La autoridad del Derecho*, UNAM, México 1982.
- ▶ *Reforma regulatoria en México*, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

- ▶ Rivera Lugo, Fidel Roberto, “Hacia una nueva cultura en la calidad de los servicios públicos” en: *Prospectiva*, Agrupación política Nueva A.C., Año 6, Número 18, abril-junio 2001.
- ▶ Rothery, Brian, *Normas en la Industria de los Servicios ISO 9000, ISO 14000*, Panorama, México 1998.
- ▶ Ruiz Sánchez, Carlos, *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*, UIA y Plaza y Valdés, México 1996.
- ▶ Sadgrove, Kit, *Cómo hacer que funcione la Calidad Total*, Panorama, México 1999.
- ▶ Saylor, H. James, *TQM, Field Manual*, McGraw-Hill, Estados Unidos 1994.
- ▶ Senlle, Andrés, *Cómo evaluar su Calidad. Herramientas para la Auditoría de la Calidad en la Empresa*, Gestión, España 1999.
- ▶ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México 2000.
- ▶ Sotelo Nava, Abraham, “El e-Gobierno: Estrategia para la Innovación en el Gobierno Federal”, en: *El Mercado de Valores*, año LXI, edición en español, 5 de mayo de 2001.
- ▶ Stinchcombe, Arthur L., *Information and Organizations*, Universidad de California, Berkeley 1990.
- ▶ Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, MAP, Madrid 1993.
- ▶ *Suplemento de la Gaceta de Ciencia Política*, ITAM, Año 1, Número II, primavera/verano 2001.
- ▶ *Tercera edición de la norma ISO 9001*, Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT).
- ▶ Tocqueville, Alexis de, *La Democracia en América*, FCE, México 1996.
- ▶ Uvalle Berrones, Ricardo, *La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública*, Plaza y Valdés, México 1992.
- ▶ —————, Ricardo, *Los Nuevos Derroteros de la vida Estatal*, IAPEM, México 1994.
- ▶ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, México 1989.
- ▶ Woodrow, Wilson, “The Study of Administration” en: *Political Science Quarterly*, II.