



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLÁN**

Estudio Exploratorio Sobre las Políticas de Gestión de  
la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán,  
1976-2003.

**T E S I S**

Que para obtener el título de  
Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública

**P R E S E N T A:**

Candelaria Guadalupe González Flores

**A S E S O R:**

Dr. Marco Antonio Guadarrama Flores

México, junio de 2008.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **AGRADECIMIENTOS:**

A MI MADRE AURORA: A quien agradezco infinitamente su amor y su apoyo invaluable, que con su dedicación forjó en mi una persona responsable y perseverante. Sin su apoyo no sería la persona que hoy soy.

A MI PADRE ROBERTO M.: En su memoria, a quien le debo un caudal de agradecimientos y amor, ya que siempre me impulso para seguir adelante.

A MIS HIJAS:

ELIZABETH: Por que eres mi luz y mi razón para seguir adelante.

ANA PAOLA: Por que eres mi ilusión permanente de seguir cuesta arriba.

A MI DIRECTOR:

Dr. Marco Antonio Guadarrama Flores: Por aceptar asesorarme y ser parte de este proyecto.

A MIS PROFESORES:

Que con su vocación y dedicación contribuyeron para formarme como una profesional.

A MIS HERMANOS:

Alejandra, Margarita, Guillermo, Salomón, Martha. Laura y Maria del Carmen, por su apoyo incondicional.

A CÉSAR, mi compañero, quien siempre me impulsa para seguir Adelante.

A MIS AMIGOS.

Que siempre me brindan su apoyo, atención y cariño.

A SALVADOR, mi entrañable amigo.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	1
PARTE 1 CONCEPTUALIZACIÓN Y EXPERIENCIAS NACIONALES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.	
INTRODUCCIÓN.	1
Capítulo 1 FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	
1.1 Orientaciones teóricas en la Administración Pública.	
1.2 Discusión en torno a la política de gestión.	17
1.3 Principales experiencias nacionales.	37
Capítulo 2 ESTADO MODERNO Y GESTIÓN PÚBLICA.	
2.1 Ideas de Estado y política de gestión.	55
2.2 Fundamentos de la política de gestión en el Estado moderno.	60
2.3 Política de gestión y configuración del Estado mexicano.	68
Capítulo 3 POLÍTICA DE GESTIÓN EN LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO MEXICANO.	
3.1 Transición neoliberal, crisis y reorganización institucional en México.	73
3.2 Transformación de la gestión pública en México.	87
3.3 Aspectos político administrativos de la descentralización.	96
Capítulo 4 INICIOS 1976-1980 Y DESARROLLO INSTITUCIONAL 1980-1997 DEL CAMPUS ACATLÁN.	
4.1 Organización Institucional 1976-1980.	103
4.2 Organización Institucional 1980-1997.	107
4.3 Proyectos Estratégicos 1980-1997.	112
4.4 Avances Significativos 1980-1997.	120
Capítulo 5 MODERNIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN 1998-2004.	137
5.1 Organización Institucional.	139
5.2 Proyectos estratégicos.	141
5.3 Avances Significativos.	146
5.4 Programas Básicos como Facultad	157
CONCLUSIONES	163
BIBLIOGRAFÍA	175

## INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es explicar los principales elementos y etapas de las políticas de gestión que la Escuela Nacional de Estudios Profesionales (E.N.E.P.) Acatlán desarrolló como institución educativa multidisciplinaria, desde 1976 hasta el año 2004 cuando fue elevado su rango a Facultad de Estudios Superiores.

Asimismo se pretende identificar cual fue su estrategia de gestión desde los orígenes de la E.N.E.P. así como las estrategias de desarrollo para el cumplimiento de sus metas y analizar las políticas de gestión que coadyuvaron a la modernización y consolidación de la E.N.E.P. como institución multidisciplinaria de alto nivel.

El acelerado proceso de expansión universitaria propiciado en parte por la gran migración de la población de los diferentes estados de la república a la capital del país provocó una demanda que tenía que atenderse lo antes posible lo cual propició una serie de deficiencias como incorporación de una planta docente inadecuada e insuficiente, la falta de apoyo educativo aunado a otros factores de tal manera que el crecimiento de la Universidad Nacional Autónoma de México trajo consigo el detrimento de la eficiencia educativa, durante este período y bajo estas circunstancias de expansión del sistema educativo universitario mexicano se crearon las E.N.E.P. s.

La creación de las E.N.E.P.s fueron el resultado del proyecto de descentralización que la UNAM realizó ante la creciente demanda de estudios de educación superior en la ciudad de México, ubicando estas escuelas en las áreas conurbadas de la gran metrópoli, en virtud de que la ciudad de México crecía desmesuradamente y las vías de comunicación así como las instalaciones de Ciudad Universitaria eran ya insuficientes para albergar a una población de esta naturaleza.

Dado lo anterior interesa conocer cuáles fueron las políticas que se aplicaron para la consecución de los fines y la gestión de las mismas en el caso

de la E.N.E.P. Acatlán, tras el reto de la superación académica, tarea que no ha sido sencilla, en primer lugar en los años setenta al iniciarse e implantarse la descentralización de la UNAM se tuvo que restituir la confianza en la misma e iniciar y desarrollar grandes proyectos que permitieran la superación académica a través de reformar las áreas de investigación y Posgrado, extensión universitaria, así como de la actualización de las carreras a nivel licenciatura.

La incansable búsqueda de apoyos y gestión de los mismos así como la formulación de planes y proyectos por parte de las administraciones que dirigieron en su momento a la E.N.E.P. Acatlán a fin de coadyuvar en su desarrollo como una institución multidisciplinaria, son motivo de análisis ante la pregunta de cuáles fueron las estrategias que se siguieron para organizar su estructura y trabajo.

Cuáles fueron las políticas de planeación, de desarrollo académico y de gestión que se siguieron en los distintos periodos administrativos desde mediados de los años setenta hasta el año 2004.

Otro motivo que me impulsó a realizar el presente trabajo, es el de obtener una perspectiva de la nueva gestión pública, toda vez que permite realizar un acercamiento tanto al contexto del cual forma parte de la E.N.E.P. Acatlán, así como a las peculiaridades que le distinguen de otros campus del mismo tipo, en general de las escuelas y de facultades de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La perspectiva esta relacionada con el estudio del sector público en Europa y Estado Unidos, sobre todo en Europa donde principia esta experiencia, consistente en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, en una revolución en el pensamiento administrativo, referido, en principio a la planeación estratégica, y posteriormente a conceptos clave que derivan de la práctica, siendo el principal el de calidad total.

Por consiguiente las categorías políticas como representante electo y grupo de interés, son algunas de los cuales permiten la comprensión de procesos institucionales donde se tomaron en cuenta no sólo la parte administrativa, sino también la política, misma que remite al ámbito académico, siendo este último uno de los espacios de interés de esta tesis.

Así, la nueva gestión pública ha dejado de estar centrada en la sociedad política, como forma de control social, y ha sumado a la sociedad civil, a partir de esta idea es posible aproximarse fácilmente al espacio donde convergen los dos ámbitos: el político y el académico.

Existe la creencia de que los actores del mundo gerencial mantienen de origen una superioridad sobre el funcionario público, por ser parte del mundo empresarial, ligado desde luego a sus éxitos, vía la libertad de empresa y de gestión, se olvida desde luego que el funcionario público está cercado por el principio de legalidad para la administración pública, consistente en que no puede hacer más allá de lo que la ley le ordena y permite.

En el centro de atención de la idea del mundo gerencial la nueva gestión pública implica la orientación de la administración pública hacia el mercado y la noción del “ciudadano -usuario”. La gestión pública se ha definido a partir de las relaciones con los usuarios, sobre la base de eficiencia y las relaciones “costo eficacia”.

También destaca el papel relevante de la información y la informática, así como del presupuesto, el control de gestión y la administración de recursos humanos. El management público se refiere a que los negocios y lo público pueden estar entrañados en la sociedad, en su conjunto, con las administraciones que les son propias quedando incluidas las asociaciones y las fundaciones. El punto central de la confrontación es que el management introduce al sector público en un ámbito, en el que la maximización de ganancias y la venta de productos no son imperativos categóricos. Esto explica que el management, en particular el management público, implica toda una organización, adecuada a una institución pública y política, por tanto no es



asunto de mercado, o asunto público de manera aislada, se trata de establecer una vinculación donde la resultante sea un manejo óptimo de recursos para alcanzar objetivos estratégicos, como parte de propósitos de fondo a largo plazo en donde se beneficie a la sociedad en general.

Para lograrlo se requiere de estudiar el contexto político y jurídico en el cual se da la dinámica institucional, lo cual puede involucrar el análisis de sistemas, en los términos en que se ven las empresas, pero basado en la aplicación del marketing al sector público, aunque por principio las lógicas de la administración pública y el marketing sean opuestas.

El management público es una apuesta por la multidisciplinaria, cuyo interés principal es la acción, es decir el management público se encamina hacia el saber-hacer, por que su propósito es mejorar las habilidades de gestión de los administradores en el marco de la ley. Dicho management consiste en una nueva gerencia de las tareas del Estado.

Su dominio entraña un re examen de las tareas y las responsabilidades de las organizaciones y los individuos; la racionalidad del trabajo administrativo para eliminar las estructuras redundantes y los puestos inútiles. En el management público, el administrador se convierte en un gestor de programas, cuya función es el contacto con lo público.

La configuración conceptual de la gestión pública contemporánea deriva de la globalización. Es el resultado de la estandarización de la administración pública, singular de cada país, bajo el mismo esquema de organización y funcionamiento. Cada administración pública que en lo individual queda uniformada bajo un patrón universal formado por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo con la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor y la reivindicación de la dicotomía política-administración, a modo de oposición de la policía-management.

En esta tesis establezco la vinculación de los conceptos de la nueva gerencia pública y las condiciones internas de los procesos institucionales de la ENEP Acatlán, lo cual se estudia a partir de la idea de política de gestión.

El modelo gestionario tiene como propuesta central en hacer factibles los propósitos de una “buena” administración, esto luego de desechar un modelo de “mala” administración burocrática, eliminando la desconexión entre principios y resultados, observable bajo el modelo burocrático. Este modelo se reemplazó en el curso de la actividad de la administración pública, dado que toda acción iniciada da lugar a la implementación que se encamina hacia el “punto final”. Debido a que la administración pública debe adaptarse a las nuevas realidades de la economía mundial, aunque está en marcha continua y no puede detenerse, su implementación sólo pudo elevarse cambiando el modelo de operación.

El papel de la administración pública, ha sufrido una serie de transformaciones a nivel mundial, transformándose la concepción y funcionalidad de la administración pública y han transformado la concepción y funcionalidad de la administración pública. El proceso tiene mayor impacto en aquellos países que presentan estructuras administrativas rígidas que impiden el flujo de los cambios organizacionales.

Para el caso de México a diferencia del europeo su condición histórica y económica los llevó a un cambio e innovación de las prácticas administrativas en el aparato público, que son los ejes rectores de la nueva visión de la administración pública. Ésta va más allá de la propia estructura organizacional, abarcando el proceso y el resultado de las políticas públicas, y es aquí donde radica el cambio de la visión de la administración pública, ésta va más allá de la propia estructura organizacional, abarcando el proceso y resultado de las políticas públicas, y es allí donde radica el cambio de la visión de la administración pública en México, misma que está sustentada en eficiencia y eficacia, responsabilidad, disciplina y realismo. Estos valores son compartidos ampliamente por la cultura occidental, permitiendo darle validez y sustento a los cambios que ella implica.

El sustento de la Nueva Administración en México, es el campo de las políticas públicas y se localiza en los procesos de acción organizacionales.

Entre los cambios dados se encuentra la descentralización y la desconcentración administrativa, que en el caso de la UNAM se llevó a cabo de modo importante a mediados de los setenta y empezó a dar frutos en los ochenta. Dentro de este marco es que emerge el campus Acatlán.

La idea de la UNAM fue no la de ofrecer paliativos, sino lo contrario, fortalecerse institucionalmente, resaltando criterios administrativos y políticos-institucionales. En los primeros, se encuentra el fortalecimiento de la gestión, tras la estrategia de lo local, es decir, de la administración local, desconcentrada, mientras que en los segundos está el ámbito académico bajo el enfoque multidisciplinario. Pero es algo que es necesario explicar, así considero la perspectiva de la política de gestión, para luego entonces, expresar las tradiciones administrativas, tanto como los cambios a seno de la ENEP Acatlán y la evolución de la misma hasta conformarse como Facultad.

Con base a lo anterior, a continuación se menciona el capitulado de la tesis con sus correspondientes objetivos.

## Capítulo 1.- Fundamentos Conceptuales de la Administración Pública.

Objetivo: Ubicar las principales corrientes teóricas, así como las principales experiencias nacionales que han tenido influencia en la administración pública para su orientación hacia la nueva gestión pública.

## Capítulo 2. Estado moderno y gestión pública.

Objetivo: Identificar en términos generales la concepción del Estado moderno y el fundamento de su política de gestión, así como la gestión y configuración del Estado mexicano.

## Capítulo 3. Política de gestión en la configuración del Estado mexicano

Objetivo: Analizar la transición del Estado mexicano a un estado neoliberal, su crisis y reorganización así como la transformación de su gestión pública.

## Capítulo 4. Período inaugural 1976-1980 de la Escuela Nacional de Estudios Superiores Campus Acatlán.

Objetivo: Identificar los elementos que propiciaron la política de descentralización y la estructura con la que se constituyó la E.N.E.P. Acatlán como institución de educación superior multidisciplinaria. Asimismo analizar los ejes principales de este periodo a fin de contrastarlos con los retos planteados en la gestación de la E.N.E.P. Acatlán.

## Capítulo 5. Desarrollo institucional 1980-1997.

Objetivo: Conocer la estructura y gestión de la E.N.E.P. Acatlán como institución de educación superior multidisciplinaria de alto nivel.

Capítulo 6. Modernización y consolidación de la E.N.E.P. Acatlán 1998-2003.

Objetivo: Analizar las políticas y gestión que coadyuvaron a la modernización y consolidación de la Acatlán como institución multidisciplinaria de alto nivel.

## **PRIMERA PARTE**

**CONCEPTUALIZACIÓN Y EXPERIENCIAS NACIONALES  
DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.**

## Capítulo 1

### Fundamentos conceptuales de la Administración Pública.

#### 1.1 Orientaciones teóricas en la Administración Pública.

Hasta los años setenta la administración pública clásica se remitía a la eficiencia. En este contexto tiene lugar el argumento que da inicio a una serie de estudios de la administración pública de Estados Unidos: la separación entre la política y la administración del gobierno. La llamada administración científica, promovida en los inicios del siglo pasado por Frederick Taylor, tomó importancia para la administración pública. En esta corriente se consideraba como prioridad evitar el desperdicio en las organizaciones y conseguir el mayor grado de eficiencia posible. Para la administración científica, solo existía una forma correcta de realizar cualquier actividad, la cual se podría conocer mediante la observación y la aplicación del método científico.

Entre otras recomendaciones de la administración científica estaban la de establecer científicamente cada elemento o proceso del flujo de trabajo: seleccionar, enseñar y capacitar al trabajador; cooperar con él para que cada actividad se hiciera de acuerdo con el “método científico” retomando de este método la observación y la medición de los tiempos y movimientos de los trabajadores a fin de maximizar la producción; favorecer la división del trabajo entre trabajadores y directivos, para que ambos tuvieran el mismo grado de responsabilidad pero con procedimientos claramente definidos, para que cada quien pudiera realizar sus funciones de acuerdo con sus capacidades, eliminando el desperdicio de cualquier recurso.

Destaca el modelo de Administración cinética por la búsqueda de principios que pretendían estructuras administrativas para que pudieran responder a la problemática de las organizaciones públicas, por medio de asemejarla con la administración de empresas privadas.

El modelo de la organización propuesta podría caracterizarse como un modelo con una estructura jerárquica verticalmente definida con un poder centralizado que se distribuye a través de la estructura. El control es personal,

centralizado y burocrático. Su expresión en el ámbito público mostró una gran preocupación por controlar a los empleados a efecto de que no ocurrieran desvíos de recursos públicos para fines o bienes personales.

Las críticas partieron de la necesidad de establecer una concepción más humanista en el entendimiento de las organizaciones, sus procesos y sus problemas; la crítica en la separación entre la política y la administración se daba en virtud de que si era posible descalificar este argumento central para el modelo difícilmente resolverían por sí solas el problema de la eficiencia organizativa con control político del gobierno por parte de la sociedad.

Se planteaba la dificultad de continuidad con el estudio y análisis de la administración pública cimentada en la noción de separación entre la política y la administración dado que los administradores no son neutrales, sino que tienen interés personal y pueden actuar estratégicamente al interpretar las leyes y traducirlas en políticas.

Debido a la alta influencia de los administradores sobre el proceso político, se llegó a generar el temor de que el aparato burocrático pusiera en peligro la democracia. Esta posibilidad era preocupante, dado que la ciencia de la administración pública podría no respetar los valores morales que un buen gobierno debería de considerar, con el pretexto de suprimirlos por el uso de la eficiencia como el valor superior. Sin embargo, se acepta que la autocracia en las organizaciones públicas es el precio a pagar por mantener la democracia en una sociedad. De esta forma, la eficiencia como valor y principio de la administración pública empieza a ser cuestionada, aunque no se llega a hacerlo explícitamente. Después, se reconoce que la comunicación inter organizacional es otro aspecto básico para que la cooperación tenga lugar en las organizaciones.

Un segundo momento se da con el desarrollo de críticas nuevas que dieron mayor complejidad en el análisis, al introducir el estudio de los procesos decisorios que tienen lugar en las organizaciones.



La perspectiva incremental en las políticas públicas implica otorgar mayor interés al control de los productos de la organización que sobre los recursos, y su posible desvío. Se trata de una perspectiva cercana al análisis sistemático de las organizaciones como cajas negras, en donde los procesos que tienen lugar no son claramente visibles ni entendibles. Por este motivo, el control sólo se puede llevar al cabo mediante la observación de los resultados, que es lo único claramente mensurable.

En los años sesenta del siglo pasado se introdujeron nuevos valores en el estudio de la administración pública, conceptos como equidad y democracia en las organizaciones, pero no sólo como factores necesarios en la sociedad, sino como elementos importantes para introducir en el diseño de las organizaciones y en sus procesos decisorios, con el fin de mejorar el desempeño de la administración pública.

La democratización en ámbito interno de las organizaciones, como complemento a la democratización en el ambiente tiene sus orígenes en las propuestas humano relacionistas y sus expresiones en su desarrollo de algunos teóricos del estudio de las organizaciones tuvieron una importante influencia. Apoyados en la necesidad de gestión participativa, dan relevancia a la democratización dentro de las organizaciones. En sus estudios encuentran dificultades para que individuos psicológicamente sanos trabajen en las organizaciones. Se les dificulta conciliar la autorrealización de los individuos con los sujetos impuestos por las organizaciones formales. De esta manera, enuncian que si los individuos requieren de mecanismos que concilian ambos aspectos, entonces el trabajo de los administradores es conciliar objetivos contrapuestos.

En este enfoque, las organizaciones de corte tradicional no favorecen el desarrollo de la autoestima de los trabajadores porque no permiten que los individuos desarrollen sus iniciativas. Para remediar estos problemas y mejorar el desempeño de las organizaciones, proponen la necesidad de rediseñar las organizaciones descentralizando y delegando funciones y evaluando el

desempeño de empleados de acuerdo con los objetivos por definidos y planteados como retos.

Al lado de los aspectos administrativos, se desarrollan aspectos organizacionales; se proponen factores para lograr que los individuos se relacionen con las organizaciones. Así se evita la opresión que las organizaciones imponen a los individuos con sus reglas y procedimientos, que sofocan su autonomía y dificultan su autorrealización. Para dar solución a esto proponen las técnicas de desarrollo organizacional, en armonía con la teoría “Y” de McGregor<sup>1</sup>; proponen la sensibilización de los individuos de tal forma que las decisiones informales fortalezcan a la organización con la formación de un proyecto colectivo.

Para Bennes<sup>2</sup> la democracia en las organizaciones es un imperativo para que éstas puedan sobrevivir, puesto que permite que los individuos concilien sus objetivos personales con los de la organización. Los elementos organizacionales que permiten desarrollar la democracia en las organizaciones son: la comunicación plena y libre el apego al consenso en la toma de decisiones preponderancia del conocimiento técnico y la competencia sobre la jerarquía la capacidad de crear las condiciones para que los individuos expresen sus emociones y aceptar que el conflicto al nivel de los objetivos organizacionales e individuales es inevitable.

Hacia los años noventa se argumentaba que la teoría de la organización tradicional que enfatiza factores tales como la autoridad de arriba hacia abajo, el control, la jerarquía y la rutina organizacional no favorece el desarrollo de las organizaciones simultáneamente al desarrollo de los individuos. Pero más allá del aspecto interno de las organizaciones, está el entorno y el ambiente como factores que hacen necesaria la participación más activa de los individuos en las organizaciones.

---

<sup>1</sup> Chiavenato Idalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Edit. Mc. Graw Hill, México, 1982. pp. 32

<sup>2</sup> Dessler Gary, *Organización y Administración. Enfoque situacional*, Trad. Por José Cárdenas, Prentice Hall, México. p.p. 61

También se plantea la descentralización en las organizaciones, como algo fundamental, en atención a dos: a) los problemas de los individuos y las organizaciones deberían resolverse en términos políticos y morales más que con técnicas gerenciales y, b) los beneficios morales de la descentralización traerían beneficios de incremento de la productividad. Ambos permitirán a las organizaciones de tipo burocrático evolucionar, no sustituir, impulsando cambios en torno al grado de consenso para la colaboración, apertura de los sistemas de gestión y confrontación de argumentos y retroalimentación en las organizaciones.

Ya antes, a finales de los años sesenta y principios de los setenta, se había planteado las intenciones de introducir nuevos valores en los aparatos públicos y fundar una nueva administración pública (NAP). Una de las principales intenciones de esta corriente era que la administración pública se ocupara por impulsar la igualdad entre los individuos, pues en el gobierno no había preocupación por atender a los grandes grupos marginados en sus programas. Había la necesidad de que los administradores se comprometieran con la igualdad social, en lugar de considerarse neutrales. De esta forma, el compromiso con igualdad debería considerar forzosamente la necesidad de crear estructuras flexibles.

Frederickson<sup>3</sup> teórico de la NAP, aborda la descentralización, la devolución del gobierno a la sociedad, la administración por los proyectos, los contratos, la mayor sensibilidad (de los funcionarios), el desarrollo de las organizaciones, la expansión de la responsabilidad, la confrontación y participación como conceptos esencialmente contra burocráticos que caracterizan la NAP. Tienden a favorecer el cambio tanto burocrático como político y, por ello, aumentan las posibilidades de igualdad social.

Este enfoque se proponía el diseño de una burocracia menos preocupada por la instauración de agencias y más preocupada por los resultados de los

---

<sup>3</sup> Gallardo Velázquez Anahí y otras, "El rediseño organizacional y la organización que aprende", en *Gestión y Estrategia*, número 8, julio – diciembre: Los nuevos paradigmas de la gestión: los problemas de la Administración Pública y sus efectos en la sociedad, Edit. Departamento de Administración, UAM-A, México, 1999. p.p. 43.

programas; por ello su propuesta por impulsar una administración pública (AP) con equipos que trabajaran por proyectos, lo cual transformaría el tipo de relación jerárquico piramidal clásico de la AP.

El nuevo enfoque muestra preferencia porque las bases de la organización tengan un grado de autonomía. De esta forma se generaba un franco enfrentamiento con dos valores aceptados por los ortodoxos, la eficiencia contra la equidad y la jerarquía contra la participación.

Bajo esta perspectiva, el funcionario y el burócrata deberían participar activamente en la toma de decisiones haciendo uso de su discrecionalidad a efecto de privilegiar a los más desprotegidos y conseguir una predistribución más justa del ingreso y una mayor igualdad. Pero quizás ese intento por crear una AP dirigida a resultados con equidad social pero sin una propuesta muy clara del grado del control de los funcionarios sea el eslabón débil de la propuesta de la NAP.

Por otro lado, Ostrom<sup>4</sup> propone introducir nuevos valores que permitan a la AP salir de sus recurrentes crisis y lograr una normalidad científica. Para conseguir su propósito, propone como aporte a la discusión la introducción de un nuevo método para el estudio de AP, así como el diseño de un objeto de estudio, diferente hasta lo entonces considerado: que el estudio de la toma de decisiones colectivas como método y objeto de estudio deberían ser importados del campo de la economía, ciencia que según él, es la que había demostrado mayor solidez metodológica y explicativa.

Buchanan y Tullock<sup>5</sup> vienen a reforzar la propuesta sobre la toma de decisiones colectiva en el estudio y la práctica de la AP. A partir de un argumento simple estos autores intentan mostrar que el bien común no es más

---

<sup>4</sup> VILLORIA, Mendieta, Manuel y Del Pino Matute Eloísa, *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1997. p.p. 38.

<sup>5</sup> Huerta Moreno María Guadalupe, "La reforma del Estado y la transformación de la Administración Pública", en la revista *Gestión y Estrategia*, número 8, julio – diciembre: Los nuevos paradigmas de la gestión: los problemas de la Administración Pública y sus efectos en la sociedad, Edit. Departamento de Administración, UAM-Azcapotzalco, México, 1995.

que el resultado de la sumatoria del bienestar logrado por cada individuo quien merced a su comportamiento individual-egoísta requiere del gobierno para llegar a consensos sobre decisiones colectivas.

Entonces, argumentando la necesidad de existencia del gobierno, en cuanto a su capacidad para llegar a la toma de decisiones colectivas y maximizar el bienestar individual lo que se hace indispensable es generar los espacios de actuación gubernamental que permitan en todo momento el control político de la sociedad. Así, los costos que implica llegar al consenso no deseables pero necesarios, de manera tal que lo colectivamente deseable es que los costos de llegar al consenso (y, por ende, costos imputables al gobierno) sean lo menor posible. Se podría como parámetro de eficiencia en el gobierno, el logro de la mayor suma de beneficios individuales con el menor costo posible.

Con esta propuesta, se incorpora al análisis de la administración pública la teoría de la elección pública como un elemento que permite desarrollar una metodología para su estudio. Con esta perspectiva se permite una crítica implacable a los clásicos y ortodoxos, en su intención por demostrar que las decisiones no deberían de emanar de una sola fuente de poder, y que la jerarquía en las organizaciones no es necesariamente la forma más eficiente de solucionar los problemas. Un ejemplo de otras formas eficientes de toma de decisiones es el arreglo organizativo que Ostrom denomina una administración pública democrática.

Esta teoría de una administración pública democrática establece como principios: a) que la toma de decisiones deberá fragmentarse con el fin de limitar y controlar el poder; b) que deberá abandonarse la dicotomía política-administración, debido a que las reglas administrativas importan políticamente a los individuos; c) que la existencia de policentricidad y disposiciones multiorganizaciones favorecen la sana competencia y d) que el propósito de la organización pública en su operación es conseguir el menor costo en tiempo y recursos.

Las afirmaciones que sustentan el análisis de la perspectiva de la nueva economía política, en su aplicación dentro del campo de la administración pública, establecen que: la teoría de la elección pública aporta elementos científicos sutiles para el análisis de toma de decisiones en la administración pública; ofrece una concepción razonable de la motivación humana para la cooperación; hace proposiciones para hacer a la administración pública más eficiente y democrática.

Un cuestionamiento importante hacia la propuesta de Ostrom es la aplicación del término de interés individual, ya que esto hace al término demasiado ambiguo para servir de elemento analítico.

En cuanto a la teoría de la elección pública se le critica el sacrificio de la moral colectiva y las necesidades comunitarias por el atomismo individualista, lo cual remite a que la principal aportación de los teóricos de la elección racional es incorporar a la discusión la turbulencia del entorno en el que se desarrolla la vida de las organizaciones públicas, y se diluye ante la perspectiva centrada y ocupada sólo del presente, perdiendo orientación respecto al contexto social.

Todo condujo hacia las dificultades para seguir manteniendo grandes aparatos gubernamentales, y su intervención en casi todos los aspectos de la vida pública; sobre todo después de las crisis económicas de los ochenta. Pero la atención de la sociedad no solo cuestionó el tamaño del Estado, también lo obligó a probar y comprobar la eficacia de su funcionamiento<sup>6</sup>.

Ante las demandas de mayor eficiencia y eficacia exigidas al gobierno, se generó la necesidad de legitimar y justificar su existencia, pues no bastaba con proveer los servicios, o tener la intención de buscar el beneficio colectivo, pues la legitimidad no reside en el qué o en el cuánto, sino en el cómo.

---

<sup>6</sup> Cabrero, Enrique, 1997, Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y Desencantos, CIDE, México, pág. 32.

## 1.2 Discusión en torno a la política de gestión.

El movimiento de la nueva gestión pública ha sido el punto de partida de reformas estatales que han implicado cambios y modernización de las administraciones públicas de varios países. El Estado mexicano también ha experimentado cambios, los cuales han repercutido en la organización del gobierno federal, iniciados la década de los ochenta, y ello se ha reflejado en las instituciones de educación superior. La UNAM por su parte ha experimentado cambios en las últimas tres décadas, en su estructura y organización.

La idea de reestructuración del Estado, proveniente de los organismos internacionales, hace énfasis en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados, por eso se promueven medidas para una mayor competencia a la apertura de las principales instituciones gubernamentales, a la descentralización. En respuesta, se ha incluido la toma de decisiones estratégicas orientadas a la obtención de resultados, al empleo de objetivos de output, indicadores de rendimiento, pagos en relación con los resultados, medidas de mejora de la calidad, recorte de gastos, mayor flexibilidad, mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos y promoción de la competencia en el ámbito gubernamental.

El paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), apoyado en la experiencia exitosa del sector privado, ha sido la base para realizar la reforma en los gobiernos, desde los años setenta. Así la reforma del Estado ha significado para el Banco Mundial la reducción de funciones y realizar la reforma del servicio público, priorizándose una serie de transformaciones al interior del Estado sus instituciones, incluidas las relativas a la educación.

Pero hay estudios que ponen en duda los fundamentos ideológicos y culturales de las técnicas y prácticas de aparente neutralidad de la propuesta de la nueva gestión. Se discute una limitación del paradigma institucional del management: la manera como se ha construido en el sector privado e importado por el sector público, con su pertenencia a una lógica de racionalidad

económica individual, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente, presenta insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de políticas públicas. Esto es crucial en el caso de las universidades públicas del país, dada su función social de promover la educación formal, a la vez que la cultura en sus educandos y su difusión hacia la sociedad en general.

Eso se debe a que la incorporación de las técnicas del management no fue acompañada con la recreación de mecanismos que hubieran favorecido el desarrollo de una nueva cultura de la responsabilidad, capaz de reordenar la interrelación de funciones políticas y administrativas, en lugar de sustituir la supervisión de burócratas y políticos del control por medio de los principios de mercado. Así, se rescata el componente político, implícito en la reforma administrativa como precepto clave para definir el rumbo de los cambios y esto es algo sustantivo en el ámbito de las universidades.

En la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se acepta que el funcionamiento inadecuado del sector público es resultado de la falta de formalidad y respeto a las normas, además de que la mayoría de las técnicas de gestión favorecen la ampliación de la discrecionalidad de los altos funcionarios, aunque de esta forma los organismos que ellos conducen ganan en flexibilidad y eficiencia, lo cual plantea una disyuntiva operativa y esta puede situarse al interior de las universidades.

En la iniciativa de reforma del sector público está el supuesto de que su aplicación permite lograr un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, así como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que realicen su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de directivos y líderes comprometidos.

Considerada la reforma administrativa como subconjunto del desempeño político, no una serie de esfuerzos técnicos separados de ella, el denominado



modelo convencional de la NGP, reconoce básicamente a la reforma de la gestión pública como conjunto de cambios generados en las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor.

Los principios y técnicas del management público contienen iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su neutralidad política. En los Estados Unidos, donde se elaboró el concepto de public management en sustitución del término administración pública, se ponían de relieve los beneficios de la fusión entre la orientación normativa de la administración pública tradicional y la orientación instrumental de la gestión general, pero en Francia, Alemania el término de administración sigue siendo predominante.

Se ponen en duda los beneficios de la rápida combinación entre los valores de la NGP y los valores de la administración pública tradicional. En Estados Unidos, promotor del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la aparición del libro *Reinvención del Gobierno*, se promueve la delegación de autoridad, la sustitución de normas y regulaciones por incentivos, la formulación de objetivos por resultados, la búsqueda de soluciones de mercado por encima de soluciones administrativas, y la medición del éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario.

Desde esta perspectiva, el Estado presenta problemas debido a su sobredimensionamiento, con una estructura gubernamental que posee organizaciones diseñadas para un entorno que ya no existe. Y lo que emerge es la urgencia por transformar las organizaciones públicas, siguiendo un modelo acorde con la era de la información, tras la búsqueda de un Estado mínimo que desarrolle sólo las funciones que son necesarias, y ello lo haga de manera eficaz y efectiva.

Se reconocen como principios de la acción modernizadora a la reestructuración, reingeniería, reinvención, realineación, donde puede quedar reflejada la preocupación por las cuestiones de eficacia, pero la noción de

administración pública involucra un conjunto de valores (responsabilidad por la gestión) mientras que el campo de los estudios de la gestión pública aporta - como visión innovadora- las dimensiones para comprender cómo las organizaciones públicas, principalmente gubernamentales, pueden llevar a cabo las misiones que se les asignan.

En los años noventa, la pregunta fue: cómo trabajaba y cómo debería trabajar el gobierno, y después interesó en una segunda etapa, se centró en lo que el gobierno hace y lo que deberá hacer; el énfasis puesto por la NGP en la incorporación de las herramientas de gestión empresarial tiene su justificación en la necesidad de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados. En estas están las técnicas de dirección general de la organización, las cuales consideran a la organización en su conjunto, centrándose en la capacidad de anticiparse y adaptarse a los cambios del entorno (perspectiva estratégica), y en garantizar tanto el buen desarrollo de las operaciones como el logro de las metas establecidas (perspectiva operativa). Las herramientas que pertenecen a este grupo pueden ser: planificación estratégica, gestión de los procesos de cambio organizativo, dirección por objetivos y dirección de proyectos.

La revisión de este universo de herramientas trajo aparejada la discusión en torno a los condicionantes específicos para su utilización en el accionar de la administración pública. Aquí resaltan aspectos que por su carácter estructural le imprimen rasgos distintivos al contexto en el que tienen lugar los procesos de gestión pública y que difieren de la lógica impuesta por el mercado a las compañías privadas.

Se le reconoce al Estado su carácter instrumental y de expresión del conjunto de instituciones y organizaciones construidas por la misma sociedad para cumplir objetivos que persiguen el bien común. Muchos de estos objetivos no le son propios como organización, en la medida en que éstos constituyen necesidades públicas definidas por la Constitución, las leyes y el proceso político.

Otras concepciones observan la especificidad de la gestión pública desde una perspectiva sistémica, desde esa concepción se distingue entre lo público y lo privado, trabajando la dicotomía macro-micro. Bajo este marco, la gestión pública queda asimilada con el plano de la macrogestión, en tanto se ocupa del comportamiento de todo un sistema, es decir, de la dirección de grupos enteros de organizaciones y redes interinstitucionales que conforman el sistema de gobierno público en su conjunto. A diferencia, la gestión privada –situada en el plano de la microgestión- se centra en el comportamiento de las partes.

Así, los problemas de la gestión pública se ubican en el plano interinstitucional lo que supone plantear soluciones alternativas a las pensadas para una sola unidad y esto lleva al diagnóstico El camino hacia el diagnóstico compartido por las diferentes instituciones, para repensar las reglas de juego, funciones y responsabilidades; el diseño de sistemas adaptables, como una forma de compromiso permanente y de aprendizaje público, y la configuración de esquemas de rendición de cuentas para promover el uso eficaz del poder. Todo esto implica “innovación”.

Al respecto destacan algunos puntos importantes, relativos al problema de la sustantividad de la gestión en la administración pública y su comparación con la gestión en el sector privado: El primero refiere que, sí la gestión se realiza por intermediario, entonces la gestión pública consiste en saber hacer algo por intermedio de otras organizaciones. Otro consiste en ver que la administración pública actúa en condiciones singulares, en consecuencia, difiere de la realidad del sector privado. Las técnicas de la gestión privada son útiles en el sector público sólo para casos puntuales y de escasa importancia. Entre ambas, sólo pueden encontrarse aparentes coincidencias funcionales. La gestión pública puede beneficiarse de las enseñanzas de la gestión empresarial, no obstante, deberá desarrollar un paradigma integrador del management público, incorporando sus propios conceptos y categorías. Pueden observarse convergencias importantes entre la gestión pública y la privada. Hay diferentes configuraciones organizativas en las que se mezclan los aspectos públicos y privados.

Dado lo anterior, el diseño de una estrategia de modernización administrativa no queda agotado en la mayor o menor posibilidad de inserción del management privado en el sector público, entendido esto como el mero traspaso de un conjunto de técnicas innovadoras adaptables en cualquier contexto. Junto a la problemática relacionada con la implantación de tecnología, coexisten otros aspectos relativos a la pertinencia de ciertos criterios orientadores de la NGP a la hora de articular compromisos institucionales entre el terreno político y el quehacer de la administración.

Las premisas de la NGP, tales como la que afirma: dejar que los gestores gestionen, aluden a la búsqueda del incremento de la responsabilidad de quienes administran los servicios ante el público. Se propugna una mayor delegación de poder hacia los gestores para actuar con flexibilidad para mejorar el servicio, tomando en cuenta las demandas y preferencias de quienes requieren dicho servicio.

Otra posición plantea la reducción del poder de la burocracia, reforzando la incidencia de las autoridades electas no sólo en el terreno de la formulación sino en la implementación de políticas, a través de nuevos criterios de centralización, coordinación y control; pero en este caso el problema es que burocracia no se vuelva pasiva, sino activa y en comparsa con las necesidades estratégicas, por ello, la existencia de asesores y/o cargos de confianza, estaría ampliamente justificada a efecto de contar con aparatos administrativos consustanciados con las políticas de gobierno.

En consecuencia, el problema de delegación, emerge como cuestión el tema de la responsabilidad: ¿a quién se debe atribuir responsabilidades concretas frente al incumplimiento de los objetivos o metas propuestas?, ¿a los funcionarios políticos?, ¿las burocracias de las instancias de confianza poseen los conocimientos y la experiencia suficiente como para ocupar tantas posiciones clave? Esto último gana interés en el caso de Acatán, en los diversos niveles de la estructura, dada la esencia del sindicato de trabajadores, al quedar desplazado en algunos puestos de la administración.

Aquí resalta una problemática tradicional del sector público: la frontera entre política y administración, y en los esquemas modernizadores pareciera haber mayor importancia de lo político a lo burocrático. Al respecto, vale señalar que cuando el foco de la reforma prioriza la necesidad de reducir el tamaño del aparato burocrático, pueden predominar los recortes entre el personal de mandos medios hacia abajo, al tiempo que crece el personal nombrado políticamente, según decisión de altos funcionarios que ejercen el control. O bien, se cae en la expansión del fenómeno gerencial hacia el terreno de la política, se reducen los problemas de gobierno a meras cuestiones de eficiencia operativa.

Metcalf<sup>7</sup> hace énfasis en la responsabilidad y no el control, como se ha planteado en el sector público hasta el momento, de manera predominante. Para pensar en términos de la primera, es preciso distinguir entre su significado interno y externo. Desde la perspectiva interna, la responsabilidad supone la atribución de autoridad en el seno de la organización para el uso de los recursos y la obtención de resultados; mientras que el significado externo de responsabilidad se ejercita principalmente a través de los mecanismos de control político. Aquí interesa resaltar la posición de Acatlán como campus periférico, lo cual lo hace depender administrativamente de oficinas centrales en algunos rubros.

Al respecto, destaca como una de las contradicciones más visibles de la NGP los principios de motivación y promoción de un cambio cultural en el personal público, en paralelo con la propuesta de romper con la estabilidad laboral y reducir personal. Motivación y promoción en Acatlán están relacionadas con el tema de la administración cuatrienal, su éxito y su capacidad de maniobra al respecto.

Si bien para la mayoría de los autores la “flexibilización administrativa” se presenta como alternativa frente al exceso de normas y procedimientos,

---

<sup>7</sup> Metcalfé, Les. La Gestión Pública: de la imitación y la innovación en ¿De Burócratas a Gerentes?, editorial Losada e 1999 Madorrán, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1999, p. 23.

Aberbach y Rockman<sup>8</sup> advierten acerca del peligro contrario, esto es, la posibilidad de que la desregulación indiscriminada termine afectando intereses colectivos básicos, en la medida en que la norma se constituye como garantía de justicia y previsibilidad. En Acatlán la experiencia ha sido la de un mínimo de flexibilidad, vinculada a las tareas primordiales de cada uno de los sucesivos planes de desarrollo, de cada gestión administrativa.

En general, las propuestas de la NGP conllevan cambio en las reglas de juego entre quienes proveen un servicio público y sus destinatarios. Aquí, los componentes básicos son las demandas diferenciadas, la calidad de los servicios, el establecimiento de mecanismos de atención en caso de declinación en los niveles de dichos servicios, instrumentación de sistemas de queja y mecanismos de participación y consulta, que en conjunto forman los mecanismos básicos de esta tendencia innovadora, la cual implica superar el esquema tradicional en el que los usuarios sólo aparecen como receptores pasivos.

Pero aquí aparecen las limitaciones intrínsecas, pues la participación de los usuarios se ejerce restrictivamente, ya que lo que generalmente se concede es el derecho de consulta o petición más que el derecho de tomar la decisión. Tal como sucede en Acatán, en los casos de toma de decisiones en torno a temas generales o importantes, sólo participa en grupo involucrado con el rubro y siendo parte de la edite administrativa.

De aquí que, la preocupación por una administración más ágil, participativa y descentralizada debería combinarse con la promoción de una comunidad universitaria activa, más acorde con una perspectiva “socio-céntrica” que “mercado-céntrica”, si los objetivos de reforma también propugnan un mayor fortalecimiento institucional y de mayor responsabilidad de todos.

Aún cuando se critica a la NGP, se reconoce su potencialidad para transformar algunos aspectos de la administración, pero no en materia de un

---

<sup>8</sup> Aberbach, Joel y Rockman, Bert. Reinventando el Gobierno: Problemas y Perspectivas. *En Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 15, Editorial INAP Madrid, Mayo-Agosto 1999. p. 49.

“mejor gobierno” en gran escala. Las mayores restricciones derivan del conjunto de condiciones que se imponen como necesarias para introducir, sostener e implementar una estrategia abarcadora de reforma, y que resultan de difícil alcance en la práctica; por ejemplo, el liderazgo consensuado y sostenido en el tiempo de una única autoridad o un grupo de personas clave y una considerable capacidad de organización, a fin de planear y llevar a cabo los desafíos operativos propios de la propuesta de cambio.

Se piensa que por mucho que los reformadores incorporasen modelos del sector privado a las operaciones del gobierno, el gobierno no es ni será una empresa” y su existencia se legitima por la persecución de objetivos de naturaleza diferente a la del mercado privado y la gestión empresarial. Aún más, podría plantearse hasta qué punto no entrarían en contradicción la “eficiencia política” y la “eficiencia en la gestión”, si en esta última se sobrevalora la reducción de costos indiferentemente de los resultados.

Más allá de la proliferación de normas formales y coherentes con el modelo jerárquico y centralizado, las reglas, en muchos casos contradictorias entre sí, se infringen o se tergiversan. El resultado es la debilitación del control por la ausencia de mecanismos de supervisión, donde los procedimientos escritos pueden ser desechados. Por ello la prioridad de la reforma política sobre la reforma administrativa.

Las reformas de la gestión pueden ayudar a solucionar algunos problemas, tales como la excesiva regulación, pero las decisiones sobre lo que debería o no hacer si es algo que sólo compete a los funcionarios de cada periodo; lo cual lleva a otro asunto crucial, el de la ausencia de cuerpos de administradores de carrera, lo que trae aparejado graves problemas de discontinuidad y pérdida de memoria institucional.

Dado lo anterior, resulta claro que la apuesta por la NGP en sistemas administrativos inmaduros no es recomendable debido a que la ganancia potencial de eficiencia será casi con seguridad opacada por los mayores costos que resultan de los problemas de coordinación y por la gran inestabilidad; por

lo que el desafío es la construcción de burocracias modernas, regidas por sistemas de mérito, con autonomía técnica y conducción política, y sometidas a reglas precisas para tornarlas más transparentes, accesibles, responsables y receptivas con esta orientación las reformas deben privilegiar la formación de culturas de servicio público apoyadas, más que en diseños o modelos formales, en la creación y consolidación de modos y hábitos de relación de calidad diferente a la establecida, Martínez Nogueira <sup>9</sup>.

Además, la cuestión cultural también es un aspecto importante para emprender un proceso de cambio en las administraciones públicas. Desde su óptica, las reformas de “segunda generación” resultan mucho más complejas que aquellas que- como las que dominaron en la primera etapa perseguían como objetivo imprescindible la reducción del aparato de Estado. Mientras que en las reformas de “primera generación” se contemplan principalmente “consideraciones de tipo jurídico y financiero”, en las de “segunda generación”, (...) “las transformaciones tienen un trasfondo tecnológico y cultural mucho más determinante”, Oszlak<sup>10</sup>.

Con estos antecedentes, la orientación hacia la gestión pública surge a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, con la intención de crear administradores públicos con herramientas de cambio que respondan más a las necesidades de los practicantes de la administración pública, veremos a las utilizadas en el ámbito empresarial.

Aspectos como liderazgo, técnicas de gestión y de análisis fueron trasplantados de las empresas privadas al gobierno. Los más importantes ejemplos de este trasplante fueron estilos más humanistas de gestión, el presupuesto base cero, la administración por objetivos, la medición del desempeño y la gestión estratégica, Gruening<sup>11</sup>. De esta manera, los trasplantes realizados del ámbito privado al público se realizaron inspirados

---

<sup>9</sup> Martínez, Noriega Roberto. La Reforma de Gestión Estatal y la Calidad de las Instituciones: Cuestiones y Aprendizajes, CONEAU, 2002, pp. 198-199.

<sup>10</sup> Oszlak, Oscar. Quemar las Naves (o cómo lograr reformas estatales irreversible). Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD, México, 1999, p. 5.

<sup>11</sup> Gruening, Gernod. Origin and theoretical basis of the New Public Management, June Hamburg, Germany: Working paper. 1998, p. 15



en las dimensiones que están implicadas en el término gestión: la gestión, una estrategia corporativa y una práctica de los negocios, con carácter racionalista.

El gerente se diferencia del líder, porque los gerentes siempre tratan de mantener el statu quo y son adversos al riesgo, mientras que los líderes toman riesgos. Una forma simple de diferenciarlos es que los gerentes son personas que hacen las cosas correctamente, mientras que los líderes son personas que hacen cosas correctas. Desde esta perspectiva, el gerencialismo se erige en ideología, con una visión analítica de las herramientas, para que los gerentes tomen decisiones informadas para la consecución de un fin.

Estas tres dimensiones tienen en común que el valor primario es la eficiencia económica; así como una conciencia de clase que sirve a los gerentes para mantener su hegemonía y unificar sus fuerzas por medio del dominio de la literatura y la visión del gerente como un agente moral que busca el bien, no solo de las organizaciones, sino de la sociedad en general, Peters y Waterman<sup>12</sup>.

En Estados Unidos se intentaba utilizar métodos de gestión más humanos y orgánicos como complemento a la orientación racional, así como cierto manejo cultural para dirigir a los empleados. Con estas ideas se empieza intentar implantar estructuras más orgánicas en las organizaciones públicas y cobrar importancia las corrientes como desarrollo organizacional y gestión de la calidad total.

En la práctica a pesar de su pragmatismo, esta corriente cayó en errores muy semejantes a los de la ortodoxia, por intentar reducir la complejidad e ignorar el elemento político.

Así la nueva gestión pública se conforma como un cuerpo teórico capaz de aglutinar un gran número de propuestas en torno asimismo. No obstante la amplitud de propuestas que incorpora, es posible destacar cuatro tendencias que se asocian en la variante de esta corriente, independientemente del país:

---

<sup>12</sup> Peters, T. y Waterman, R. In Search of Excellence, New York. 1982. P. 47

a) intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción; b) la privatización de empresas públicas o de propiedad del gobierno, así como la creación de cuasi-mercados; c) la automatización de la información, d) el desarrollo de agendas globales de gobierno.

De acuerdo con Hood<sup>13</sup>, la nueva gestión pública se caracteriza por el uso y la defensa de siete doctrinas principales: 1. la participación de profesionales de la administración; 2. explicación de estándares y evaluación del desempeño de las agencias mediante ellos; 3. énfasis en el control de resultados; 4. desagregación de actividades en el sector público; 5. cambio en la competencia entre las agencias de gobierno; 6. énfasis en las técnicas de gestión del sector privado; 7. alta disciplina en el uso de los recursos del gobierno.

Para otros, la NGP no es algo nuevo, sino que tienen sus orígenes en otros desarrollos teóricos anteriormente realizados. Lo que si se considera novedoso es la mezcla de conceptos, herramientas y propuestas que realizan esta corriente, el alto grado de pragmatismo, así como la diversidad de influencias, con el propósito de controlar a los gerentes de las organizaciones públicas, desde la visión de la lógica del mercado.

Este modelo respeta un intento por hacer del sector público una entidad lo más parecida a la de los negocios, donde hay una creciente atención en el control financiero.

Este modelo se asocia con lo realizado a principios de los ochentas las escuelas de las relaciones humanas donde se presenta un gran interés por la forma en que las gerencias cambian e innovan y la influencia de modelos como el del desarrollo y el del aprendizaje organizacional.

Así se torna importante hablar de cultura corporativa donde resalta la visión hacia el cuerpo directivo, los programas de cambio cultural, la atención en las

---

<sup>13</sup> Ávalos Aguilar Roberto, "Innovación de la Gestión Pública: análisis y perspectiva", en Gestión y Estrategia, número 8, julio – diciembre: *Los nuevos paradigmas de la gestión: los problemas de la Administración Pública y sus efectos en la sociedad*, Edit. Departamento de Administración, UAM-A, México, 1995. p.p. 37.

formas carismáticas de liderazgo, los programas intensivos de entrenamiento, el desarrollo de una identidad de los empleados con la organización mediante políticas generales y operativas, lemas, y logotipos.

En esto, destaca la propuesta de orientación al servicio público, la cual se centra en el control de los servicios públicos por parte de los usuarios locales y ciudadanos. El principal indicador de este modelo es la concentración creciente en la calidad de los servicios prestados, empeñados en el cumplimiento de una misión organizacional con miras a alcanzar la excelencia en el sector público.

Este modelo implica un diseño organizacional que relaciona tanto la redefinición del sujeto de atención, como el fomento de la participación, como medio de legitimar la gestión en el sector público, a efecto de descentrar el poder de decisión de los funcionarios designados hacia los cuerpos locales electos y consecuentemente prestar mayor atención al desarrollo de aprendizaje social.

Aquí, se identifica a la nueva gestión pública como una filosofía, en tanto conjunto de relativa coherencia entre las justificaciones que se proponen para ellas, dado que la mayoría de las doctrinas actuales muestran ciertas contradicciones.

Los términos que sobresalen son los de eficiencia, eficacia, equidad, efectividad, honestidad, confiabilidad, adaptabilidad y solidez. Una de las propuestas es la del gerencialismo (sobre la promoción de la eficacia mediante las actividades de gerentes profesionales). En consecuencia es posible ubicar los estudios de NGP en tres esferas:

1. Las doctrinas tipo ¿Quién? Representadas por aquellas que proponen el perfil ideal del funcionario o empleado para cumplir una determinada función.
2. Las doctrinas tipo ¿Qué? Integradas por directrices acerca de las configuraciones organizacionales, ocupadas por el tipo de organización

que debería diseñarse para cumplir con un objetivo particular y de cómo estructurar sus componentes. La estructura de la organización, en función del grado de por ejemplo, que tan incluyentes deben ser las responsabilidades.

3. Las doctrinas tipo ¿Cómo? Relacionadas con los procedimientos o métodos que deberían operarse en las organizaciones. Estas doctrinas incluyen percepciones relacionadas con la forma en que se distribuye la autoridad, el ejercicio del liderazgo, el manejo de la información, el manejo de casos particulares, y la operación de los procesos de control.

El estudio del contorno es tal vez la aportación más importante de la NPG como modelo de reforma en las organizaciones públicas. Si la vieja teoría de la administración pública concentró su análisis en el interior de las organizaciones –estructuras, relaciones, obstáculos en el trabajo, toma de decisiones- la nueva gestión pública propone, en cambio, considerar que las relaciones interorganizacionales, es decir la influencia de fuerzas externas a las organizaciones gubernamentales, juegan un papel clave en su funcionamiento.

Abrir el análisis al entorno, implica reconocer la gran influencia que ejerce la política y los juegos del poder en la toma de decisiones gubernamentales. Más allá de la dicotomía tradicional entre política y administración, resalta la influencia de diferentes actores políticos en el desenvolvimiento cotidiano de las organizaciones públicas; dichos actores pueden ser formales o bien informales.

Desde la perspectiva de la nueva gestión pública la presencia de otros actores y su impacto en el desenvolvimiento de la organización hacen indispensable el reconocimiento de ciertas estrategias de acción. La gestión pública propone desarrollar sistemas organizacionales mucho más flexibles en los que la sociedad (sobre todo la que está organizada, sectorizada y focalizada) sea un interlocutor permanente y activo, corresponsable y participe en las actividades consideradas de interés público.

El gerente público comporta gran importancia como agente negociador y conciliador de intereses, quien además de sus funciones meramente administrativas, deberá jugar ahora un papel clave como líder de una organización pública. Frente al claro agotamiento de la teoría tradicional de la administración pública, como cuerpo de ideas teóricas capaz de dar respuesta a las crecientes y cada vez más complejas demandas de la sociedad, la nueva gestión pública se propone no como una disciplina o cuerpo teórico consolidado sino como un enfoque orientado a la acción que proporciona algunas ideas prácticas que permitan responder a los retos actuales de las organizaciones públicas. Con esto se pretende que la NGP se caracterice por ser innovadora, prescriptiva, prepositiva, orientada a futuro y a la producción de resultados.

Dado lo anterior, podría decirse que en la perspectiva de la NGP, es necesario vincular teoría y práctica, para mantener sus influencias mutuas; dada la inextricable profusión de retos y restricciones al aparato gubernamental, al intentar conciliar el reto de impulsar la democracia, la inserción en el mundo que se globaliza con la emergencia de una mayor participación de usuarios en la gestión de problemas de orden público.

Manejar así la gestión la gestión de las organizaciones públicas significa: garantizar la transparencia y la equidad en las acciones públicas, la responsabilidad política en el uso apropiado de los recursos y el mantenimiento de la disciplina fiscal.

Los elementos de la corriente de la NGP se podrían resumir en tres categorías: a) elementos referidos al diseño de modelos y propuestas de cambio; b) elementos que establecen las estrategias de implementación; y c) los elementos que se orientan a la afectación del marco político-institucional de los contextos, en los cuales se implantará el modelo. Estas tres dimensiones se relacionan de manera tal que expresan una recursividad que deriva en una influencia mutua entre los elementos que relacionan.

Para clasificar estos elementos de la NGP se encuentran los siguientes puntos de acuerdo con cuatro tipos de teorías: a) una teoría descriptiva referida a una descripción de las estructuras jerárquicas y su relación con las diversas tareas del ambiente; b) una teoría normativa, que estudia las metas o valores que los funcionarios deberían de considerar para el diseño de su política; c) una teoría a partir de supuestos que buscaría un entendimiento riguroso de la realidad de las personas (administradores) y; d) una teoría instrumental, referida al refinamiento creciente de las técnicas gerencialistas para la eficiencia y eficacia de los objetivos públicos.

Tras todo lo señalado arriba, es pertinente resaltar que los debates actuales a los que nos han conducido las construcciones teóricas acerca del comportamiento humano en las organizaciones, no han podido resolver la problemática tarea de construir una teoría acerca de la administración pública en su relación con el nuevo tipo de Estado y el ideal de sociedad que se quiere lograr. Por tanto, la problemática emerge de la concepción racionalista que a ha utilizado para conciliar la administración y la política. El modelo tecnocrático asume que la realidad empírica del efecto de lo político en la gestión se puede minimizar con el uso de tecnologías racionales presumiendo que éstas dan independencia al tecnócrata en relación con los valores políticos y éticos del entorno; de esta forma es que en el contexto histórico actual, la lógica posburocrática busca acercarse aún más a la neutralidad valorativa propuesta en el modelo burocrático, pero afirmándose más en la manipulación científica de la información que se utiliza en la toma de decisiones que en la impersonalidad de la autoridad legal-racional.

El desarrollo de la nueva gestión pública ha propuesto nuevos retos tanto a la comprensión como a la práctica de la administración de lo público. En México, pareciera que ha trastocado factores de cambio institucional y apoyado esfuerzos de reforma y modernización del espacio público administrativo, así como dado soporte a los procesos de apertura democrática, combate a la corrupción, cambio de cultura en los servidores públicos, nuevo puente en las relaciones Estado-sociedad o elemento dignificador de los propios servidores públicos.

En resumen, la revisión de las corrientes permiten apreciar que la administración pública no tiene basamento propio, que nutre su legitimidad con valores que obtiene de otras ciencias; la eficiencia (en el sentido estrictamente económico) es un claro ejemplo de estos valores importados.

La NGP mantiene el afán de influir en dos dimensiones de la actividad del gobierno: en la redefinición de las funciones del Estado, a partir de la acotación de su campo de acción en la llamada reforma del Estado, y en las posturas con las que se pretende dar solución al viejo problema de hacer la tarea del Estado más eficiente y eficaz. Para cumplir con lo anterior esta corriente basa su análisis y propuesta en dos elementos principales que pueden proveer legitimidad. Para lo primero se ha retomado al liberalismo económico y la corriente de elección racional a partir de las cuales se sustentan las prescripciones sobre el tamaño del aparato de gobierno, así como el comportamiento de los individuos (tanto burócratas como consumidores). La segunda es la teoría de la organización, con la que se da soporte a propuestas como autonomía de gestión, evaluación por indicadores de desempeño, desarrollo de liderazgo de gerente y cultura organizacional.

Dado el origen de la NGP en los pensamientos económicos y organizacionales genera una contradictoria convivencia de estos dos fundamentos analíticos a los que se intentan fusionar a efecto de darle mucho más consistencia a la perspectiva. El aspecto clave en donde se hace evidente la mezcla de estas perspectivas es el control, específicamente la forma de control de los funcionarios y empleados del gobierno.

La combinación de los mecanismos de control es la respuesta directa de la NGP a la problemática que originó su nacimiento: la crisis de legitimidad del Estado, Cabrero<sup>14</sup>. Ante una sociedad más demandante y con necesidades muy diversas y heterogéneas, aparece como respuesta el acercamiento de los gobiernos a la sociedad y el otorgamiento de mayor autonomía, Ostrom<sup>15</sup>. El

---

<sup>14</sup> Op. Cit. Pag. 15

<sup>15</sup> Op. Cit. Pag. 14

regreso de los gobiernos a la sociedad se ha ligado al otorgamiento de mayor libertad de acción a los gerentes, basándose en experiencias exitosas derivadas de la propuesta de reinversión del gobierno.

Sin embargo, también se reconoce la necesidad de ejercer control sobre los gerentes que adquieren mayor discrecionalidad para disponer y hacer uso de los recursos públicos. Se ha buscado controlar a los funcionarios evaluando los resultados de las agencias por indicadores de su desempeño, más que por el cumplimiento de reglas y procedimientos rígidos.

En la autonomía de gestión que prescribe la NGP existen claros intentos de acotar la discrecionalidad. Esta aparente contradicción se debe a una concepción más humanista de las organizaciones, que se queda en cierta forma incompleta. Considerar que los intentos por generar un cambio cultural, promoviendo un nuevo tipo de liderazgo con una gestión más participativa y democrática resolverán los problemas ocasionados por la complejidad humana de caer nuevamente en viejos errores y desencantos; los gerentes pueden caer en la tentación de imponer su voluntad.

En la propuesta de la NGP se aprecia una gran apuesta por solucionar los problemas de gestión con mecanismos como administración de la calidad o reingeniería de procesos que dicho sea de paso se aplican bajo supuestos difíciles de cumplir, como racionalidad lineal o existencia de individuos cooperativos, por lo que se pierde la perspectiva de complejidad que le dan los factores políticos y humanos.

Parecería que el propósito de que la dicotomía política-administración sea realidad ha provocado una tendencia contradictoria sobre la percepción de la complejidad de la acción del gobierno. Sin embargo la complejidad de administrar recursos humanos no desaparece por el hecho de dejar de considerarla en los supuestos del modelo. El entorno se torna más complejo, por las nuevas dinámicas de funcionamiento donde herramientas como la planeación estratégica son rebasadas frecuentemente por la complejidad política.



Lejos de lo que se esperaría, la complejidad política se incrementa a la luz de la reforma que involucra aspectos como la gestión, el papel económico del Estado, la relación Estado-Sociedad, el redimensionamiento de lo público, pero además, esta nueva complejidad no sólo existe fuera, sino también al interior por todos los factores que no permiten que la dicotomía sea una realidad, en virtud de que cualquier miembro de una agencia es también parte de la sociedad. Aún persiste la necesidad de mantener las organizaciones públicas controladas desde el uso de los recursos públicos hasta su incidencia en la solución de problemas con mecanismos más o menos institucionalizados.

Lo que se requiere, entonces, es un gobierno que mantenga equilibrio entre el uso de mecanismos de gestión burocráticos (como los de la propuesta ortodoxa) y las herramientas gerenciales que le den a la administración pública nuevas posibilidades de aceptación a los contextos complejos que caracterizan la función pública.

### 1.3 Principales experiencias nacionales

#### Inglaterra

El Gabinete, como institución, data de 1553, cuando el Rey subdividió el Consejo Privado en comités especializados, promovidos por Secretarios Privados, quienes le rendían informes sobre los asuntos ahí tratados. La denominación «Gabinete» se populariza hacia 1680, cuando Carlos II despachaba en estricta reserva con ese Comité de Estado en su gabinete personal. Así, frente al numeroso Consejo Privado del Rey, comenzó a reconocerse el funcionamiento paralelo de un «Consejo de Gabinete».

Tal organismo se tornó necesario para los Monarcas. Dada esta situación, Guillermo III (1689 - 1702), pese a que conservó el principio de libre elección de sus Ministros, tal como lo usaba Carlos II, requirió congraciarse con el parlamento. Ello derivó en la decisión crucial de incluir a parlamentarios importantes en su «Consejo de Gabinete». Aunque desató desconfianza en las Cámaras, donde acusaban al Gabinete de construir una «camarilla secreta» y al Rey de intentar comprar con favores a miembros del parlamento.

La figura del Primer Ministro fue resultado de la presencia relevante de algunos Ministros, aunque pese a que las funciones básicas del Primer Ministro se institucionalizaron con el Ministerio Pitt, formado hacia 1783, aun en 1806 en el parlamento no faltó el señalamiento de aversión a la figura de Primer Ministro. Fue hasta 1905 cuando se inició su reconocimiento legal. Eduardo VII instruyó se hiciera un protocolo para que en las ceremonias solemnes el llamado ya Primer Ministro tomara parte de un presidium, al lado del Arzobispo.

Ante eso, resalta el hecho de que la función institucional de la Corona comprende tres ámbitos. Uno es el de encarnar al Estado, otro es el de integrar al Poder Ejecutivo y uno más es el de ser fuente de prestigio y de legitimidad popular, siendo éste último el más importante. Como símbolo de la tradición monárquica, expresa la lealtad popular al régimen constitucional y a la propia historia.

Inglaterra es la nación que vuelve clara la distinción entre Gabinete y Ministerio, pues no existe homologación entre ellos, como en Francia y otras naciones. El Gabinete, es solo una sección del gran Ministerio, y carece de estatuto jurídico. Su nacimiento como su organización y gran parte de sus actuales funciones, obedecen a una convención constitucional. Las medidas adoptadas en él aparecen como si fueran adoptadas por el Consejo Privado de la Reina. Ese hecho conlleva la relación con el Consejo Privado y con el Gran Ministerio.

El consejo privado es el heredero formal de la Curia Regis, heredera de Magnun Concilium, organizado para convocar a actores políticos importantes, en calidad de asesores en la toma de decisiones por parte de Monarca, quien pese a ver reducidas sus funciones. Los miembros del Consejo Privado son más de trescientos y son convocados por el Clerk (funcionario instituido en el siglo XVI), en ocasiones de excepción, donde las reuniones, además de breves y con escasa participación, son discrecionales a nivel de secreto, para legitimar alguna decisión considerada especial por el monarca. Y ello remite a decisiones autocráticas.

Por su parte, el Gabinete, que carece de organización legal y de estatuto jurídico, tiene un carácter convencional con presencia nominal por vez primera en la Ministers of the Crown Act, en 1937, donde se le asignó una retribución económica a sus miembros. Corresponde exclusivamente al Primer Ministro determinar qué Ministros, Secretarios de Estado o Secretarios Parlamentarios habrán de constituir el Gabinete. Elige a la totalidad del Ministerio, indica quiénes de ellos integrarán su Gabinete. Y determina su número, el cual ha variado entre cinco y veintiséis.

El Gabinete está formado por un Inner Cabinet, considerado como último reducto de los Ministros clave, el cual se ocupa de elaborar la política general del Gabinete, para lo cual se auxilia del llamado Cabinet Office, donde se diseña la agenda del Gabinete y la política económica; así como de los comités

especiales, donde se estudian los problemas relacionados con lo anterior. La misión especial e intransferible del Gabinete es gobernar y conducir, en nombre de su Majestad, la política interior y exterior del Reino.

Sus atribuciones son: a) determinar la política gubernamental, la cual somete a la responsabilidad del parlamento; b) llevar las iniciativas de ley y determinar la agenda para el debate parlamentario; c) proponer el nombramiento de los principales funcionarios públicos, y llevar la administración pública; d) garantizar la unidad interna del Ministerio y su cohesión con la mayoría parlamentaria.

La figura del Primer Ministro en el Gabinete ha ganado importancia de tal manera que se le percibe como monarca electo, aun cuando formalmente no tenga estatuto jurídico. Su nombramiento es por designación directa. Se reconoce como tal al líder de la mayoría parlamentaria, en cuanto esto se da. Y cuando no es así, el Monarca lo nombra, dado su poder discrecional. Como líder de la mayoría parlamentaria y coordinador de las acciones de gobierno, cumple con: a) Ser el enlace entre la Corona y el Gabinete; b) Elegir a los Ministros y a quienes integrarán el Gabinete, proponiendo sus nombres a la Reina; c) Mantener la unidad del Gabinete para así promover la unidad entre el Parlamento y la Corona, y tomar parte decisoria en la legislación de la política exterior, la política de defensa y la de seguridad nacional; d) Personifica al gobierno, a su mayoría parlamentaria ante la opinión pública.

El shadow gabinete, aunque es propiamente un Gabinete paralelo, no ejerce labores de gobierno. Constituye el contra gabinete, formalmente conocido como la Leal Oposición de Su Majestad. Obedece a la tradicional estructura bipartidista del régimen británico, institucionalizado a mediados del siglo XIX, aunque su carácter legal se dio hasta la «Ministers of the Crown Act» de 1937, que otorgó un sueldo oficial para el jefe del shadow gabinete o «Líder de la Oposición», asumido solamente por el líder del principal partido opositor. Si ha ejercido funciones gubernamentales y luego perdido las elecciones, es costumbre conservar la composición del ex gabinete hasta que se produzcan cambios en la dirigencia del partido. Está compuesto por el mismo número de

Ministros que corresponden al Gabinete en funciones, en virtud de lo cual, por cada Ministro en ejercicio hay Ministro en la sombra.

La función de este shadow gabinete, además de oponerse oficialmente al gobierno y canalizar sus cuestiones hacia el electorado, consiste en mantener sistemáticamente informada a la oposición de los asuntos gubernamentales para tenerlo preparado en la eventualidad de que asuma funciones de gobierno. Si el partido opositor gana la elección, la composición del nuevo gabinete suele tener muy pocas sorpresas. Así, el líder de la oposición es el virtual Primer Ministro, y el shadow gabinete como el nuevo equipo de gobierno. Este organismo tiene la obligación de asegurar canales efectivos para el ejercicio del pluralismo y de la oposición política y permitirle en tiempos de crisis o de confrontación bélica que requieren unidad nacional, ofrecer inmediata asesoría al Gabinete oficial.

Campbell y Graham exponen una amplia relación temática y narrativa de formulación de políticas de gestión pública en el Reino Unido bajo los gobiernos de Margaret Thatcher y John Major argumentan que la reforma de la gestión del sector público comenzó en 1976, cuando el Fondo Monetario Internacional impuso condiciones, incluyendo un tope para lo que muchos departamentos podían gastar, a cambio de rescatar la libra. Según Campbell y Wilson la práctica de imponer “límites de cajas” a los departamentos quedó perfectamente establecida por el tiempo en que los conservadores derrotaron a los laboristas y Thatcher se convirtió en primer ministro.

Los autores consideran altamente significativo el uso de los límites de caja por parte de la señora Thatcher para reducir los salarios en el sector público. Produjeron ajustes mucho más consistente con los límites de caja que lo que podría pensar, esta negociación parece haber resultado de considerable significación para controlar el crecimiento del gasto público.

Campbell y Wilson atribuyen la influencia aparentemente profunda de la señora Thatcher sobre la reforma de la gestión a su estilo de amplio liderazgo antes que intervenciones particulares, como el establecimiento de la Unidad de

Eficiencia dentro de la oficina de la primera ministra o la formación de cargos de alto nivel en la función pública. Como regla la primera ministra “operó ampliamente sobre el supuesto de que las cuestiones de detalle caerían en la mira de un gobierno de ganarse una aceptación para su estrategia económica”. Thatcher, además hizo responsables a sus compañeros de gabinete de dejar una marca propia en sus departamentos.

En no menor medida, la agenda de decisión y las intervenciones ministeriales de la ministra hicieron la diferencia. Los autores señalan que creó mecanismos destinados al mejoramiento de la gestión en el centro de gobierno.

El consejero de Eficiencia fue ubicado dentro de la oficina del Primer Ministro, y la unidad de Eficiencia y el equipo de los próximos pasos se establecieron en la oficina del gabinete. De este modo, la primer ministra no tuvo que apoyarse exclusivamente en el Tesoro, el Departamento de la Función Pública que (abolió 1981) o en grupos no gubernamentales para proyectar modos de mejoramiento de la gestión de la función pública. La gente que operaba estos mecanismos estaba estrechamente identificadas con la primera ministra. La señora Thatcher habilitó el tesoro para convertirse en el principal foco de responsabilidad en el centro de la gestión gubernamental. Cuando desmanteló el Departamento de la Función Pública, muchas de sus tareas fueron absorbidas por el Tesoro. Utilizó al Tesoro en forma razonablemente efectiva para realizar el plan general de las políticas que ella sustentaba para el mejoramiento de la gestión pública.

La gestión bajo el gobierno de John Major es notable por la multitud de iniciativas de mejoramiento de la gestión pública que funcionan lado a lado y, podría sostenerse con propósitos cruzados. Entre las iniciativas de este periodo estaba la Iniciativa de los Próximos Pasos, la iniciativa de la Carta Ciudadana, competencia por Calidad y la iniciativa de Financiamiento Privado.

La idea fundamental de la Iniciativa de la Carta Ciudadana fue obligar a los proveedores de prestaciones públicas a definir y publicar estándares de servicio para medir el cumplimiento de sus prestaciones y para crear canales

de tratamiento para las quejas de los ciudadanos. Al poner énfasis en la calidad de los servicios antes que la eficiencia, esta iniciativa estuvo basada en los valores diferentes de aquellos estrechamente ligados con la predecesora de Major. Según Campbell y Wilson la Carta Ciudadana fue concebida como un medio por el cual Major podría diferenciarse del thatcherismo en la carrera por las elecciones generales de 1992. El mensaje pretendía transmitir era que Major combinaba el neoliberalismo con sensibilidad por las necesidades del ciudadano medio. Paso de ser un eslogan de campaña en convertirse en una iniciativa de gestión pública centralmente regentada, estrechamente identificada con el primer ministro.

Major creó una cartera ministerial a partir de pequeñas unidades dentro de la Oficina del Gabinete que se ocupaban de la reforma de la gestión pública, a las que colocó bajo la esfera de la Nueva Oficina para los Servicios y las Ciencias Públicas.

Waldergrave “aprovecho la oportunidad para encabezar la corriente de la reinversión del gobierno”. Los departamentos fueron forzados alzarse con negocios que podría haberse dado a licitación.

La Carta Ciudadana, especialmente las pruebas de mercado, terminaron por ser vistos como una reintroducción de la microgestión.

Desde la perspectiva de los funcionarios, los organismos habían sido creados de manera que las operaciones del gobierno pudieran llevarse a cabo en un estilo empresarial dentro de los departamentos. Pero cuando comenzaron los cuestionarios del ciclo detrás años planificado, la principal pregunta que el gobierno parecía estar formulando no era cuánto progreso se había hecho dentro del esquema de los Próximos Pasos sino el organismo debería ser privatizado. El resultado de acuerdo con Campbell y Wilson, fue una profunda desilusión sobre la dirección de las reformas de la gestión bajo el gobierno de Major.

La reforma de la gestión bajo el gobierno de Major pareció falta de consistencia y continuidad. Primero, la reforma de la gestión se politizó más particularmente y después de que la OPSS se estableciera una cartera ministerial. Segundo la capacidad para emprender las políticas en el dominio de las reformas de la gestión no estaba constreñida por una doctrina o discurso político de la gestión pública. Tercero Major fue el líder pasivo de una administración seriamente fragmentada, un patrón de liderazgo ejecutivo que inhibe la coordinación de las políticas.

## Australia

La formulación política económica y la reforma de la gestión pública bajo el gobierno de los laboristas de Australia de los años ochenta implica que las políticas en el dominio tanto en la gestión económica como de la pública derivan de un mismo paradigma político, conocido como “racionalismo económico”. Los funcionarios superiores habían abrazado los principales dogmas del racionalismo económico. Se ha dado a estos compromisos compartidos un peso sustancial para explicar el contenido de las reformas de la gestión del sector público en Australia y la facilidad con que fueron implementadas.

Pusey describe los postulados del racionalismo económico de la siguiente manera. Primero las políticas nacionales dirigidas a mejorar el desempeño económico descenderían en cascada de la jerarquía de las políticas, esto es, desde las políticas macroeconómicas, hasta las políticas del mercado laboral y luego más abajo hasta las políticas de educación. Segundo, las políticas de gobierno encaminadas a mejorar el desempeño económico que traducirán en políticas conceptuales similares orientadas a mejorar la eficiencia y efectividad del sector público. Tercero, las organizaciones de gobierno incorporarían elementos estructurales de las organizaciones del sector privado y modelarían sus procesos de acuerdo con las prácticas óptimas del sector privado.

La modernización de 1987, de la maquinaria de gobierno, que considera como una divisoria de aguas. Entre otros cambios, la reestructura redujo el



numero de departamentos gubernamentales y estableció un doble ministerio. Nuevo departamento de empleo, educación y entrenamiento. La reestructuración elimina también las juntas estatutarias independientes que habían participado en el diseño de las políticas educativas en los niveles secundario y universitario. De acuerdo con el análisis de Pusey estos cambios reflejaron la fuerza creciente de los miembros de la “ala derecha” del gobernante partido laborista al conformar su tercer gobierno consecutivo.

Pusey interpreta la reorganización en términos de una extensión de las doctrinas del relacionismo económico a la estructura organizativa de la función pública en Australia.

La autoridad formal sobre gran parte de las políticas de gestión de personal se trasladó al Departamento de Finanzas, la agencia responsable de controlar el gasto público, mientras que la responsabilidad sobre las relaciones de entre el gobierno y los empleados públicos paso al recién establecido Departamento de Relaciones Industriales. La eliminación Junta de la Función Pública amplio las prerrogativas gerenciales del gobierno. Pusey atribuye la centralización horizontal de control sobre la función pública y las relaciones de trabajo, igualmente al racionalismo económico.

El racionalismo económico llegó a ser muy firme en Australia. Los funcionarios superiores compartían las perspectivas políticas y preferencias en cuanto a las políticas de racionalismo económico del gabinete. Pusey argumenta que la composición homogénea de las agencias centrales. Permitió un fuerte sentido de misión que a su vez permitió un grado de mayor homogeneidad ideológica dentro del gobierno ejecutivo. En suma argumenta que las tres agencias centrales dentro del ejecutivo del Commonwealth australiano-primer ministro y gabinete, tesoro y finanzas-funcionaran juntas con el sostén de un sistema recién ordenado de relaciones de poder dentro del gobierno en cuanto a las políticas fuesen implementadas en toda burocracia.

Funcionarios con buenas credenciales racionalistas económicas fueron promovidos a posiciones clave dentro de las agencias de la línea, desde las cuales estuvieron en condiciones de influir en las políticas de acción.

Campbell y Halligan consideran la extensa reforma de la gestión pública como una evidencia de que el gobierno laborista del primer ministro Bob Hawke fue capaz de gobernar efectivamente durante una época de tensión fiscal. La reforma de la gestión pública permitió hacer más que el gobierno simplemente traducir las estrechas políticas en profundos recortes del gasto público. Los autores sostienen el postulado de que Australia desarrolló, en los ochenta una gran capacidad para evaluar el programa fundamental y las decisiones del gasto de función de la dirección estratégica establecida por la coalición dominante del gabinete. El análisis de los autores indica que los vínculos entre la estrategia general de las políticas de planteamiento de gastos conforman un patrón coherente de innovación en las políticas a través de la mayor parte de la década difícil. También proporcionan razones para crear reformas de la gestión financiera mejoraron la eficiencia de las operaciones en gran escala, como la administración de rentas.

Capmbell y Halligan prestan especial atención al ejercicio de la autoridad y liderazgo del primer ministro Bob Hawke y del ministro del tesoro Paul Keating, por una parte, y a la capacidad organizativa de las agencias centrales con las que trabajaron mas estrechamente, por otra. El hilo central de su argumento es que el logro de una estrategia coherente en cuanto a las políticas y, dentro de estas, la innovación de la política de gestión pública se debió a una “simbiosis” entre los altos ejecutivos políticos y los funcionarios superiores.

El primer análisis en términos de acción intencional: otorga gran importancia a la manera como los ministros clave construyeron y representaron sus papeles. La relación entre los ministros y funcionarios se describe como “ajustada” en ciertos aspectos y “libre” en otros, de un modo que produjo la autoridad política y debate interno de las políticas tanto como compromiso organizativo y continuidad.

El segundo conjunto que Capmbell y Halligan describen como contribuciones a una simbiosis entre los ministros y los funcionarios son factores institucionales, como la composición de la alta administración pública australiana, el diseño organizativo del centro de gobierno y la competencia burocrática en determinadas agencias.

Spencer Zifak, incluyó cuidadosos estudios de casos acerca de tres iniciativas de gestión pública que tuvieron lugar durante los ochenta: planteamiento corporativo, gestión financiera. El autor reconstruye las tres iniciativas propuestas por un comité de investigación designado por el gobierno de Bob Hawke, a poco de haber asumido, y presidido por el empresario John Reid. En 1983, el comité de investigación apoyo firmemente el lema de “gestión de resultados”. Específicamente el informe recomendó que los funcionarios departamentales y ministros utilizaran procesos de planteamiento corporativo para acordar las metas, estrategias y prioridades.

Un equipo de trabajo, que incluyo a consultores del sector privado, solicito luego las opiniones de los funcionarios superiores en Canberra acerca de cuáles mejoras de la gestión eran necesarias. Sobre la base de estas consultas, el equipo de trabajo recomendó que la planeación corporativa fuese introducida en todo los departamentos para lograr la adecuación más efectiva entre las exigencias de recursos de cada organismo y las metas del gobierno en cuanto a las políticas.

Lo que Zifcak presenta, es un efecto, una lista de elementos necesarios para descentralizar los sistemas presupuestarios de gobierno. Pero su análisis considera además de qué modo la gestión se capitalizó en el proceso. En particular, analiza cómo evolucionaron las relaciones entre las Finanzas y diversos departamentos a lo largo del período de reformas.

Anna Yeatman<sup>16</sup> se concentra en el modo de la cultura de la función pública en los años ochenta. Yeatman utilizo la teoría sociológica para analizar

---

<sup>16</sup> Yeatman, Anna, The concept of public management and the Australian state in the 1980s. Australian Journal of Public Administration, 1987. pp. 37-39.

los atributos y orígenes de este resultado, apoyándose en gran medida en la teoría de Alvin Gouldner del “surgimiento de una nueva clase” para establecer sus postulados descriptivos y causales. El método es explícitamente teórico antes que un intento de “explicación total” de la reforma de la gestión del sector público australiano.

De acuerdo con el análisis sociológico, los miembros de la *intelligentsia* técnica parecen más propensos a abrazar la cultura de la gestión que los mandarines. La explicación de Yeatman del cambio cultural en el sector público de Australia toma en cuenta factores estructurales y la acción voluntaria. Los factores estructurales incluyen la ausencia de un mandarinato amurallado, que dio lugar a que la *intelligentsia* técnica ocupara la cima de la función pública australiana. Pero su argumento principal es que el crecimiento del Estado de bienestar intervencionista en los tempranos años setenta proveyó los fundamentos para una nueva clase gerencial.

De acuerdo con Yeatman, la cultura de la función pública australiana devino “gerencialista” durante los años ochenta cuando los candidatos formados en la universidad fueron seleccionados para posiciones de nivel medio y superior de acuerdo con el mérito (en oposición a la antigüedad por ejemplo). Estos tipos de empleados públicos se caracterizan por su compromiso con una concepción de la administración pública altamente racionalizada y orientada a las tareas, cuya descripción de oficio genérica es “mejoramiento de la gestión”.

En contraste con los burócratas clásicos los gerentes “tipo idea” no están comprometidos con obligaciones sustantivas de la función pública, tales como una administración de gobiernos transparentes y equitativa; tampoco están comprometidos con los fines sustantivos de profesiones sobre las cuales el Estado del bienestar se ha apoyado para lograr sus metas sociales. Dichos gerentes utilizan sus conocimientos técnicos y responsabilidades en los procedimientos para idear medios de perfeccionados y así alcanzar los fines especificados por las autoridades políticas y funcionarios.

## Estados Unidos de Norteamérica

El ensayo de Donald Kettl sobre la campaña de Reinención del Gobierno de la administración de Clinton, es una ingeniosa mezcla de análisis político y comentario sobre una reforma en progreso. Kettl sostiene que la Revisión de Desempeño Nacional (NPR), esta destinada a convertirse en un hito en la reforma de la gestión del sector público en el gobierno federal de los Estados Unidos. En términos políticos, el NPR demuestra que la reforma de la gestión pública es asunto que pueda mantenerse en las prioridades de la agenda presidencial durante al menos un mandato. En términos sustantivos el NPR demuestra que el liderazgo ejecutivo desde la Casa Blanca puede tener un impacto en la gestión de los departamentos federales y en actividades o programas específicos. En ambos aspectos, el NPR parece haber roto el molde de la reforma de la gestión pública en el gobierno federal.

Políticamente, el NPR fue concebido para acaparar el voto a Perot en las elecciones presidenciales en 1996.

La administración Clinton capitalizó el apoyo popular en la reducción vinculando al NPR con un corte dramático en la fuerza de trabajo de la función pública federal. Según Kettl, la reducción estaba en el corazón de la “alta política” del NPR, jugada en las relaciones entre la Presidencia y el Congreso. La administración se aboco a lograr por su cuenta reducciones de personal y ahorro de gasto.

Doctrinariamente, el NPR recogió mucho de los principios de la gestión pública efectiva defendida por David Osborne y Ted Gaebler en *Reinventing Government*.

La fuente de estos principios incluía doctrinas de la gestión de calidad total, reingeniería y cultura organizativa. El otorgamiento de facultades al empleado y al servicio al consumidor emergieron como temas vitales, compartiendo incómodamente el asiento con el tema de reducción. En lo sustancial, el NPR abarcaba cambios en el sistema federal de contratación, el

traspaso de responsabilidades a ciertas áreas de la gestión personal (por ejemplo el reclutamiento) la implementación del Acta de Desempeño y Resultados del Gobierno de 1993, la reorganización de la Oficina de Gestión y Presupuesto, un programa para establecer estándares de servicios y una extensa materia de medidas estrechamente vinculadas a los departamentos y organismos específicos. El modelo completo la actividad e ideas tendía a sustentar el postulado de la administración de los objetivos de la NPR estaban diseñados para el “mejor trabajo” así como para el “menor costo” del gobierno federal.

Kettl identifica además de una cantidad de modos en que el éxito político de NPR se debió a mucho más que a la atracción popular a la reducción del gobierno federal. Primero la administración no creó una nueva burocracia para hacer funcionar el NPR. El esfuerzo por “reinventar el gobierno” se organizó como un proyecto de oficina del vicepresidente. Segundo, la administración fue muy hábil en su manejo de los medios para definir la cuestión de la reforma de la gestión pública. Tercero, la administración frenó a la oposición a la reducción por parte de los líderes sindicales que representan a los empleados federales organizados. Cuarto, la administración se ganó el apoyo de los cargos políticos y de los funcionarios de carrera para el NPR vendiéndolo como un medio para mejorar la gestión.

## Canadá

Aucoin sostiene que el gobierno federal de Canadá ha hecho relativamente poco para incrementar la responsabilidad por sus rendimientos y resultados, los recortes de gastos no fueron acompañados por estrategias creativas para mejorar la eficiencia y la descentralización administrativa se detuvo en el nivel departamental. Canadá, argumentó en su momento, se quedó considerablemente atrás de sus compañeros en los sistemas de Westminster.

En 1986, el gobierno de Brian Mulroney respaldó formalmente un programa conocido como Autoridad y Responsabilidad Ministerial Acrecentada

(IMAA). La IMAA establecía un proceso por el cual las agencias y departamentos centrales podrían ver una reducción en algunos controles administrativos centrales a cambio de consolidar la responsabilidad orientada a los recursos.

Por la misma época, la principal agencia central-la Secretaría de la Junta del Tesoro, aprobó cinco Organismos Operativos Especiales, cuya estructura y procedimientos habría de reorganizarse de acuerdo con sus orientaciones.

Aucoin sostiene que estas iniciativas en cuanto a las políticas hicieron poca mella en la práctica de la gestión pública en el gobierno federal. Incluso, después de cuatro años, la IMAA fue implementada en no más de un tercio de departamentos gubernamentales. El concepto SOA, aunque aplicado en áreas como la provisión de servicios comunes, no emergió como la forma organizativa típica para las actividades operativas dentro de los departamentos subsidiarios.

En virtud de lo anterior podemos concluir que el desarrollo de la nueva gestión pública ha propuesto nuevos retos tanto a la comprensión como a la práctica de la administración de lo público. En México, pareciera que ha trastocado factores de cambio institucional y apoyado esfuerzos de reforma y modernización del espacio público administrativo, asimismo se constituyó en un soporte a los procesos de apertura democrática, combate a la corrupción, cambio de cultura en los servidores públicos, nuevo puente en las relaciones Estado-sociedad.

En la propuesta de la NGP se aprecia una gran apuesta por solucionar los problemas de gestión con mecanismos como administración de la calidad o reingeniería de procesos que dicho sea de paso se aplican bajo supuestos difíciles de cumplir, como racionalidad lineal o existencia de individuos cooperativos, por lo que se pierde la perspectiva de complejidad que le dan los factores políticos y humanos.

Parecería que el propósito de que la dicotomía política-administración sea realidad ha provocado una tendencia contradictoria sobre la percepción de la complejidad de la acción del gobierno. Sin embargo la complejidad de administrar recursos humanos no desaparece por el hecho de dejar de considerarla en los supuestos del modelo. El entorno se vuelve más complejo, por las nuevas dinámicas de funcionamiento donde herramientas como la planeación estratégica son rebasadas frecuentemente por la complejidad política.

Lejos de lo que se esperaría, la complejidad política se incrementa a la luz de la reforma que involucra aspectos como la gestión, el papel económico del Estado, la relación Estado-Sociedad, el redimensionamiento de lo público, pero además, esta nueva complejidad no sólo existe fuera, sino también al interior por todos los factores que no permiten que la dicotomía sea una realidad, en virtud de que cualquier miembro de una agencia es también parte de la sociedad. Aún persiste la necesidad de mantener las organizaciones públicas



controladas desde el uso de los recursos públicos hasta su incidencia en la solución de problemas con mecanismos más o menos institucionalizados.

Lejos de lo que se esperaría, la complejidad política se incrementa a la luz de la reforma que involucra aspectos como la gestión, el papel económico del Estado, la relación Estado-Sociedad, el redimensionamiento de lo público, pero además, esta nueva complejidad no sólo existe fuera, sino también al interior por todos los factores que no permiten que la dicotomía sea una realidad, en virtud de que cualquier miembro de una agencia es también parte de la sociedad. Aún persiste la necesidad de mantener las organizaciones públicas controladas desde el uso de los recursos públicos hasta su incidencia en la solución de problemas con mecanismos más o menos institucionalizados.

El Estado asume necesaria su participación para mejorar la actuación gubernamental e institucionaliza la política de gestión, como parte de las **políticas públicas**, y orienta parte de su capacidad que se desarrolle de manera amplia y duradera, mientras así lo considere necesario. Transforma así las relaciones institucionales en relaciones con la sociedad, pero desempeñándose con un papel protagónico, no de igualdad ante la sociedad.

En formas estatales anteriores se pueden encontrar organizaciones políticas y acciones específicas pero no institucionalizadas. Este hecho histórico lleva a la aseveración de que la política de gestión como un tema en sí, es una exclusividad del Estado moderno. Pero, la percepción que de ella se tiene varía de acuerdo al programa de desarrollo institucional de la administración en turno.

Por lo anterior, el entrelazamiento de los temas: política de gestión y participación ciudadana, no resultan una tarea fácil, tanto en la teoría como en la práctica. La política de gestión implica una intervención del Estado en lo institucional y la participación una reacción de lo social frente a las acciones gubernamentales. De ahí que esos dos ámbitos resultan importantes en la legitimación de la intervención, y la modificación que la intervención induce en

lo social. Es decir, el desarrollo de la política de gestión implica, por un lado, una reconsideración ante los retos que hoy día plantea la dinámica global, y por otro, contempla la posibilidad de una participación activa de la población.

El estudio del contorno es tal vez la aportación más importante de la NPG como modelo de reforma en las organizaciones públicas. Si la vieja teoría de la administración pública concentró su análisis en el interior de las organizaciones –estructuras, relaciones, obstáculos en el trabajo, toma de decisiones- la nueva gestión pública propone, en cambio, considerar que las relaciones interorganizacionales, es decir la influencia de fuerzas externas a las organizaciones gubernamentales, juegan un papel clave en su funcionamiento.

Abrir el análisis al entorno, implica reconocer la gran influencia que ejerce la política y los juegos del poder en la toma de decisiones gubernamentales. Más allá de la dicotomía tradicional entre política y administración, resalta la influencia de diferentes actores políticos en el desenvolvimiento cotidiano de las organizaciones públicas; dichos actores pueden ser formales o bien informales.

La nueva gestión pública se propone no como una disciplina o cuerpo teórico consolidado sino como un enfoque orientado a la acción que proporciona algunas ideas prácticas que permitan responder a los retos actuales de las organizaciones públicas. Con esto se pretende que la NPG se caracterice por ser innovadora, prescriptiva, prepositiva, orientada a futuro y a la producción de resultados.

Dado lo anterior, podría decirse que en la perspectiva de la NPG, es necesario vincular teoría y práctica, para mantener sus influencias mutuas; dada la inextricable profusión de retos y restricciones al aparato gubernamental, al intentar conciliar el reto de impulsar la democracia, la inserción en el mundo que se globaliza con la emergencia de una mayor participación de usuarios en la gestión de problemas de orden público.

Tras todo lo señalado arriba, es pertinente resaltar que los debates actuales a los que nos han conducido las construcciones teóricas acerca del comportamiento humano en las organizaciones, no han podido resolver la problemática tarea de construir una teoría acerca de la administración pública en su relación con el nuevo tipo de Estado y el ideal de sociedad que se quiere lograr.

Las políticas públicas abrieron un camino sinuoso difícil de concertar y de implementar, sin embargo constituyen un precedente importante en el que se abrió un espacio de actividad política importante de la sociedad frente al gobierno.

Frente al nuevo contexto de una sociedad más demandante, pero no organizada con ausencia de cultura política, la complejidad política se incrementa a la luz de la reforma que involucra aspectos como la gestión, el papel económico del Estado, la relación Estado-Sociedad, el redimensionamiento de lo público, pero además, esta nueva complejidad no sólo existe fuera, sino también al interior por todos los factores que no permiten que la dicotomía sea una realidad, en virtud de que cualquier miembro de una agencia es también parte de la sociedad.

## Capítulo 2

### Estado moderno y gestión pública

#### 2.1 Ideas de Estado y política de gestión

Sin intentar profundizar en torno al Estado, lo cual desbordaría el tema central del presente trabajo —el de la política de gestión pública— aquí se presenta una breve síntesis del proceso de formación del Estado moderno, como contexto en el cual se desarrolla la acción gubernamental.

De la noción antigua de Estado<sup>1</sup> se conserva la idea de derecho y de justicia.<sup>2</sup> En consecuencia, la República es la justicia.<sup>3</sup> Y con esto surge la concepción del Estado como república. En la Edad Media se utilizó la palabra *civitas* para designar a las comunidades políticas. Y fue Maquiavelo<sup>4</sup> quien introdujo la palabra Estado en la literatura política, con el sentido que se usa actualmente: con nuevas características socio-políticas de algunos lugares de Europa y definir las bajo ese concepto, en términos de pueblos arraigados a un territorio local, comunidades integradas con independencia una de otra y presencia de un poder político capaz de tener centralizados los poderes públicos. De este modo se superan las dos acepciones que le antecedían, república o principado, en tanto dos formas de gobernar a los pueblos.

Si bien es difícil integrar una definición del Estado en la que todos los pensadores estén de acuerdo, todos los Estados modernos tienen la característica de ser Estados nacionales, en los cuales un aparato de gobierno reclama para sí determinado territorio, posee códigos de leyes formalizados.<sup>5</sup>

La evolución del concepto implica las características del Estado moderno, en cuanto que se diferenció de las organizaciones políticas del

---

<sup>1</sup> La palabra Estado deriva de la voz latina *status*, que significa condición o constitución; y su acepción moderna tiene origen en el término empleado por los romanos en la época clásica, aunque no lo utilizaron con la significación actual. Al hablar de su comunidad usaban preferentemente las denominaciones imperio, pueblo, o res publica.

<sup>2</sup> Elementos rescatados por Cicerón al señalar al Estado como muchedumbre humana unida por el derecho y por la utilidad. A ello San Agustín integró el elemento racional. La Iglesia en la idea de este pensador, era la encargada de proporcionar la separación moral de los ciudadanos quienes habrían de construir una república justa. Cfr. Sabine George, *Historia de la teoría de la política*, F. C. E., México, 1988, pp. 49.

<sup>3</sup> Gómez Rafael, *La ley eterna de la historia, sociedad y derecho, según San Agustín*, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, España, 1972, pp. 162.

<sup>4</sup> Maquiavelo., Nicolás *El Príncipe*, Ed. Porrúa, México, 1994.

<sup>5</sup> Giddens, Anthony *Sociología*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, pp. 435.

pasado, caracterizándose a partir de un contenido territorial, nacional, soberano –interna y externamente– y centralizador de todos los poderes públicos;<sup>6</sup> y ahí imponer un orden y un gobierno,<sup>7</sup> y una dominación<sup>8</sup>, que para Grocio precisa de la fuerza física y política. A lo que se incluye lo territorial, con J. L. Klüber,<sup>9</sup> donde continúan viendo las organizaciones políticas como comunidades con un gobierno. Y Jorge Jellinek<sup>10</sup> agrega que el territorio es uno de los elementos constitutivos del ser del Estado como sujeto. La idea de soberanía fue interpretada como reafirmación de independencia, denotándose la presencia de un poder político.<sup>11</sup> Con Rousseau<sup>12</sup> la soberanía se percibe en el pueblo, por lo que el Estado se funda y legitima en un pacto social, donde el Estado se favorece asimismo, a partir de la participación de los ciudadanos en la discusión de los aspectos políticos.

A partir de lo anterior, la idea de soberanía presupone que un gobierno debe tener cierta autoridad, de ello deriva la idea de que todos los Estados nacionales son soberanos. Al respecto cabe destacar que, desde la concepción de Giddens, los territorios gobernados por los Estados tradicionales estaban poco definidos y el control que ejercía el gobierno central era bastante débil.<sup>13</sup>

Durante el siglo XVI se dio la necesidad de construir una nación. La idea—dice Herman Heller— surgió fuertemente vinculada a los principios de libertad e igualdad entre los hombres.<sup>14</sup> Para Jacques Donnedieu,<sup>15</sup> el Estado moderno nació como una afirmación de la individuación de las naciones y su libertad frente a cualquier otra. Es una nación cuya soberanía dada en el proceso de formación del Estado sirvió como pilar central del orden político, y con el paso del tiempo, siglos XVII-XIX, se transformó al cambiar de una

6 Ávalos Gerardo Tenorio y Behemonth Leviatán, 1996, UAM-Xochimilco, México, pp. 47.

7. Lo que ya Aristóteles explicaba, en referencia a la polis como necesidad territorial vinculada a la idea de proveer subsistencias de la población y defensa militar, en su obra *La política*, libro IV, capítulo IV a XII.

8 Weber, Max, *Economía y sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*, F. C. E., México, 1989, pp. 1056.

9 Staatslehre, Allgemeiner y Genter Verlag, Herman 1959, Cfr. en Mario de la Cueva *La idea del Estado*, F.C.E. -UNAM, México, 1996, pp. 49.

10 Cfr. en De la Cueva, Mario Idem, 1996, pp. 50.

11 Bodino Juan, “Los seis libros de la república”, pp. 1-18, citado en De la Cueva, idem, pp.46.

12 Rousseau, Juan Jacobo *El contrato social*, Ed Alba, Madrid, 1996, pp. 173.

13 Giddens, Anthony *Op. cit.* pp. 435.

14 Heller, Herman *Las ideas políticas contemporáneas*, Ed. Labor, 1965, pp. 118. Señala que Maquiavelo ya había atribuido al gobierno político la tarea de cohesionar la sociedad a fin de instaurar un Estado poderoso como Estado- nación. A lo que debe agregarse que en el siglo XIX, en Francia, se elaboró el concepto de nación, con la idea clara de su significación política, por parte de Renan Ernesto. Lo hizo en un escrito titulado, *Qué es una nación*, en el cual la define como alma y principio espiritual, en tanto identidad compartida, consentimiento y voluntad de vivir juntos, solidaridad construida sobre el sentimiento de disposición de hacer cosas en común como condición esencial para forjar un pueblo. Cfr. en de la Cueva, Mario 1996, pp. 50.

15 Donnedieu, Jacques, *El Estado*, Press University. France, 1957, pp. 6.

soberanía cerrada a otra donde se da apertura al comercio internacional, que a principios del siglo XX habría de desdibujar sus características tradicionales, en función de la fuerza que adquiere la lógica de los mercados, en su dinámica incesante de expansión y ocupación de territorios en todo el orbe.

Se plantea el Estado en su relación con la idea de nación en un proceso dialéctico en que su desenvolvimiento incluye la transformación de la sociedad, pero no como camino previsto, sino entendida en la dinámica de los grupos sociales que le recrean en una relación conflictiva Estado-sociedad que en lo político administrativo remite a lo territorial, al gobierno y la participación social en el ámbito local, sean las entidades federativas y los municipios.

Así, es posible considerar el Estado como proceso histórico, cuyas peculiaridades específicas expresan su trayectoria, lo que en la situación actual implica estar dentro de contextos que rebasan el país mismo.

Con Weber<sup>16</sup> podría considerarse que una nación es una comunidad que puede estar basada en una red de innumerables tradiciones históricas, lenguajes y formas de vida diferentes entre sí, y no sólo una. Lo que resalta es la importancia de la percepción y por tanto, la percepción de Estado, la cual es diversa y rompe así con cualquier definición única. Un Estado existe donde hay un aparato político de gobierno, con instituciones como un parlamento o congresos y funcionarios públicos y civiles, que rigen sobre un territorio dado y cuya autoridad está respaldada por un sistema legal.<sup>17</sup> Una característica de los últimos cambios que ha tenido la concepción del Estado es la división de poderes, dada la separación que establecieron Locke y Montesquieu, quienes fundamentaron dicha división para evitar el abuso de poder político, en un marco constitucionalista.<sup>18</sup> Entonces, los elementos que el Estado moderno adquirió se pueden resumir en: nacionalismo, soberanía nacional, derechos

---

16 Weber, Max *Op. cit.* 1989

17 Giddens, Anthony *Op. cit.*, pp. 435.

18 Sabine George explica que en la Grecia del periodo clásico sí había división de poderes, pero en orden a la realización de las múltiples actividades, no para evitar el abuso del poder, pero en orden a la realización de las múltiples actividades de la Polis, no para evitar el abuso del poder, porque ahí se dio una democracia directa en que no tenía cabida la representación política, ni la división de poderes que tratara de limitar la tendencia al abuso por parte de los gobernantes; no existía el dualismo entre Estado e individuo, no hubo democracia indirecta, fundamento del Estado moderno.

individuales, representación política, división de poderes, idea del estado de derecho, e idea de personalidad jurídica del Estado.

Ahora bien, desde la perspectiva hobbesiana la idea de Estado que construye la sociedad se encuentra en función de un pacto original, pero ese poder único lo identifica con el Estado absoluto, monárquico.<sup>19</sup> A diferencia de Hobbes, la noción de Locke incluye la armonía y desarrolla el principio de la tolerancia y la institucionalización del poder, mediante leyes que limitan su ejercicio.<sup>20</sup> Rousseau en cambio, no cree en la política hecha instituciones, que medien en el ejercicio de la democracia en tanto admite la existencia de una dotación natural del hombre para gobernarse y la capacidad del ejercicio directo del poder.<sup>21</sup>

Entonces, desde la perspectiva del pensamiento político, existe la preocupación por la construcción del orden vinculado a la seguridad y ambas sintetizadas en el bienestar.<sup>22</sup> Sin embargo la vida cotidiana está fuertemente ligada al concepto de cambio. El intento de imponer el orden es el intento de imponer un solo tiempo, espacio y racionalidad.<sup>23</sup>

Bajo ese contexto, si bien la percepción acerca del Estado varía de acuerdo con cada uno de los autores que le han constituido en objeto de estudio, el elemento común en la reflexión es la unidad de los pobladores por la sujeción a una voluntad superior a la individual. Surge entonces la exigencia del poder político como vía para hacer constante y obligatoria la instancia de un poder común que dirija sus acciones hacía el bien común.

Por eso es que el poder del Estado benefactor para intervenir en la vida económica y política implicó un doble papel: proteccionista y redistributivo. Sin embargo en el Estado neoliberal el papel del Estado se modifica al adoptar la función de regulador.

---

19 Hobbes Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, F. C. E., México, 1976,

20 Fernández Santillán, José "Ensayo sobre la filosofía política de John Locke" en Cuadernos de Ciencia política, Núm. 2.

21 López Paniagua, Rosalía Intervencionismo estatal y pobreza urbana en la transición neoliberal en México 1982-1994. Formas de acceso a la vivienda y alternativas de política social, Facultad de Ciencias Política y Sociales- UNAM, Tesis de Doctorado en Sociología, México, 1997, pp. 60.

22 Chevallier, Jean-Jacques, *Los grandes textos políticos*. Desde Maquiavelo hasta nuestros días, Ed. Aguilar, Madrid, 1975.

23 Lechner, Norbert "Especificando la política." en Teoría y política en América Latina, CIDE, México, 1984.

## 2.2 Fundamentos de la política de gestión en el Estado moderno

Corresponde ahora identificar aquellas partes de las ideas sobre el Estado en las que se encuentre algún fundamento o razón de las políticas de gestión pública. El número de autores y concepciones sobre el tema es amplio y variado. Por tal motivo, se toman en cuenta solo algunos de los más reconocidos por sus aportaciones, como continuación del apartado anterior; además, se presentan en orden cronológico para hacer más claro su desenvolvimiento.

A mediados del siglo XV, con el Renacimiento, inició una reconceptualización del hombre y la sociedad que finalmente establecería las bases teóricas para el derrocamiento de las monarquías absolutas y el poderío de la Iglesia católica, que juntas habían mantenido un orden social basado en el origen divino del universo y, por ende, del poder político.

Encontrar definiciones o referencias directas a la política de gestión, fenómeno que se presentó plenamente hasta el siglo XX, en obras escritas cientos de años antes, sería una tarea infructuosa. Sin embargo, se puede orientar una búsqueda de aquellas partes que puedan brindar un fundamento, justificación o fin para el establecimiento de la política social como la conocemos en el presente.

La obra de Maquiavelo, en conjunto, puede considerarse como un parteaguas en la explicación de las fuentes, formas y ejercicio del poder. “El concepto de poder en Maquiavelo, es simplemente la conciencia de tener un poder eminentemente temporal y terrenal”.<sup>24</sup>

Independientemente de su preferencia sobre el tipo de gobierno (república o monarquía), Maquiavelo antepone como objetivo último la creación del Estado, como ente concentrador del poder político de un pueblo para su integración al interior y defensa al exterior. Él señala que el ente estatal es resultado de la unión entre pueblo y gobernantes. Ahí se recomienda al

---

24 Piñón Gaytán, Francisco “La filosofía del poder: Maquiavelo y Hobbes” en Ávalos Gerardo Tenorio y Dolores París María (coords) *Política y Estado en el pensamiento moderno*. pp.48.



gobierno atender al pueblo, pues es mucho más fácil gobernar con la simpatía popular,<sup>25</sup> lo que solo le será fácil si lo toma bajo su protección”<sup>26</sup>. En esta cita se encuentra una justificación de la intervención del Estado en la protección de la sociedad para obtener mayor gobernabilidad. No se menciona que sea una obligación o forma única de preservar el orden político o el gobierno, sino que de esta manera es más fácil gobernar.

Ésta es una característica de la aplicación de la política de gestión: el Estado interviene para la protección de los grupos sociales. Si bien las interpretaciones sobre las aportaciones de este autor coinciden en considerarlas como realismo político,<sup>27</sup> las líneas citadas reflejan también la propuesta de que el poder estatal puede, y debe, atender los desequilibrios o extremos sociales.

Para Hobbes el Estado se define como “una persona de cuyos actos, ha sido instituida por una gran multitud, al objeto de utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común”.<sup>28</sup> Al igual que Maquiavelo, Hobbes plantea que el fin del ente de poder político debe ser el bienestar y la seguridad del hombre.<sup>29</sup> De aquí que, presenta una idea en torno a la fuente de la ley que sustenta al Estado: es la ley de los hombres que ceden parte de sus derechos originales en un contrato con los iguales de su sociedad.<sup>30</sup> Para Hobbes, la sociedad política no es natural en sí misma, es una construcción del hombre para asegurar su existencia, pues “peligra en la guerra de hombres contra hombres”<sup>31</sup>.

Sin embargo, el pacto social que da origen a esa sociedad política no asegura la soberanía o funcionamiento del Estado, esto solo es posible por el poder ilimitado que deben tener los que gobiernan. Esta postura ha sido fuertemente criticada pues presupone la justificación del absolutismo con el fin

---

25 Maquiavelo, Nicolás *Op. cit.*, pp. 16.

26 *Ibid.* pp.17.

27 Considerándose que para el realismo político el Estado no obedece al cumplimiento de las necesidades sociales.

28 Hobbes, Thomas *Op. cit.*, pp. 141.

29 Hobbes, Thomas, *Op. cit.*, pp. 95.

30 *Ibid.*, pp. 105

31 César Ortiz, Julio *Poder político y orden social*, UNAM-IIIJ/ Ed. Pac, México, 1986, pp. 129.

de lograr la soberanía. Para el autor, el contrato es la transferencia mutua de derechos.<sup>32</sup>

En este concepto del contrato se puede encontrar un fundamento utilitario de la política de gestión, evitar que la falta de acceso práctico a los bienes más elementales, lleve a romper con el contrato por considerar que la libertad para satisfacerse no es equitativa para todos. En su Primera Ley Fundamental de la Naturaleza también se encuentra otra justificación de la política de gestión: “cada hombre debe esforzarse por la paz, mientras tiene la esperanza de lograrla; y cuando no puede obtenerla, debe buscar y utilizar todas las ayudas”.<sup>33</sup> En líneas se puede interpretar la paz como el bienestar básico.

Tanto en el pensamiento de Maquiavelo como en el de Hobbes se presenta una justificación para la intervención del Estado, como ente público, para promover que la sociedad en general, en su ámbito de lo privado, vea realizados sus objetivos, no solo de libertad, sino de bienestar básico concreto, para que sea más sencillo el ejercicio de gobierno (Maquiavelo).

En la obra de John Locke continúa la propuesta de que el origen del poder estatal es terrenal y del pueblo. Locke retomó la idea del contrato social como un pacto entre la sociedad civil,<sup>34</sup> pero agregó que hay otro contrato entre la sociedad civil y el gobierno, pacto que puede romperse en caso de incumplimiento por parte de los gobernantes. Ese incumplimiento puede darse en caso de que no se respeten los derechos individuales. En este concepto del contrato se puede encontrar un fundamento utilitario de la política de gestión. A diferencia de autores anteriores, Locke considera que el Estado natural antes

---

32 En Thomas, Hobbes *Op. cit.*, pp.107, esta idea es detallada en su Segunda Ley Fundamental de la Naturaleza, que establece que “uno accede, si los demás consienten también y mientras se considere necesario para la paz y defensa de sí mismo, a renunciar este derecho a todas las cosas y a satisfacerse con la misma libertad, frente a los demás con respecto a él mismo”

33 Ibid.

34 Para Locke, John la razón de existencia del estado se debe a que “como la mayor parte de los hombres no observan estrictamente los mandatos de la equidad y de la justicia, resulta muy inseguro y mal salvaguardado el disfrute de los bienes que cada cual posee en ese estado de naturaleza”. Véase Ensayo sobre el gobierno civil, Ed. Aguilar, México, 1983, pp. 93.

del pacto no es de guerra, sino de libertad y, por lo tanto, no hay justificación alguna para que el Estado ejerza un poder absolutista.<sup>35</sup>

En cuanto a la acción del gobierno, ésta debe ejercitarse con el consentimiento de los gobernados, no sólo protegerles por conveniencia, sino convertirlos en fuente de toma de decisiones por medio de sus representantes en el parlamento. Para lograr la efectividad en el ejercicio gubernamental, Locke formuló la división de poderes en: legislativo, ejecutivo y federativo, regidos todos por una constitución.

Su propuesta de Estado es de corte liberal, anteponiendo el respeto a la libertad y la propiedad privada como guías: “Que cada cual tenga libertad para disponer, de su persona, de sus actos, de sus bienes y de todo cuanto le pertenece”.<sup>36</sup> Al considerar la libertad como máximo bien que el Estado debe guardar (después de la vida misma), el hombre, en lo individual recibe la responsabilidad de luchar por su bienestar y la idea de un Estado que intervenga para disminuir desequilibrios parece desvanecerse en el pensamiento de Locke. La responsabilidad estatal se ubica en otra cuestión, al ser las sociedades inmaduras en cuanto a ejercer el gobierno civil, se cede al Estado la autoridad para gobernar y vigilar el bien común.<sup>37</sup> Cuando el Estado falta a ese cumplimiento la sociedad tiene derecho de acabar con el contrato y revelarse (cometer “tiranicidio”).<sup>38</sup>

La búsqueda de fundamentos para la política de gestión en las concepciones clásicas ha llegado aquí a presentar rasgos que evolucionan históricamente de forma paralela a las concepciones mismas del Estado. Sin la ubicación temporal es imposible comprender cabalmente las contribuciones de cada autor.

El siglo XVIII, con los movimientos de independencia de las colonias inglesas en Norteamérica y la revolución francesa, es el marco para las

---

35 Esta contribución a la concepción estatal es obvia si consideramos que el autor vivió la revolución inglesa de 1668, en la que fue destituida la dinastía absolutista de los Estuardo y se consolidó el sistema de partidos políticos.

36 *Ibid.*, pp.43.

37 *Ibid.*, pp.46.

38 *Ibid.*, pp.48.

reflexiones político filosóficas de Juan Jacobo Rousseau, quizá las que más definidamente dan sustento a las políticas de gestión. Rousseau consolida la idea del contrato social, al contar con la experiencia histórica y reflexiva de escribir más de dos siglos después de Maquiavelo y uno después de Hobbes y Locke. Considera que el orden social es un derecho sagrado, pero implica encontrar “una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado.”<sup>39</sup> En estas líneas se encuentran los elementos fundamentales de la aportación filosófico-política: en la sociedad no solo existe lo individual, sino lo común: existe una voluntad de todos, que se materializa en lo individual-liberal, pero también hay una voluntad general que se materializa en el espíritu comunitario de pertenencia a la república (o nación) y que no es simple suma de las individualidades, sino resultado de la vida en común. Para Rousseau, la voluntad general se produce del reconocimiento que el hombre hace de otro hombre, poseedor de sentimientos de bondad, que en la voluntad general hacen que ésta siempre sea justa.<sup>40</sup>

Las relaciones humanas en la sociedad son explicadas mediante esta contradicción individuo-comunidad. Lo individual como culminación del Renacimiento, que devuelve al hombre la capacidad de decidir su destino y organizarse bajo sus leyes y que encuentra en el ejercicio de la propiedad privada un pilar fundamental. Y la comunidad como creación del pueblo, resultado de la trayectoria misma de la vida de la humanidad en grupo.

Las formas de conciliar esta contradicción es la propuesta de un Estado con carácter ético, no solo para salvaguardar la libertad del individuo, también debe asegurar su interacción colectiva, en busca del bien común. Una de las materializaciones de ese corte ético es la salvaguarda estatal sobre la propiedad privada, para el bien común en caso de ser necesario.<sup>41</sup>

Esta propuesta parecería ordinaria en la actualidad, pero para fines del siglo XVIII era toda una innovación, resultado del análisis prospectivo. De

---

<sup>39</sup> Jacobo Rousseau, Juan *El Contrato social*, 1981, pp. 27.

<sup>40</sup> Ídem, pp. 47.

<sup>41</sup> Esta idea sirve de fundamento a la figura jurídica de la expropiación con fines de beneficio público en muchas de las legislaciones actuales.

hecho, Rousseau establece que la igualdad de derechos civiles (políticos) no basta para la formación del nuevo contrato social, es necesario establecer el igualitarismo económico;<sup>42</sup> y con la fuerza del contrato social, puede contener las pasiones individuales y organizar la economía para llegar a ese igualitarismo.

Esa característica ética de asumir como responsabilidad originaria la búsqueda del bien comunitario general, y no solo la realización de las voluntades individuales, puede considerarse como el fundamento directo más acabado en el pensamiento clásico para el establecimiento de las políticas de gestión pública, intervención institucionalizada del Estado.

Si nos atuviéramos a una definición del Estado de bienestar, (sin que se considerase como única), se podría decir que se refiere a una vocación social de las políticas públicas: Kusnir<sup>43</sup> dice que es una vocación en la que se destacan aspectos institucionales formales, a saber, la inclusión de leyes, sistemas, programas, beneficios y servicios que aseguran atención a necesidades sociales; un concepto amplio cuya responsabilidad recae mayormente en los gobiernos.

Ahora bien, vale señalar que lo que conocemos como Estado de bienestar, también llamado de seguridad social limitada,<sup>44</sup> es posible encontrarlo citado bajo la idea de la tendencia del universalismo fragmentado<sup>45</sup> o bien estratificado,<sup>46</sup> que presentó hasta la década de los setenta sus principales rasgos: expansión del mercado interno mediante la sustitución de importaciones y una elevada participación del Estado en la economía.

---

42 César Ortiz, Julio *Op. cit.*, pp. 150.

43 *Ibid.*, pp. 42.

44 Malloy J.M. "Statecraft and Social Security Policy and crisis: A Comparison of Latin America and the United States", 1985, en C. Mesa Lago, 'The crisis of social security and Health Care, Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh. Cfr. en Emilio Duhau, "Pobreza, ciudadanía y política social en América Latina", Ciudades, número. 36, RNIU, octubre- diciembre, México, 1997.

45 Duhau, Emilio "Estado benefactor, política social y pobreza" en *Sociológica*, año 10, número. 29, UAM-A, 1995, México.

46 Gordon, Sara "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación de la política social en México", ponencia presentada en el seminario Políticas sociales para los pobres en América Latina, Global Urban Research Initiative, Universidad de Toronto y Banco Mundial, Cartagena Colombia, Mayo 14 al 16 de 1996. Cfr. en Duhau, Emilio *Op. cit.*

Asimismo los aspectos que destacan los diversos trabajos de distintos países<sup>47</sup> son los siguientes: centralismo, extensión de la seguridad social sólo a ciertas categorías, ausencia de focalización; fragmentación y sectorización del sistema, y un avance de la cobertura de los servicios sociales que significaba atender primero a los grupos más organizados.<sup>48</sup>

En el caso de México, esa transición hacia el neoliberalismo puede identificarse por dos etapas, la primera marcada por el ajuste y reestructuración económica, que inicia a principio de la década de los ochenta y que marca el punto de quiebre del modelo económico de industrialización por la vía de sustitución de importaciones, y una segunda etapa marcada por la apertura comercial de la economía nacional iniciada con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduanales y comercio. En esas dos etapas el Estado tuvo un papel relevante; cambió su carácter intervencionista por una tarea de promotor, creador y facilitador de las condiciones que le permitieran la movilidad al capital nacional e internacional en el marco del libre mercado.<sup>49</sup> Las políticas de ajuste y reestructuración económica han convergido en un modelo de crecimiento económico basado en la competitividad en el mercado internacional en el marco de la llamada globalización.<sup>50</sup>

Lo que ocurrió tras el ajuste estructural, es que se han tomado más en cuenta las políticas facilitadoras; en el sentido de que el Estado ha pasado a ser una instancia que sólo promueve programas donde habrá de intervenir el sector privado. Este nuevo modelo fue diferente, no sólo debido a los efectos de la crisis de los años ochenta y a los que él mismo tiende a generar, sino también en gran medida por los supuestos en los que se sostiene. Tiende a expresar una revisión y una serie de reformas e innovaciones en materia de políticas de gestión, cuyos ejes son la crítica a los sistemas de bienestar social desarrollados en la etapa anterior y la centralidad otorgada al mercado como

---

47 Cfr. Valladares Licia "Política social y pobreza en Brasil. Estudios de caso", 1996, Ponencia presentada en el seminario Políticas Sociales para los Pobres en América Latina, Global Urban Research Initiative, Universidad de Toronto y Banco Mundial, Cartagena, Colombia, Mayo 14 al 16 de 1996, cit. en Duhau, Emilio, *Op. cit.*, pp. 4.

48 Duhau, Emilio y Schteingart, Martha "Nuevas orientaciones de las políticas sociales para los pobres en México y Colombia". 1996, Ponencia presentada en el seminario Políticas Sociales para los Pobres en América Latina, Global Urban Research Initiative, Universidad de Toronto y Banco Mundial, Cartagena, Colombia, Mayo 14 al 16 de 1996, Cfr. en Duhau, Emilio. 1997, *Op. cit.*, pp. 4.

49 López Paniagua, Rosalía *Op. cit.*, pp.72.

50 Calva José Luis, "Costos sociales de la reforma neoliberal del estado y principios de una estrategia alternativa en México", en Carlos Vilas. *El Estado y políticas sociales después del ajuste*, Ed, Nueva Sociedad- UNAM, México, 1995, pp. 153-176.

categoría organizadora de los supuestos y objetivos de la reforma de los sistemas preexistentes y el desarrollo de nuevos programas y políticas gubernamentales.<sup>51</sup>

Lo que está en juego en la construcción del nuevo modelo de Estado, no sólo es la crítica al modelo de bienestar social, sino la impugnación de los grandes principios tales como: acceso universal y el papel redistributivo de sus políticas. Esos principios son sustituidos por los de: a) diferenciación del acceso vía la privatización y la concurrencia, b) subsidio a los beneficiarios de acuerdo a la demanda y focalización.<sup>52</sup>

Dichas metas estuvieron apoyadas por una política de apertura comercial y un proceso de privatización de empresas estatales, mediante las cuales fue posible facilitar, en gran medida, el cumplimiento del objetivo de contener la inflación y corregir el déficit externo. Esa forma de política que se inicia en el régimen de Miguel de la Madrid, y continua con Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo -dada la acentuación de la crisis de los ochenta y de 1994- constituye el contexto de la modificación de la forma de intervención del Estado y paralelamente una redefinición de los problemas, temas y actores que constituyen la agenda de gobierno. En este proceso se enmarca la política de gestión: que se presenta en el marco de la llamada globalización,<sup>53</sup> y donde resalta la importancia de las organizaciones internacionales como instancias diseñadoras de políticas de gestión desde mediados del siglo XX.

### 2.3 Política de gestión y configuración del Estado mexicano

El estudio de la política de gestión como campo de análisis se encuentra directamente relacionado con la problemática de la sociedad, en sus aspectos

---

51 Duhau, Emilio, *Op. cit.*, pp. 4.

52 Emilio Duhau, *Op. cit.*, pp. 5.

53 *Ibid.* pp. 4.

sociales, económicos y políticos, y del gobierno en sus aspectos netamente institucionales, por lo que tomarlos en cuenta como contexto resulta necesario. El conocimiento de los cambios producidos en las características de la demanda social y de la institución que proporciona su atención, constituyen aspectos fundamentales para el estudio en algunos de sus rubros. Ésta no puede conceptualizarse o ser discutida en un vacío social, necesariamente se tiene que plantear en el contexto histórico específico (nacional e internacional) de un gobierno que acciona bajo un conjunto de circunstancias específicas.<sup>54</sup>

La política de gestión en el proceso socio histórico mexicano se encuentra asociada al Estado.<sup>55</sup> Existe una estrecha relación entre la figura del Estado fuerte y las necesidades básicas de la sociedad. Esta relación forma la presencia de un poder ejecutivo con gran autoridad, base sustantiva del sistema político mexicano. Ambas condiciones fueron establecidas jurídicamente en el Congreso Constituyente de 1917, vigente hasta nuestros días. Ahí, la idea de Estado fuerte surge de la necesidad de integrar un Estado capaz de imponer el orden, además de auxiliar a las masas trabajadoras, en cuanto a referente de un propósito de orden político de bienestar social.

La segunda condición, el poder ejecutivo se apoya en la concepción de que el gobierno desarrolla una tarea de administración, la cual no podía ser cumplida con eficacia sino por el poder ejecutivo presidencialista y en una situación de amplia libertad para conducirse, según las circunstancias, ante la ausencia de una organización ciudadana.

La Organización de las Naciones Unidas ha recopilado una parte considerable de la literatura mundial bajo las etiquetas de administración de los servicios sociales y de planificación institucional.

La palabra política, según Titmuss, se utiliza para referirse a los principios que gobiernan la actuación dirigida hacia ciertos fines. El concepto

---

54 M. Titmuss, Richard *Política social*, Ed. Ariel, Barcelona, 1981, pp. 16-17.

55 El concepto de bienestar es integral, la política social vista desde ahí, debe preocuparse de que todos los pobres tengan acceso a los satisfactores prioritarios: salud, educación, alimentación y habitación. Ver, Judith Villavicencio Blanco, "La política habitacional en México ¿una política con contenido social?", en Ziccardi Alicia y Cordera Rolando (coord.). *Las políticas sociales de México al final del milenio. Descentralización diseño y gestión*, IIS-UNAM/ Porrúa, México, 2000. Este objetivo social se refiere al bienestar que el Estado proporciona a la ciudadanía, cubriendo las necesidades básicas.



expresa una acción sobre medios así como sobre fines y, por lo tanto, implica cambios: modificaciones de situaciones, sistemas, prácticas y conductas. El concepto sólo tiene sentido si la sociedad, un grupo o una organización es capaz de influir en la variación de la política de alguna forma.

El término política se utiliza en un sentido orientador hacia la actuación y hacia los problemas, en donde el plural se emplea para referirse a la actuación del gobierno al expresar la voluntad general. Pero, para Titmuss, existe una dificultad semántica con la palabra social. El hecho de que muchas profesiones, grupos y disciplinas (como la geografía social, la planificación social, la psicología social, la administración, la legislación, la historia, etcétera) la reclamen en sus títulos patronímicos como algo distintivo no facilita las cosas.

Eso ocurre como una reacción en contra de los modelos construidos en el pasado acerca del hombre en sociedad, desde la economía, filosofía, política, psicología y la sociología. Desde esta última, por ejemplo, la política de gestión puede ser identificada como sistema para el desarrollo institucional, y forma parte de los mecanismos auto-correctores existentes en un gobierno, lo que significaría que la historia del desarrollo institucional está en cierto sentido predeterminado, debido a la tendencia natural hacia el equilibrio y el orden existentes en su interior.<sup>56</sup>

En una postura contrapuesta a la noción anterior donde se da una función residual o mecánica a la política de gestión, se encuentra aquella que la considera como un instrumento positivo de cambio, una parte impredecible e incalculable de todo el proceso político. Pero la política de gestión, concebida de cualquier forma, no necesariamente implica apoyo a sectores sociales específicos; aunque sea específica en sí. De ahí que, cuando se emplea el término política de gestión no es pertinente asociarlo inmediatamente con un halo de equilibrio, sin un análisis previo.

---

<sup>56</sup>Cfr., Parsons, Talcote *La Estructura de la Acción Social*. El Estudio de teoría social con referencia a un grupo de recientes escritores europeos, Guadiana, Madrid. 1968,

En la política de gestión influyen varios factores, entre los cuales destacan las instituciones con mayor peso político en el sistema gubernamental y aquellas cuya importancia estriba en su quehacer de instancias de atención a los requerimientos sociales. De esta forma, la política de gestión puede inclinarse hacia una de las dos variables manejadas hasta ahora en México: de bienestar o neoliberal; en donde la elección de una de ellas repercute directamente en el conjunto de las instancias del gobierno.

El conjunto de políticas de gestión, como participación institucionalizada del gobierno en el desenvolvimiento social, es fundamentalmente una cuestión de Estado. No sólo por ser el gobierno y toda su estructura organizativa la representación materializada del Estado, sino porque, primordialmente, esa participación hecha mediante las instituciones es resultado de las tendencias ideológicas del Estado, y del mundo hegemónico en términos de Gramsci.<sup>57</sup>

Con este autor es posible señalar una necesaria distinción entre sociedad civil y sociedad política; donde la primera está constituida por el conjunto de la propia sociedad, en que aparece la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce sobre ella. Mientras que la sociedad política puede ser identificada como el Estado, cuya función de dominio directo se expresa en el Estado mismo, en las leyes con que gobierna la sociedad y el ejercicio de la coerción para el control social. La sociedad civil se caracteriza por tres aspectos: como ideología de la clase dirigente que involucra la economía, la cultura y el derecho; como concepción del mundo, difundida en todos los ámbitos de la vida; como dirección ideológica de la sociedad.

Así, la participación institucionalizada del gobierno responde a las necesidades del capital, que en la época actual está inmerso en la dinámica de globalización. Es decir, las instituciones cumplen un papel de apoyo a la clase dirigente, y desarrollan programas y proyectos que legitiman la predominancia de esa tendencia del Estado, expresada en este caso en términos neoliberales; lo cual significa menor apoyo al bienestar social en aras de potenciar el capital.

---

57 Portelli Hugues, *Gramsci y el bloque histórico*, Ed. Siglo XXI, México, 1985, pp. 14-28.

Aquí adquieren clara expresión los organismos internacionales, aludidos anteriormente.

Una característica propia de la política de gestión es que generalmente se presenta con una mayor duración que una administración gubernamental particular. A pesar de que puede darse el caso en el que un gobierno aplique acciones muy particulares en su periodo de ejercicio y estas no adquieran continuidad en la administración siguiente, ya sea porque tuvo una larga estadía en el poder o por un cambio radical en el tipo de sistema político. La política de gestión es determinada primero por los rasgos estatales y después articulada por los gobiernos. Sin embargo no todas las configuraciones del poder estatal a lo largo de la historia han establecido una política de gestión clara o consistente. Ésta es formalmente una invención del Estado moderno, a pesar de que anteriormente se hayan presentado acciones orientadas a la propia organización gubernamental. El origen de esta exclusividad radica en dos premisas:

Primera, el Estado moderno tiene una clara separación entre lo público y lo privado, de forma tal que, si bien puede darle importancia social a un problema privado ajeno al Estado, éste puede también usar los recursos públicos una vez que adopte responsabilidad de intervenir para apoyar, independientemente de asimilarse como responsable o no de las causas del problema y del objetivo de tal intervención.<sup>58</sup> El Estado asume necesaria su participación para mejorar la actuación gubernamental.<sup>59</sup>

Segunda, el Estado institucionaliza la política de gestión, como parte de las políticas públicas, y orienta parte de su capacidad que se desarrolle de manera amplia y duradera, mientras así lo considere necesario. Transforma así las relaciones institucionales en relaciones con la sociedad, pero desempeñándose con un papel protagónico, no de igualdad ante la sociedad.

---

<sup>58</sup> El objetivo puede encontrarse en el cumplimiento de las funciones primordiales del estado como son salvaguardar la vida y los bienes, que se ven amenazados cuando la pobreza y marginación resulta en altos índices de criminalidad.

<sup>59</sup> Kusnir, Liliana *La política social en Europa*, Miguel ángel Porrúa, México, 1996, pp. 27.

En formas estatales anteriores se pueden encontrar organizaciones políticas y acciones específicas pero no institucionalizadas. Este hecho histórico lleva a la aseveración de que la política de gestión como un tema en sí, es una exclusividad del Estado moderno.<sup>60</sup> Pero, la percepción que de ella se tiene varía de acuerdo al programa de desarrollo institucional de la administración en turno.<sup>61</sup>

---

60 En la comunidad primitiva no existió una división entre lo público y lo privado, debido a que todo en ella era colectivo, y de autogestión. Con el crecimiento de estos grupos y la aparición de excedentes de bienes, se dio paso a la organización tribal, cuyos excedentes permitieron apropiación individual y, dada la necesidad, un pequeño grupo de individuos se dedicó a organizar a los demás apareciendo así la actividad pública. Luego, de acuerdo con Guiraud Paul (1915, Historia griega: vida pública y privada de los griegos, Madrid. Jorro Daniel Editor, pp. 389) en la historia de las civilizaciones antiguas se encuentran ejemplos de formas estatales definidas, pero sin políticas sociales. Aún cuando en sus organizaciones estatales se encuentra el fundamento para la existencia de la política social, es decir, un Estado con división clara entre lo público y lo privado (como en Grecia) y una desigualdad social, no se presenta reconocimiento alguno de la responsabilidad estatal de intervenir ni la articulación institucional de acciones o programas (Ortiz Julio Cesar, Poder político y orden social. México, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, 1986, pp. 208). Y en el caso de las monarquías medievales es similar al de los pueblos antiguos; ubicando ahora a la tierra, con todo y súbditos atados a ella, como una fuente primaria de riqueza.

61 En este sentido, la ilusión de la política social como parte de las obligaciones del estado se inició durante la revolución industrial, en el momento en que el grueso de la población trabajadora se organizó para demandar mejores condiciones de vida, aunque fue legislado por primera vez en Alemania en la primera ley del Seguro Social bajo la dirección de Bismark.

## CAPÍTULO 3

### Política de gestión en la configuración del Estado Mexicano

#### 3.1 Transición neoliberal, crisis y reorganización institucional en México.

A finales de los 80, la nueva orientación se dirigió hacia dos direcciones prioritarias. Una fue aquella impulsada por los organismos internacionales, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, asumida por los gobiernos como estrategia general. La otra fue la impulsada por las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones civiles, orientada hacia la creación o provisión de bienes y servicios públicos y privados concesionados.<sup>1</sup>

Uno de los elementos que han sido señalados como positivos del neoliberalismo es que permite la creación de organismos sociales a favor del bienestar social, lo cual se traduce en una descentralización política y del poder, una dosis del poder se traslada de aquel a las comunidades, las cuales se convierten en núcleos básicos que es necesario desarrollar.

La contradicción del neoliberalismo es que produce crecimiento económico con desempleo. Según la CEPAL, el apoyo que debe brindar el Estado neoliberal debe ser selectivo y no generalizado.

El intento de adopción de un modelo neoliberal en México atrajo profundas transformaciones con respecto a la política económica.

Dado el cambio en la visión gubernamental por los efectos del nuevo modelo económico, es posible comprender las variaciones en las tendencias del gasto público federal.

En el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) se impulsó la reforma del Estado. Con la presencia de cambios importantes en lo económico, se dan también las relaciones entre Estado, sociedad y economía. Estas renovaciones conllevan una transformación en el ejercicio federalista en varios aspectos;

---

<sup>1</sup> Kusnir, Liliana *Op. cit.*, pp. 16.

además, se promueven transformaciones relacionadas con el ámbito democrático, en particular se difunde la idea de la posibilidad de construir un Estado con amplio respeto a la libertad ciudadana, pero ello implica la conflictiva de la individualidad, la cual se percibe como limitante frente al proceso de democratización. Y el concepto de ciudadanía participativa al que se alude, implica alcances más amplios que incluyan a toda la sociedad, sin embargo, esto podría suponer que ayudaría a quienes tengan acceso a estos beneficios por medio de la organización social ciudadana, pero es algo difícil de realizarse en la actualidad.

El avance del neoliberalismo ha transformado, por su parte, las relaciones entre trabajadores y empresarios, con lo cual desaparece la estratificación entre clase obrera y clase empresarial para explicar los fenómenos sociales. Así la lucha de las organizaciones que demandan beneficios es interpretada como una movilización popular, donde a pesar de los referentes que pueden clasificar a una organización como tal varía. Se habla entonces de una ciudadanía que se organiza por demandas y no por sectores, pero dicha organización es escasa, y en todo caso lo que se ha modificado es el discurso.

Los actores que participan dentro de esta organización demandante se forman a partir de un interés colectivo que lucha por el control de los recursos. Según Marcur Olson, la acción colectiva es identificada como el cálculo racional de los costos de los individuos, quienes son movidos por el interés propio.<sup>2</sup> Pero, ante esta visión, también resalta el hecho de que es posible que el individuo se organice fuera de cualquier organización, sin que ello indique individualismo como meta, sino posibilidad de gestión. En ese sentido, a lo que se alude es a la influencia o relación del Estado en la formación de la ciudadanía como parte esencial de los procesos de gestión de las políticas sociales, sus programas y proyectos.

Entre las estrategias de gestión social, colectiva o individual, está la opción más común que se realiza basándose en una red de promotores.<sup>3</sup> La

---

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid, pp. 196-197.

gestión colectiva es un medio o recurso social. Las principales formas de autogestión y participación social que se organizan para la gestión se basan en la promoción y organización de cooperativas, promovidas por organizaciones no gubernamentales.

La historia reciente del país permite afirmar un claro enfrentamiento entre el federalismo y su política social, falta de atención frente a la gestión social y la ciudadanía. Esto es fácil de observar en una retrospectiva de medio siglo, porque es en los años cincuenta cuando las acciones gubernamentales alcanzan cobertura nacional, pero también cuando se hace evidente diferenciaciones. Con la llegada del neoliberalismo a México en el período de Carlos Salinas el Estado pierde la vocación de protección social, y de ser benefactor cae en una forma neoliberal de conducir el país.

La relación Estado-sociedad en México presenta rasgos peculiares al lado de características generales de los países capitalistas; por ejemplo, el rasgo de conflictividad entre ambas partes es evidente, y en México sólo ha cambiado en cuanto a que -en un proceso largo de transición- ha hecho de la relación gobierno-ciudadanía un espacio de discusión, enfrentamiento y concertación, según la entidad federativa.

En los noventa se manejó la idea de allegarle legitimidad y apoyo al federalismo, bajo la forma del llamado nuevo federalismo. Pero un acercamiento a la política social de vivienda constituye una aproximación a la dinámica del nuevo corte de Estado en México.

Se ubica el interior de la política económica neoliberal, como espacio donde convergen organizaciones tradicionales y nuevas, lo cual implica no solo la transformación de las formas de gobierno sino también cambios sustantivos en la gestión. Y esto último se refiere a que los procesos de gestión manifiestan nuevas modalidades estratégicas y nuevos actores.

En este contexto interesa destacar que la política tiene una vinculación directa con la gestión. En la actualidad existe un discurso sobre la planeación que la plantea como actividad abierta participación de los diferentes agentes involucrados bajo el supuesto de que así se garantiza un avance nacional; ello

implica una redefinición del federalismo como espacio incluyente y generador o promotor de un desarrollo, lo cual funcionaría como un contexto propicio para fortalecer desde dentro la política de gestión del Estado, y no solo redefinir el rumbo desde las altas jerarquías de la toma de decisiones y del diseño e instrumentación de dichas políticas.

La aplicación de las políticas implica relaciones jerárquicas entre los actores involucrados, donde se presentan las disyuntivas que conllevan el concepto de equidad y la búsqueda del bienestar social. Las relaciones así concebidas, es decir, de equilibrio y de búsqueda del bienestar social local y regional, deben partir del ámbito estatal, para garantizar en mayor medida los objetivos y metas que una política social de Estado tiene como obligación sostener, enfrente o al lado de una política económica, aún dentro de la dinámica del proceso de globalización que se vive en la actualidad.<sup>4</sup>

Las transformaciones en el ámbito económico derivadas del modelo neoliberal modificaron a su vez los rumbos del Estado, de 1982 a 1994 se había promovido la participación de la inversión privada en las instituciones encargadas del subsidio popular. A partir del marco jurídico, el Estado neoliberal pretende igualar las oportunidades de la población (que no la ciudadanía) mediante la atención individual descorporativizada.<sup>5</sup> De esa manera la tendencia es eliminar la intervención de las organizaciones.

En México la política neoliberal encaminada a la descentralización, se inició con un discurso que señalaba el propósito de imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal, era para legitimar al Estado ante la sociedad. Para ello se siguieron tres siguientes líneas de acción: vigorización del federalismo, fortalecimiento municipal y fomento del desarrollo regional.<sup>6</sup>

El federalismo se fortalece mediante la descentralización de las competencias políticas entre el gobierno federal y local, para ello se impulsó la

---

4 Paniagua López Rosalía, *Op. cit.*

5 *Idem.* pp. 39.

6 Cabrero Mendoza Enrique, "Las políticas descentralizadoras en México", (1983-1993). en *Logros y desencantos*, Porrúa-CIDE, México, 1998, pp. 36-37.



descentralización de la administración pública federal. De esa manera se buscó que los tres niveles de gobierno compartieran la responsabilidad de las acciones que durante mucho tiempo estuvieron concentradas en el gobierno federal. El municipio se fortalecería por medio de la reforma al artículo 115 constitucional mediante la asignación de recursos, pero ello sólo remite al predial, por lo que la idea de fortalecer su independencia política aún esta en camino.

Sí bien la descentralización fue delineada de acuerdo a los tres elementos mencionados anteriormente, la realidad es que no se ha cumplido en su totalidad, hoy por hoy el caso mexicano sigue siendo uno de los que presenta un alto grado de centralización fiscal y el gasto público se asigna desde el gobierno federal.

Una limitante de las políticas descentralizadoras en México fue la imposibilidad de romper estructuras de poder enraizadas en el aparato político-administrativo, de acabar con sus redes de intermediación, representada sobre todo por la figura del sindicato, y toma de decisiones en círculos cerrados de alta jerarquía. De aquí que resulte importante el aspecto de la cultura organizacional y las estructuras de poder que se desarrollan.

La incapacidad de los gobiernos locales para responder adecuadamente a las iniciativas descentralizadoras, con ausencia de leyes y reglamentos adecuados, explica el poco efecto de las políticas descentralizadoras. Mientras que en los ámbitos estatales predomina una burocracia que procura resguardar sus ámbitos de acción, sin importar que en ello los ámbitos municipales pierdan fuerza. En consecuencia, se requería de una dinámica organizativa tendiente a rediseñar estructuralmente los organismos públicos para lograr mejores relaciones intergubernamentales y con la ciudadanía, sobre todo en una época donde esta es una de las demandas más proclamadas por la sociedad. En cuanto al pacto federal y a la descentralización, no se tuvo el impacto esperado

y, en opinión de Cabrero, la realidad ha cambiado muy poco, incluso en ocasiones da la impresión de que el centralismo se fortaleció.<sup>7</sup>

Con la afirmación de que, con la crisis de la deuda externa y la firma de la carta de intención con el Fondo Monetario Internacional en 1982 inaugura la era neoliberal en México, se subraya lo que fueron los años noventa, con su idea de que el bienestar social es una responsabilidad individual que pertenece al ámbito de lo privado; de ahí la modalidad, en esa década, de dar respuesta sólo a indigentes comprobados, de manera que los servicios-beneficios consisten en trasladar acciones relativas al bienestar social, hacia el mercado.

Por tanto, ya no es necesaria la existencia de instituciones gubernamentales y los subsidios son reasignados a la demanda y no a la oferta pública. Esta reestructuración de la política social incluyó la reforma del artículo 27, realizada en 1992, pues desde entonces comenzó la extinción del ejido y la remercantilización de la tierra.

Tras el recorrido de más de seis décadas por las cuales han transcurrido las políticas de gestión en México, en 1995 da inicio el último periodo continuo de la administración priísta del país, a la vez que la última del siglo XX a nivel federal.

Se explica que es indispensable concentrar los esfuerzos de sociedad y gobierno en el propósito común de abatir la desigualdad; pues la acción pública debiera complementarse con el esfuerzo de la sociedad y así orientarse a establecer oportunidades equitativas mediante la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de los servicios. Se afirma que el gobierno debe desplegar y subrayar su papel rector en la atención de necesidades básicas de los grupos sociales y de las regiones más agudamente marginadas de los beneficios del progreso, que la población... se apoye en la búsqueda de un equilibrio que eleve el nivel de bienestar de los diversos sectores de la sociedad.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Para Cabrero, Enrique *Op. cit.*, el problema es de origen técnico, pues se han diseñado instrumentos complejos que no han podido ser asimilados fácilmente por los ámbitos locales o estatales de gobierno; la delegación de funciones y reasignación de espacios no han sido acompañados de un proceso previo de acondicionamiento de las capacidades funcionales y estructurales que hagan posible la asimilación de estos espacios de acción por las instancias receptoras.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, pp. 74.

Los objetivos de la política de desarrollo, fueron orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social e iniciativa privada, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización.<sup>9</sup> Para el logro de estos propósitos se llevarían a cabo acciones conjuntas entre gobierno y sociedad, donde los sectores privado y social tendrían un papel determinante. Las líneas de acción consideradas fueron, entre otros el fortalecimiento institucional de los organismos promotores de vivienda

Por todo, el nuevo federalismo significaría transferir mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de las entidades federativas. La descentralización sería acompañada por el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Una primera tarea para la descentralización sería la revisión del marco jurídico vigente de manera tal que permitiera precisar las responsabilidades federales, estatales y municipales y que asegurase espacios a la participación plena de las agrupaciones sociales y ciudadanas, así como renovar los instrumentos involucrados en la confluencia de esfuerzos entre los tres ámbitos de gobierno. Ello implicaría que todos los ciudadanos ejercieran sus derechos y cumplieran con sus obligaciones. Así, se tendría una política de y para la comunidad nacional en su conjunto, a fin de sumar eficacias y contar con efectos multiplicadores resultantes de la cooperación, la solidaridad, la participación social y la iniciativa ciudadana para la construcción de una sociedad justa y equitativa.<sup>10</sup>

Pero frente a este discurso que la práctica gubernamental vacía de contenido, Manuel Villa<sup>11</sup>, es categórico cuando señala que el panorama actual se puede resumir en esos términos. El régimen, en lo fundamental, es consistente y sólido, pero sus equilibrios y prácticas requieren de una profunda reforma. El gobierno, burocráticamente fuerte, está aislado, desconectado de la sociedad civil y del mercado. Por su parte la ciudadanía tiene una capacidad de organización baja, por ello entre la sociedad y el régimen proliferan micro

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 96.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 125-126.

<sup>11</sup> Villa, Manuel *Op. cit*

fuerzas –efecto de la descomposición del sistema- que neutralizan los avances políticos de la sociedad y del régimen.

Si todo el problema fuera la crisis del sistema político y del liderazgo presidencial omnímodo, estaríamos simplemente frente a las dificultades de una transición suave: en el tránsito del dominio de prácticas y hábitos anacrónicos al predominio de reglas, leyes y una efectiva cultura institucional. Sin embargo, hay algo más que complica considerablemente la situación: el problema del Estado, que no se ha atendido, aunque se hable todo el tiempo de su reforma.

En el caso del Estado, el país padece un vacío que es el resultado del agotamiento de las políticas y los instrumentos del intervencionismo, así como el desmantelamiento institucional llevado a cabo durante el gobierno de Salinas de Gortari sin haber el mínimo mejoramiento en la administración. No tanto las privatizaciones y adelgazamiento burocrático, sino la pérdida de los medios institucionales de relación Estado-sociedad y Estado-mercado, consecuencia principal de la contrarreforma del Estado. De esta manera, disminuyó considerablemente el sustento social del Estado. Éste preserva su fuerza, pero sin autoridad, inutilizado para integrar consensos. De ahí la mengua en su capacidad de conducción nacional, que es un problema distinto al del intervencionismo.

El Estado es el producto de la cohesión y organicidad del esfuerzo colectivo. Un Estado cercenado de sus lazos concretos de relación con la sociedad y el mercado queda debilitado y cuando esto ocurre, el Estado no da sustentó al régimen y a las instituciones de gobierno, a pesar de que, por medio de la fuerza de sus distintas instancias, garantice una gobernabilidad meramente operativa. El Estado mexicano ha perdido diversidad de sustentos sociales y se le ha hecho depender de sus recursos de fuerza o de los político-financieros de origen externo. En vez de que se hubiera llevado a cabo oportunamente una efectiva reforma del Estado, se exacerbó el uso de su fuerza represiva interna en las pugnas interburocráticas, amputándosele así, vínculos de relación social. En muchos de éstos se optó por cortar, no por

reformular, ni porque el modelo económico así lo requiriera. Por ello no se superó la ineficiencia.

Deben superarse sus tres grandes deficiencias; la falta de límites a los presidentes para mantener su desempeño en los términos de sus legítimas atribuciones. El sistema tiene otra tarea fundamental de reforma: reducir el azar de las circunstancias que llevan a la selección del presidente. El segundo gran problema de nuestro régimen presidencial es el inadecuado equilibrio entre los poderes. El tercero es a la vez un problema de Estado, tiene que ver con sus bases sociales, y se manifiesta en el federalismo malformado. El efecto neto de la postergación de las reformas del Estado y del régimen fue una descomposición del sistema, la que dio lugar a un proceso que amenaza a los recursos sanos del régimen y del Estado, afectados por el estatismo populista y el autoritarismo. En ellos, toda reforma se estanca y a su vez se asocia con poderes atrincherados en la sociedad y el mercado. Es uno de los grandes costos de no haber llevado a cabo la reforma de las instituciones, y haberse servido de las pugnas de poder. El gobierno buscaba la aprobación de sus críticos y descuidaba el fortalecimiento social de las instituciones, que son la auténtica base de la legitimidad.

El Estado puede ser en muchos casos el centro de confluencia de intereses que auspiciaron un desarrollo sustentado en un mercado dinámico y un régimen democrático. Por ello hoy, precisamente, de la contienda por el Estado depende el futuro de la nación. El reacomodo de los intereses particulares y la construcción de la unidad del poder y la constitucionalidad. De ahí surgieron el Estado, el régimen y el sistema político. Una lección histórica es la de la posibilidad de confluencia de intereses en la base social del Estado y la de acomodos que pueden garantizar pluralidad y consensos.

El Estado, actuando en el marco de un régimen democrático, puede encauzar el esfuerzo colectivo hacia metas de equidad y justicia. La relación régimen-sociedad no se puede restringir a los partidos, se requiere de una continua depuración y creación de vínculos y éstos se constituyen a lo largo de las políticas públicas con fines concretos y específicos. No es, entonces, al

Estado al que hay que culpar y aniquilar, sino que es necesario reformarlo. El inadecuado planteamiento del problema del Estado, por los entusiastas de la democracia sirvió para que coadyuvara, en la práctica, al libre tránsito del neoliberalismo y apoderarse de los aparatos de Estado.

El problema de México es la creciente debilidad del Estado y de sus instituciones, la capacidad para generar equilibrios. En países como el nuestro, con una débil vertebración, el problema de sociedad y mercado no es el de su autonomía con respecto al Estado. El problema de la sociedad, mercado y Estado es el de su relación estrecha. La autonomía no es un problema de distancia sino de vinculación. Las instituciones del Estado necesitan, entonces, vincularse con agentes del mercado y de la sociedad a partir de políticas específicas. Y a su vez los agentes sociales y económicos deben ser actores dinámicos y en el Estado. El problema de México es político-económico que involucra temas sociales y culturales, tales como los de reforma del Estado y de sus instituciones y la participación de la sociedad organizada.

En la década de los años setenta el modelo de sustitución de importaciones, de protección, de crecimiento con base en el mercado interno comenzó a mostrar síntomas de agotamiento, de modo que el llamado milagro mexicano iniciaba su quiebre. Durante más de veinte años el desarrollo estabilizador había propiciado mejoras, y eso incluía el proceso de urbanización y sus consecuencias, algunas expresadas en el crecimiento desordenado de las ciudades, y la demanda permanente por suelo urbano, servicios y más viviendas. De aquí que, en la década de los años setenta se dieron diversas acciones, tanto a nivel federal como en las entidades federativas, con el propósito de rediseñar políticas, reconociendo que, dada su complejidad, resultaba indispensable enfocarlo desde un punto de vista integral.

En México durante los años ochenta, los actores sociales reconocidos se vieron superados por los no reconocidos, se observó entonces un proceso de movilización social autónomo que evidenció la burocratización y pérdida de vigencia de las formas e instancias de gestión social existentes: deterioro de la

calidad de vida, desgaste de los procesos de decisión y acción colectivos, fomento de una cultura populista y de prebendas, así como el descrédito de organismos públicos.

Así, el corporativismo derivó en el desgaste del espacio público y del poder de las organizaciones y líderes de masas, el cual se manifestó en el distanciamiento de una sociedad más demandante de participar en la solución de sus problemas, de una manera más autónoma, ante la incompetencia de las instancias públicas, surgiendo nuevas organizaciones sociales y actores que ajenos a los canales de participación tradicional, han creado redes autorreguladas que eluden el orden institucional y al mismo tiempo lo obligan a reformarse, minando el antiguo sistema de intercambios gubernamentales-gremiales, en el que instituciones y recursos públicos se encuentran predominantemente al servicio de las organizaciones corporativas más fuertes, vinculadas a los actores hegemónicos del sistema político. En los ochenta, la sociedad civil desarrolló capacidad para organizarse fuera del sistema de partidos, en torno a la gestión de bienes o servicios.<sup>12</sup>

En los ochenta la planeación partía del reconocimiento de que se requería la acción conductora y racionalizadora del Estado en los procesos de producción y distribución, para imprimir al proceso de crecimiento la orientación deseada. En el periodo del Estado de bienestar social, se señalaba que la finalidad era mejorar la eficiencia productiva. Para lograrlo, en el programa de gobierno se argumentaba que dada la incipiente consolidación de una moderna estructura social, ésta se caracterizaba por la participación desigual de individuos o grupos, dentro de su propio proceso de transformación.

El PRI en el gobierno señalaba que, sin embargo, las diferencias sociales y económicas eran difíciles de atenuar a corto y mediano plazo; por ello la política de desarrollo debía partir de mecanismos institucionales, aunque éstos se vislumbrasen como un proceso lento y a largo plazo, pues garantizaban continuidad y equilibrio de la participación social. A corto plazo, había que fortalecer los canales de comunicación social entre la población y las

---

<sup>12</sup> Ruiz, Norma op. cit., pp. 119-122.

autoridades, para tener un manejo adecuado de las demandas sociales que buscaran la participación popular en la política de desarrollo.

En México, en los ochenta, en que se dio una fuerte inflación, altas tasas de interés bancario, bajo ahorro y un lento crecimiento en la economía. Así, se hacía necesaria la intervención gubernamental en políticas que incluyeran reorganización, mediante su injerencia en el contexto del sistema de producción.

Si bien en los años ochenta se postulaba que el Estado debería limitarse a intervenir en las áreas donde pudiesen ocurrir ineficiencias en los mercados, a principios de los noventa en cambio, se empezó a argumentar que en los países subdesarrollados debería promoverse el mejoramiento en el desempeño de los gobiernos y de los mercados en vez de considerarlos como instituciones opuestas y polarizadas.

Así, el Estado debía constituirse en el engranaje para la aplicación de las estrategias facilitadoras, ir más allá de ser el proveedor de bienestar y reductor de los costos sociales cuando ocurren ineficiencias en el mercado. Ello implica la formulación de la política, la promoción de la reforma institucional y la garantía de los derechos de propiedad, para que un mercado eficiente promueva el desarrollo en su totalidad. Por ello, recomienda mejorar el funcionamiento de las instituciones, como algo de gran importancia.

La estrategia de la descentralización sirvió en la década de los noventa para reducir la responsabilidad pública, pero no se pretendió la privatización de todo, únicamente de las actividades potencialmente rentables, y su instrumentación requería reestructuración de las instituciones mediante la intervención estatal directa para mercantilizar los servicios y garantizar un mercado estable.

En resumen, la política gubernamental se basó en la concertación de acciones entre el gobierno federal, los gobiernos estatales, los municipios y el



sector privado. La participación estatal estuvo orientada principalmente a asegurar condiciones para el mejor funcionamiento del mercado.

Durante el gobierno de Salinas, 1989-1994 la política gubernamental tuvo líneas y criterios de acción en torno al bienestar social, en que se destacó que el crecimiento económico debía orientarse al incremento del bienestar colectivo, y se planteó como estrategia global económico-social el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social. Entre las líneas estratégicas para el mejoramiento productivo del nivel de vida se incluyó la atención de las demandas prioritarias de bienestar social.

En su campaña, Carlos Salinas de Gortari afirmaba que el crecimiento debía convertirse en desarrollo para pasar de la cantidad a la calidad, pero en su periodo presidencial fue poco lo que avanzó en ese aspecto. El cambio debía pasar por la modernización de los organismos federales, además, por la concertación, a fin de lograr una mayor participación de los distintos sectores involucrados; tras el argumento de que había que cambiar para lograr mayor eficacia, eficiencia, con trabajo en equipo -Estado y sociedad civil.

Para lograr mayor coordinación entre ámbitos del gobierno, se requería reconstituir las políticas gubernamentales mediante un cambio que modificara las relaciones entre sociedad y gobierno y permitiera mayor eficiencia en la aplicación de recursos, participación más activa y corresponsable de los sectores sociales; así, el Estado dejó su papel de ejecutor de obra y propietario para desempeñarse como promotor y financiero, apoyando a los gobiernos locales, a los grupos privados y organizaciones sociales.<sup>13</sup> Ello se ha presentado desde mediados de la década de los noventa hasta la actualidad.

---

<sup>13</sup> Ibid. pp. 95.

### 3.2 Transformación de la gestión pública en México

Desde la perspectiva clásica de los contractualistas, en el Estado de naturaleza, lo político es la dimensión previa al “contrato”, que se constituye en el primer momento político, pero al mismo tiempo es la supresión de lo político, ya que se delega la voluntad colectiva en un solo hombre.<sup>14</sup>

Weber a diferencia de los contractualistas, identifica lo político como acción productiva que tiene múltiples direccionalidades en el terreno de la lucha a muerte entre los valores; lo político tiene un contenido existencial y se refiere a una esencia de la política. Lo político es el ámbito de la voluntad, que en principio tiene igual validez y la política es la estructura de dominación burocrático-estatal en el ejercicio de la dominación racional.<sup>15</sup>

De ahí que el papel autoritario del Estado, eje central en el proceso de constitución de un orden político y económico claramente situado en la lógica del desarrollo capitalista, obscurece la separación entre la sociedad y el Estado mismo. El Estado aparece como algo político, pero lo político se presenta como algo estatal, formándose así un espacio cerrado.<sup>16</sup>

Esta identificación entre lo político y lo estatal excluye intereses y prácticas sociales de quienes no están representados en el sistema político institucional, el cual mediante el ejercicio de las políticas de gobierno legitima la designación de recursos a aquellos actores con mayor capacidad de organización y de competencia por los recursos estatales administrados y adjudicados por las agencias gubernamentales por medio de sus políticas, como puede ser la política social de vivienda. El Estado es identificado con el interés general, que alude al interés de las clases y grupos dominantes en una situación permanente de reposicionamiento en la correlación de fuerzas.<sup>17</sup>

---

14 Bobbio, Norberto y Bovero M., *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, F. C. E, Breviarios, México, 1986.

15 Meyer, Josep P. *Trajectory del pensamiento político*, F.C.E., 1966, México.

16 López Paniagua, Rosalía 1997, *Op. cit.*, pp. 63.

17 Idem. pp. 63.

Los Estados con antecedentes populistas, su función central es negociar y controlar las reacciones sociales. El Estado institucionaliza el espacio de las decisiones frente a los problemas sociales, sea con la negociación o la represión. La institucionalización es la jerarquización técnica - científica de los conflictos, dando una apariencia de objetividad cuyo fin es maximizar los beneficios en su conjunto.

En esta institucionalización, la política aparece como universal y ahistórica, producto de la identidad entre política y Estado.<sup>18</sup> Es la sociedad histórica, determinada por el contexto, donde se constituyen los actores políticos articulados por relaciones de poder, en donde se sintetizan elementos permanentes y otros que se adquieren y modifican el desarrollo de los actores sociales. Lo político como espacio de creación de intereses, de identidades, del todo social organizado, es parte constitutiva de la sociedad, que se expresa en la política, como voluntad, como acción para organizar, jerarquizar, incluir y excluir. Entonces, el Estado ya no sería el único espacio de hacer política. Sin embargo, en América Latina el Estado es el eje central del proceso de constitución del orden político y económico y la separación entre Estado y sociedad todavía no es suficientemente visible.<sup>19</sup>

Sin embargo es importante aclarar que en algunos municipios de las entidades federativas comienza a hacerse visible el tipo de relaciones entre el Estado y los ciudadanos donde la relación entre las instituciones con las organizaciones de la sociedad se ven menguadas para dar paso a relaciones directas con el ciudadano, individualizado, aislado. En este contexto los movimientos o actores sociales dependen de la apertura de participación a que el mismo Estado da acceso. En América Latina predomina una fuerte identificación del poder político, de la realidad social del Estado y de la nación. El Estado y los actores sociales se fusionan en el sistema político, y aquel es un actor complejo y múltiple que no existe separado de las fuerzas políticas y de actores sociales.<sup>20</sup>

---

18 Vega, Juan E, *Op. cit.*

19 López Paniagua, Rosalía *Op. Cit.*, pp. 65.

20 *Ibid*, pp. 66.

La política como asunto de Estado alude a la influencia o relación de éste en una formación social, de la cual deriva otro proceso, el de la participación ciudadana como parte esencial del diseño, gestión y ejecución de las políticas sociales, sus programas y proyectos. Distintos actores y sistemas de actores ubican y plantean proyectos diferentes frente al Estado redefiniéndolo en la práctica. Por lo cual es posible señalar al Estado como construcción histórica, como instrumento de unidad en una sociedad civil dividida y desigual. Es decir, se le ve como producto donde aparece la dinámica de la sociedad civil, con manifestaciones diversas donde pueden estar presentes los partidos políticos lo mismo que las luchas sociales: el Estado como sociedad civil y ésta como Estado. De aquí que, desde una perspectiva social sea posible identificar por lo menos tres nociones acerca de la política social, las cuales tienen como elemento común destacar el papel activo del sector popular.

En primer término aquella que refiere el universalismo en el acceso y el papel redistributivo o también denominado tecnocrático- progresista de los sistemas de bienestar, que postula como estrategia de actuar simultáneamente sobre la distribución del ingreso, la orientación creciente del gasto público hacia la provisión de los satisfactores básicos y el apoyo público de la economía popular. Esta perspectiva deshecha la idea de que el bienestar puede ser resuelto por medio del mercado. La segunda perspectiva denominada, liberal individualista, considera que el sector popular inscrito en actividades “informales” es la expresión de una enorme iniciativa y capacidad empresarial, impulsada a la informalidad y sofocada por el intervencionismo estatal y sus beneficiarios. La desregulación y la libre competencia se presentan en este caso como el camino a seguir. La tercera perspectiva, democrático-autonomista, comparte los planteamientos de la perspectiva tecnocrática-progresista en cuanto a que existe la necesidad de políticas redistributivas, de gasto social orientado a la satisfacción de necesidades básicas y de apoyo a la economía popular. Además, postula la autonomía de los pobres organizados, en el entendido de la constitución del sujeto organizado, capaz de desarrollar procesos autogestivos, incluso, gestión global del hábitat de base popular democráticamente organizada; y en lo político impulsar la ciudadanía

ciudadanos y la participación en la formulación y orientación de las políticas públicas.<sup>21</sup>

Con todo lo revisado hasta aquí, es posible pensar la política de gestión pública como asunto de Estado; como conjunto de relaciones que se presentan en un espacio construido como resultante de la vinculación entre sociedad y Estado, en el que se diseñan, instrumentan y ejecutan programas y proyectos destinados a intervenir en la distribución de recursos, demandados o no por la sociedad. Y donde la participación del Estado, como intermediario con grupos y sectores que presentan demandas sociales, se da con el propósito de dar rumbo a los planes de desarrollo, dirigiendo las políticas necesarias para satisfacer las necesidades de la población, marcar objetivos y trazar las vías pertinentes para alcanzarlos, estableciendo para ello criterios a partir de los cuales se obtendrán, utilizarán y distribuirán los bienes.

La política de gestión puede, de esta forma, caracterizarse como espacio abierto donde concurren diferentes actores, tanto institucionales como sociales, económico y políticos. De aquí que sus rasgos específicos se hayan modificado en el transcurso de más de medio siglo, y el propio concepto de política de gestión haya cambiado de sentido, de acuerdo al programa de desarrollo institucional que cada administración presidencial ha impuesto.

En México, la política de gestión ha mutado en una de carácter productivo y eficientista, que pareciera es asunto de técnicos y expertos únicamente.<sup>22</sup>

Por lo anterior, el entrelazamiento de los temas: política de gestión y participación ciudadana, no resultan una tarea fácil, tanto en la teoría como en la práctica. La política de gestión implica una intervención del Estado en lo institucional y la participación una reacción de lo social frente a las acciones gubernamentales. De ahí que esos dos ámbitos resultan importantes en la legitimación de la intervención, y la modificación que la intervención induce en

---

21 Duhau, Emilio *Op. cit.* pp. 81.

22 Fernández, Oscar "Lo social de la política social", en Fernández, Oscar, *Política social y descentralización en Costa Rica*, UNICEF- Universidad de Costa Rica. 1998.

lo social. Es decir, el desarrollo de la política de gestión implica, por un lado, una reconsideración ante los retos que hoy día plantea la dinámica global, y por otro, contempla la posibilidad de una participación activa de la población.

Ahora bien, desde una visión político-institucional, la escuela del análisis de políticas públicas ha retomado el estudio de los procesos de decisión como elemento fundamental para la comprensión de las diversas fases de sus etapas. Aquí interesa la capacidad de reconstrucción de la red de agentes y agencias que participan en la política, así como su grado de participación, influencia y capacidad de direccionamiento de las decisiones. Con esto, el análisis supera la postura prescriptiva y pasa al carácter descriptivo en el cual se aborda la reconstrucción de esas etapas: la generación del problema, diseño y formulación, así como su ejecución.

En dichas etapas destacan en forma diferencial los actores mediante sus alianzas y conflictos en la gestión pública, sobre todo en los niveles de decisión, resaltando así el análisis de las relaciones intergubernamentales; por lo cual resulta de interés estudiar el marco institucional formal, en cuanto orientaciones y configuraciones del sistema de actores que se forma entre los diferentes espacios gubernamentales.

Para otros, lo más importante de estos estudios son las actitudes, aptitudes y acciones de los servidores públicos en todos los ámbitos del gobierno. Desde una perspectiva diferente, los ejes del análisis son los procesos de cooperación y coordinación entre unidades y agentes gubernamentales. Más allá de los estatutos institucionales y niveles de gobierno, interesa indagar los cambios reales que genera el marco descentralizador. Para Enrique Cabrero, el crecimiento y equilibrio entre niveles de decisión debe ser el objetivo de toda acción descentralizadora.<sup>23</sup>

Al ser visto como proceso dinámico, resalta el grado de participación en todos los ámbitos de la acción pública, por parte de los actores involucrados, tanto en el gobierno federal como en el local; de esta manera se pueden

---

23 Cabrero Enrique Ibid. pp. 79 - 80.

generar estructuras decisorias de tipo consensual, a partir de acuerdos surgidos en la interacción de esos actores, y por tanto en la red, más que en un proceso coercitivo, unilateral y de relaciones sociales de los implicados.

De acuerdo con Cabrero, el núcleo central de decisión está en la federación, mientras que los núcleos periféricos se encuentran en las entidades federativas y los municipios; entonces el proyecto nacional común implica la conformación interdependiente de ese núcleo central en el cual se dan las directrices generales de política económica, política social y administrativa, con los niveles periféricos en los que se desenvuelven las estrategias de interacción y oportunidad de la acción gubernamental, todo lo cual propicia el equilibrio y la coherencia al sistema a manera de configuración natural.

No hay un acuerdo teórico sobre los procesos y la normatividad de una política descentralizadora, y no obstante se ha discutido y promovido su desarrollo. En todos los casos la descentralización subyace en la intención de traspasar recursos y funciones del gobierno central a los gobiernos locales, y quizá a la sociedad local.

En síntesis, la descentralización es concebida como transferencia o delegación de autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de instancias centrales de gobierno a organizaciones subalternas de gobierno, unidades descentralizadas, autoridades regionales, gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales.<sup>24</sup> Pero lo que subyace como el principal problema es el de la cuota de poder que se transfiere, así como también el carácter del otorgador (el gobierno federal) y del receptor del poder (los gobiernos locales). De acuerdo con Ziccardi y Martínez Assad<sup>25</sup> en el contexto del México actual donde defensores y críticos de la descentralización se posicionan de manera polarizada, es pertinente distinguir grados de descentralización, tales como:

---

24 Rondinelli, Denis 1981, Cfr en Ziccardi, Alicia y Martínez Assad, Carlos "Límites y posibilidades para la descentralización de la política social", en Ziccardi, Alicia y Cordera Rolando, *Las Políticas Sociales de México al final del milenio. Descentralización diseño y gestión*, IIS-UNAM/ Porrúa. México, 2000.

25 Idem. Ziccardi Alicia y Martínez Assad. Carlos 2000.

- Desconcentración, que consiste en el cambio de autoridad de la línea administrativa central en los niveles más bajos de la estructura administrativa. En algunos casos se trata de la desconcentración geográfica de oficinas centrales a otras oficinas en áreas, pero subsisten ligas, como el financiamiento.

- Delegación, que es una transferencia de autoridad y de cierta capacidad de decisión del centro a los niveles inferiores del aparato estatal, lo cual supone una mayor redistribución de poder que en el caso de la desconcentración, dado que las instancias gubernamentales receptoras de una mayor cuota de autoridad pueden planear e instrumentar decisiones concernientes a sus actividades.

Devolución, en tanto una transferencia del poder central a niveles inferiores del gobierno en el que el receptor adquiere un sustancial nivel de autonomía con respecto al centro, no obstante que las instituciones centrales mantienen un papel supervisor, especialmente en el nivel financiero.

Así la descentralización, se enfrenta a la escasez de recursos.<sup>26</sup> La descentralización, en su acepción restringida de desconcentración económica, no está directamente asociada a la crisis y/o a los imperativos de la nueva racionalidad económica que impone a nuestras sociedades el contexto internacional. No son las exigencias de la reconversión industrial o de la modernización tecnológica los fundamentos presentes en las políticas públicas.<sup>27</sup>

Existe una propuesta de carácter tecnocrático y neoliberal que plantea la descentralización como mecanismo de estructuración de los complejos e ineficientes aparatos estatales para atender la demanda social, por el otro existen posiciones que surgen del nivel local y consideran que es imprescindible recibir recursos para atender las demandas en ese espacio territorial y social. Esto último inscribe la descentralización en un plano

---

<sup>26</sup> Ziccardi, Alicia Reflexiones sobre la investigación urbana y el poder local, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Seminario: La Investigación Urbana en América Latina, Caminos recorridos y por recorrer, Quito. 7 al 11 de Septiembre de 1987, pp. 5-9.

<sup>27</sup> *Ibid.*



diferente, aquel que pretende remplazar un funcionamiento tecnocrático y autoritario para instalar una gestión democrática y participativa local.

Es precisamente desde esta perspectiva donde la descentralización es vista como un componente que permite el ejercicio del federalismo, porque éste es una forma de organización del sistema político basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central, el gobierno federal, y los ámbitos locales, sean las entidades federativas, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución.<sup>28</sup> Todo lo cual hace observar el tema en sus dos componentes generales, lo político y lo administrativo, donde lo importante en este ensayo es esto último.

Ahora bien, si se plantea el tema del gobierno y la gobernabilidad en el centro del análisis, se hace necesario hablar del gobierno federal y, por tanto, del federalismo, como forma de organización de un sistema político basado en una distribución funcional y territorial del poder, entre el ámbito central y los ámbitos locales independientes, como son las entidades federativas y municipios, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución política de la nación.<sup>29</sup>

El federalismo es un sistema de gobierno según el cual el poder se distribuye funcional y territorialmente entre las entidades que constituyen la nación. De acuerdo con Reynoso, quien sigue a Dahal, por federalismo se entiende: "(...) el sistema en el cual algunos asuntos están exclusivamente dentro de la competencia de ciertas unidades —cantones, estados y provincias— que no se encuentran constitucionalmente al alcance de la autoridad del gobierno nacional, y donde otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades más pequeñas."<sup>30</sup>

---

28 Idem. Borja Jordi, Cfr. en Ziccardi, Alicia y Martínez, Carlos 1982.

29 Ziccardi, Alicia y Martínez Assad, Carlos *Op. Cit.*, pp. 716.

30 Dahal Robert 1986, Cfr. Reynoso, Diego "Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana", en *Revista mexicana de sociología*, UNAM-IIS, año LXIV-No. 1, enero-marzo. México, 2002.

### 3.3 Aspectos político administrativos de la descentralización

La descentralización significa que el gobierno central transfiere parte del poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, para que éstos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo y los lleven a cabo. Así, la fase redistributiva de recursos, espacios de decisión y responsabilidades es en esencia un proceso descentralizador, el cual tiene diferentes grados de profundidad, modalidades y ritmos particulares, según cada caso. Por ello, es posible hablar de una dinámica permanente de centralización-descentralización.

De acuerdo con Couffignal,<sup>31</sup> existe una dicotomía: centralización-descentralización, que remite a dos enfoques: El primero hace hincapié en la búsqueda de la racionalidad y la eficiencia de la acción estatal, y puede traducirse tanto en la defensa de una mayor o menor centralización, como de una mayor o menor descentralización. Así, el gobierno puede ser capaz de estar por encima de cualquier otra institución y, lograr acuerdos, hacer confluir esfuerzos y ganar eficacia; por ello, se dice que no existe una acción estatal eficaz que no pase por la centralización.

El segundo enfoque privilegia la libertad individual y la libre constitución de grupos sociales; lo cual exige un esfuerzo de desarrollo de la autonomía de unos y otros con respecto al Estado, el que se supone que por naturaleza tiene tendencia a inmiscuirse en el espacio individual.

El Estado descentralizado es el único capaz de responder a esas exigencias, por lo tanto, de acuerdo con este enfoque, se tratará sobre todo de determinar que organización permite garantizar de la mejor manera posible la libertad individual, la participación de los ciudadanos, la representación de los intereses y la expresión de las ideas.

---

31 Couffignal, Georges "La descentralización: una idea nueva en América Latina" en Rolando Franco (Coord.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, CEPAL-SIGLO XXI, México, 2001.

Por tanto, el concepto de descentralización es genérico, y está ligado a otros conceptos, también utilizados en las ciencias sociales y administrativas, tales como el de federalismo, regionalismo, autonomía local, descentralización administrativa o descentralización de servicios.

Para Ernest Dale<sup>32</sup>, el grado de descentralización administrativa de una organización es mayor, según si la toma de decisiones abarca los niveles altos y bajos, si son muchas las funciones afectadas por esas decisiones en ambos niveles, en una dinámica de menor supervisión. El contexto de esto está formado por la vinculación con la política y con el marco jurídico administrativo que establece las relaciones y particularidades del régimen donde se circunscribe su actuación. Por tanto, es necesario bordar la centralización-descentralización desde las perspectivas sociopolítica y administrativa.

En la administración gubernamental la idea de descentralización responde a una necesidad doble: hacer eficiente el aparato público y acoger la participación en términos de un carácter democrático en el sistema de gobierno, y esto se enmarca dentro de las actividades legitimadoras del Estado, en las cuales podría encontrarse, la política de descentralización. Por consiguiente, la descentralización en el aparato público puede surgir, tanto de una búsqueda por hacer más eficiente la asignación de recursos por medio de los diversos niveles de la administración pública como de un intento por integrar una mayor participación ciudadana en la definición de los medios y procedimientos para el logro de objetivos de las políticas públicas. Así, para Truman,<sup>33</sup> los factores que exigirían la descentralización serían, por un lado, el problema de la fiscalización, el conflicto entre eficiencia administrativa y federalismo rígido, y, por otro, el ajuste de las políticas nacionales a las peculiaridades locales.

Desde el punto de vista jurídico-formal, el problema de la descentralización involucra no sólo aspectos teóricos. Y desde la perspectiva

---

<sup>32</sup> Esteso Roberto, "Descentralización: municipio y actividad económica del Estado" en Roberto Esteso y Sergio Tocino (Comps.), *Municipio y región, descentralización estatal y promoción de actividades: productividad*, IIPAS; Buenos Aires, p. 87. 1989.

administrativa existe un traslado de competencias y funciones administrativas del Estado a otros órganos jurídicos. Así, el proceso se da con el respaldo de un estatuto legal, patrimonio y funciones propios; manejo de ingresos y egresos locales, autonomía técnica y orgánica; así como operatividad efectiva. Es decir, la descentralización, no es un atributo institucional sino proceso continuo centralización-descentralización, en el que cada espacio organizacional se ubica en diversos momentos de su evolución institucional. Desde la visión organizacional, se da predominancia a la distribución del poder en una organización, por lo cual, mientras mayor sea el número de grupos participantes en las decisiones, menor será el grado de centralización.

En esta misma visión se encuentra la idea de la contingencia, a partir de la cual se toman en cuenta los factores y situaciones del entorno y el momento histórico de las organizaciones, al considerar que son los que principalmente determinan el desempeño y comportamiento de los espacios organizacionales.

La relación entre tamaño y grado de centralización da escenarios paradójicos. Para Blau y Schoenher<sup>34</sup> el tamaño grande de una organización conlleva conflictos en la instancia de mando y de toma de decisiones, al generarse un cúmulo de problemas por resolver. Ese tamaño podría propiciar la descentralización. Mansfield señala que hay una clara correlación entre tamaño y mayor uso de reglas y premisas de decisión, por lo que se podría tener una mayor delegación en otros niveles de la estructura. Pero Hage y Airen, muestran que la participación en la toma de decisiones está relacionada con la ausencia de reglas, por lo que puede generarse una mayor descentralización en espacios de autonomía relativa y no por la cantidad de premisas existentes.<sup>35</sup>

Negandhi y Reiman<sup>36</sup> relacionan el grado de competencia en el que se ubica una organización con el avance en el proceso descentralización, de manera que en un ambiente de gran competitividad, será más necesaria la descentralización. Por el contrario, hay quienes sostienen que el mayor grado

---

<sup>34</sup> Estesio, Roberto. *Ibíd.*. pp. 97

<sup>35</sup> Cabrero, Enrique *ibíd.* pp. 76

<sup>36</sup> *Ibíd.*. pp .97

de competencia genera mayor necesidad de control o sea, mayor centralización. Superar esta aparente confrontación implicaría tomar en cuenta el grado de especialización, pues al ser mayor ésta, la crisis se resuelve descentralizando y al ser menor, la solución será acentuar la centralización.<sup>37</sup>

El análisis de las decisiones y de las estructuras de poder se vuelve crucial. March y Simon<sup>38</sup>, explicaron que para dominar una planificación central hace falta crear un proceso alternativo, donde el organismo local se concilia como elemento del sistema gubernamental, subsumido en una dinámica de competencia por beneficios y costos. Con ello se generarán tendencias a la descentralización en la toma de decisiones. Y esta visión, desarrollada en términos de mercado, forma parte del nuevo institucionalismo.

Desde la perspectiva organizacional los espacios organizacionales son sistemas de acción colectiva, en los cuales la función de distribución de poder entre los actores y grupos es resultado de una dinámica conflictiva entre los participantes. Así, los procesos de decisión están permeados por el despliegue de estrategias por parte de los actores involucrados, en torno a las estructuras de poder. En consecuencia, la constante centralización-descentralización, vista como conjunto de procesos de decisión en espacios organizacionales complejos, se vuelve importante en el estudio de una política social en el ámbito local.

Históricamente, el federalismo se ha caracterizado por un marcado centralismo, autoritarismo y/o presidencialismo; ha permanecido asociado a procesos de concentración de la infraestructura, equipamiento urbano, recursos y toma de decisiones en la elaboración de políticas sociales y de vivienda. De aquí que las relaciones establecidas entre los diferentes niveles de gobierno hayan sido de una estrecha dependencia. Las relaciones que el gobierno local entabla con el gobierno federal en torno a los recursos e inversiones, particularmente en el monto y la forma de obtención de las participaciones federales, encierra varios problemas entre los que se encuentra la inequitativa repartición de los recursos de la federación entre el gobierno

---

<sup>37</sup> *Ibíd.*, pp. 77

<sup>38</sup> *Ibíd.*, pp. 97

central, las entidades y los municipios, la cual en los años noventa era de 80, 17 y 3 por ciento respectivamente. Y para el caso de los municipios las participaciones federales continúan siendo los principales recursos de que disponen.<sup>39</sup>

Ante este proceso desigual en 1983 se inició un proceso de enmienda constitucional al artículo 115, con objeto de impulsar la autonomía del municipio. Las principales disposiciones que se enmendaron se refieren a la cuestión financiera, esto es, que los municipios pueden aumentar sus ingresos fiscales y decidir cómo gastarlos.<sup>40</sup> Asimismo le corresponde al municipio diseñar y ejecutar políticas en materia de suministro de servicios públicos.<sup>41</sup>

Cabe destacar que inició un proceso de descentralización administrativa de la federación hacia las entidades, el cual adquirió mayor fuerza a finales de los ochenta, momento en que los partidos políticos de oposición adquirieron el control de algunas entidades y municipios, lo que implicó adquirir el mando del poder ejecutivo y del congreso local.

Surge así la idea de un “nuevo federalismo” desde dos perspectivas, la de los gobiernos de la oposición y la del ejecutivo federal. La primera se orienta a reorganizar el aspecto fiscal de modo que permita a los gobiernos locales disponer de mayores recursos y por ende mayor autonomía. La segunda consiste en una noción nueva, planteada desde el ejecutivo. Presupone una redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, el sustento de la esencia compensatoria del pacto federal, la descentralización y federalización, la revisión de la coordinación fiscal y el reconocimiento de que deben fortalecerse los ayuntamientos garantizando su participación, tanto en la formulación como en la ejecución de planes y programas de desarrollo sectorial y regional, a fin de que responda cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de la comunidad en particular. La idea de

---

39 Ziccardi, Alicia *Op. cit.*, pp.19-20

40 La constitución de 1917 y el artículo 115 que se refiere al “municipio libre”, garantizó hasta cierto punto la autonomía. Sin embargo los gobiernos estatales y federales no respetaron esa autonomía. En 1983 el presidente Miguel de la Madrid con su propuesta de enmienda constitucional al artículo 115, con objeto de traducir esta autonomía en realidad. Las principales disposiciones que se enmendaron se refieren a la cuestión financiera, como el que los municipios pueden aumentar sus ingresos fiscales y decidir cómo gastarlos. Schteingart, Martha y Duhau Emilio, 1997 *Op. cit.*; del Carmen Pardo María, 1986. *Op. cit.*

41 Ziccardi, Alicia y Martínez Assad, Carlos *Op. cit.*

este nuevo federalismo, que se enmarca en la reforma del Estado en el nivel internacional, refiere traspasar funciones a entidades y municipios.<sup>42</sup>

Este proceso ha sido lento y difícil, pues la autonomía económica por medio de la generación de recursos propios se enfrenta a la dificultad relacionada con la ausencia de una administración moderna, así como a indefiniciones legales respecto a la competencia entre los diferentes niveles de gobierno.<sup>43</sup> En este contexto surge la idea de gobierno local asociado a la democracia participativa.

La descentralización del gasto público federal y la mayor pluralidad política que se ha dado a nivel local, ha hecho cambiar los rasgos tradicionales del federalismo. Mientras que antes era un arreglo formal dominado por un sistema político centralista, ahora es cada vez más un mecanismo que define y articula al propio sistema político. Dentro de esta nueva dinámica, las relaciones del ayuntamiento con el Congreso y el Ejecutivo estatal resultan más determinantes para los municipios, que su relación con el gobierno federal.<sup>44</sup>

La calidad de las decisiones de gobierno está determinada por la composición política de los congresos federal, estatal y del cabildo. Los congresos locales son determinantes porque deciden de manera concreta y operativa sobre cuestiones esenciales en términos políticos y de recursos para la vida de los municipios, la única opción que tienen los actores políticos para promover sus intereses dentro de un marco jurídico así fijado está en el cabildeo, en las estrategias políticas y la negociación.<sup>45</sup>

---

42 *Ibid.*

43 Ziccardi, Alicia 1995, *Op. Cit.*

44 Martínez Uriarte, Jacqueline *Op. cit.*, pp. 268.

45 *Ibid.*

## **SEGUNDA PARTE**

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN PARA LA  
CONSOLIDACIÓN DE LA ESCUELA NACIONAL DE  
ESTUDIOS PROFESIONALES, ACATLÁN.**



## Capítulo 4

### Inicios 1976-1980 y Desarrollo Institucional 1980-1997 del Campus

#### Acatlán.

#### 4.1 Organización Institucional 1976-1980

La ANUIES, (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior), menciona que el sistema de Instituciones de Educación Superior (IES)<sup>1</sup>, se divide en tres rubros cada uno de ellos se caracteriza por sus objetivos de creación, finalidades, organización, líneas de dependencia, cobertura y ámbito en sus funciones, éstos subsistemas son denominados como universidades, tecnológicos y normales, las cuales a su vez se subdividen en públicos y privados, sin pretender abordar las diferentes cuestiones que los difieren entre sí a estos subsistemas, está claro que la diferencia se da en el ámbito político-administrativo, es decir, la designación de autoridades administrativas y académicas, autonomía etc.

Es importante distinguir la heterogeneidad que se presenta al interior de cada subsistema, en lo concerniente a su tamaño (número de profesores, de alumnos de carreras de institutos y centros de investigación), su calidad y sus características de desarrollo.

Cada subsistema, de acuerdo con su naturaleza, objetivos, metas, historia, recursos humanos, materiales y financieros, entorno social etc. Deben fijar un modelo particular y a su vez establecer los planes, estrategia y tácticas, que les permitan a cada una en particular, crear y desarrollar las condiciones básicas para su funcionamiento y desarrollo un mínimo de calidad imprescindible.<sup>2</sup>

Retomando que cada institución tiene sus particularidades, la E.N.E.P. Acatlán se inauguró bajo las siguientes condiciones y estructura:

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Administración Pública y Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior 1999, Especialización en Gestión de Instituciones de Educación Superior, Antología “Gestión Estratégica de la Educación Superior”, Ed. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, pp.51

<sup>2</sup> Hanel del Valle Jorge y Taborga Torrico Huáscar. *Elementos analíticos del Sistema de Educación Superior en México*. El Sistema de Educación Superior. ANUIES, 1995, pág.

La política de descentralización iniciada en México en la década de los años setenta también influyó en la UNAM; como respuesta a la fuerte demanda de educación superior que se acentuó debido a la fuerte migración de personas del interior de la república a la capital de nuestro país, ante esta situación la Universidad Nacional Autónoma de México inició su proyecto de descentralización, en agosto de 1975, se instaló formalmente el Consejo Técnico de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. Este órgano de consulta necesaria, que integra a los miembros de la comunidad académica en el proceso de toma de decisiones, tiene importantes tareas, entre las cuales destacan su participación en la selección y promoción de profesores, la formulación de planes de estudio y la aprobación de las ternas para la designación del director del plantel. El Consejo Técnico de dicho plantel en su reunión extraordinaria, ocurrida el 19 de septiembre de 1975 acordó que la carrera de Ingeniería civil sería impartida a partir del próximo semestre, en enero de 1976 en la ENEP Acatlán.

Aunado a que el Consejo Técnico aprobó los organigramas en el que se expresaban la modificación por la dirección a la estructura académico-administrativa de la ENEP. Las reformas consistieron en crear la División de Metodología, la Unidad de Servicios Escolares, la Unidad de Servicios de Apoyo, la Unidad de Extensión Académica y Universitaria, y el Consejo de Planeación. También se reestructuraron la División de Diseño y Ciencias Básicas y la Coordinación del Programa de Arquitectura, en razón del establecimiento de la carrera de Ingeniería Civil.

## Carreras

Una de las características notables de esta ENEP fue la conformación de su estructura multidisciplinaria. Por lo tanto, en esta escuela se ofrecieron en ese momento las siguientes carreras de nivel profesional: Actuaría, Arquitectura, Ciencia Política y Administración Pública, Derecho, Economía, Filosofía,

Historia, Lengua y Literatura, Pedagogía, Periodismo y Comunicación Colectiva, Relaciones Internacionales y Sociología, (doce en total).

Al iniciar sus actividades académicas en la ENEP se trabajó con una estructura administrativa no muy funcional debido a que existía la agrupación de varias carreras en una misma Coordinación de Programa. En el Programa de Comunicación y Cultura se ofrecen las carreras de Filosofía, Historia, Pedagogía, Periodismo y Comunicación Colectiva, Lengua y Literatura; Arquitectura y Derecho corresponden a sus respectivos programas; Actuaría, Economía y Sociología en el Programa Económico Social; y Relaciones Internacionales y Ciencia Política y Administración Pública en el Programa Político.

“Cada programa estaba confiado a un Coordinador y un Secretario Técnico, quienes supervisaban el correcto funcionamiento del mismo y atendían a los estudiantes en materia de la orientación vocacional y de solución de problemas escolares diversos, tales como los relacionados con cambios de grupo, de turno, de carrera y de plantel, exámenes extraordinarios, y de reconocimiento de equivalencia, entre otros asuntos semejantes”.<sup>3</sup> Es observable que no existía una separación de actividades administrativa académicas, cuestión que hacía menos operable el manejo de la gestión de las actividades propias de cada uno.

---

<sup>3</sup> Boletín informativo de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 14 de abril de 1974, p. 1

De acuerdo con el Dr. Fernando Solana los instrumentos para la realización de la reforma de la educación superior son fundamentalmente cuatro:

- 1) La planeación universitaria,
- 2) la reforma administrativa,
- 3) la actualización de las normas que regulan la vida de nuestras casas de estudios y;
- 4) la reforma académica (revisión y actualización permanente de planes y programas de estudio, la formación de profesores, la ampliación y el mejoramiento de los sistemas bibliotecario).<sup>4</sup>

Estos cuatro aspectos se consideraron para el desarrollo de la vida institucional de la ENEP así como en el proceso de implantación de la reforma universitaria.

Considerando las políticas que incidieron en el desarrollo de la E.N.E.P. Acatlán en el camino hacia su consolidación es necesario hacer mención de otra reforma llevada a cabo en el periodo rectoral del Dr. Jorge Carpizo que comprendió los años de 1985-1989, su meta fue implantar la reforma de los estudios y la vida universitaria. “Reforma planteada y parcialmente cumplida por el doctor Carpizo. Mediante la realización de un diagnóstico en donde los logros académicos se destacan pero también las fallas y deficiencias de la institución, se resaltan 30 problemas principales a los que se busca dar a cada uno, una solución concreta como una política global de modificaciones, rescatando los valores olvidados, introducir los cambios necesarios, separar lo caduco e inoperante”. Todas las medidas tomadas tuvieron como fin de la reforma: superar el nivel académico, acercar más la Universidad al país y servir mejor al pueblo de México.<sup>5</sup>

La tesis central del Doctor Carpizo tuvo sus bases en la búsqueda de la calidad y de la excelencia a fin de satisfacer a la sociedad y al mismo tiempo contribuir a la movilidad social de sus egresados, persiste desde el comienzo de la administración hasta el informe final, de la misma. La calidad académica

---

<sup>4</sup> Solana, Fernando. Reforma Educativa y Planeación Universitaria. Edit. UNAM.

<sup>5</sup> Moreno, Rafael. La Reforma Universitaria de Carpizo y su Proyección Actual, Editorial UNAM, 1era. Edición, 1990.

comprende el conocimiento riguroso, disciplinado, de los programas de un plan de estudios, o el conocimiento que pide por sí misma una investigación, cuando no hay calidad hay disociación entre pueblo y universidad. El rector declaró que el problema de la Universidad Nacional no era político ni económico “es esencialmente académico”. El mal tiene sus raíces en quienes enseñan, aprenden e investigan.<sup>6</sup>

Al amparo de esta reforma la E.N.E.P. implementó una política de gestión orientada hacia la superación académica con calidad y excelencia, sin disociarla de los intereses de la sociedad mexicana como lo podemos ver en sus programas y acciones siguientes:

#### 4.2 Organización Institucional 1980-1997.

Como estrategia de gestión se consideró la planeación universitaria como un instrumento fundamental para la reforma universitaria:

Se implementó el proyecto de la transformación de la Unidad de Planeación en Secretaría; otra estrategia fue la reestructuración de la Secretaría de Personal Académico, en las que dos de sus Divisiones se separaron en cuatro: Diseño y Edificación, Ciencias Básicas, Ciencias Socioeconómicas, y Humanidades; la creación del Programa de Estudios de Posgrado y la reestructuración de los Programas de Investigación y Extensión Universitaria. Igualmente se crearon diversas coordinaciones, centros específicos y departamentos como respuesta al crecimiento poblacional, y a la diversificación de las funciones de la institución.

El Consejo Técnico de la Escuela se enfocó a revisar que las comisiones dictaminadoras del personal académico cumplieran eficazmente con su papel de órganos auxiliares del Consejo Técnico, encargados de velar por la calidad del personal académico, en lo relativo a los ingresos y promociones.

---

<sup>6</sup> Ibidem

Las comisiones que funcionaron en ese periodo fueron: Ciencias Básicas, Metodología y Ciencias Socioeconómicas, Diseño y Edificación, Idiomas, Ciencias Jurídicas y la del Programa de Cómputo, el cual es un Programa diseñado para nuestra escuela, y por lo tanto depende del H. Consejo Técnico de Acatlán.

Los Consejos de Planeación, de estudios Profesionales y Extensión Universitaria y los Comités de Investigación, de Programa Editorial, “garantizaron la discusión colectiva de las principales actividades y proyectos académicos de la institución,”<sup>7</sup> situación que ha permitido su evaluación periódica.

Este paso se dio con la finalidad de evitar la duplicidad de funciones y dispersión de recursos, reduciendo en lo posible el aparato burocrático y simplificando el complejo organigrama que existía.

Como punto fundamental, se transformó la estructura matricial mediante la fusión de las Coordinaciones de Programa, los Departamentos Académicos manejando la ínter disciplina en los planes de estudio y no en la administración. De esta fusión resulta una nueva estructura de la Coordinación de Estudios Profesionales, encargada de coordinar las actividades de las cinco Divisiones Académicas, a cuyo cargo se encuentran las jefaturas de los once programas específicos que atienden las 16 carreras.

Al aglutinarse en estos últimos todos los profesores de una carrera, se incrementará el trabajo colegiado a favor de la calidad académica. Así mismo, la atención a los alumnos mejora sustancialmente en la medida que un sólo órgano coordina todas las actividades del proceso enseñanza-aprendizaje y mediante la reasignación de materias se da mayor coherencia académica a las secciones que las coordinan, redistribuyéndose las cargas de trabajo.

---

<sup>7</sup> Id.

Finalmente con esto se consigue el disminuir el aparato burocrático y se racionalizan los procedimientos administrativos internos, a la vez que se evita el uso de nombramientos académicos para efectuar labores administrativas.

### Secretaría General

“La creación de dicha Secretaría busca que ésta instancia coordine las actividades de los programas de estudios profesionales, Posgrado e investigación y se reestructuran y readscriben diversas instancias, en particular en los ámbitos de la Secretaría Administrativa y de Extensión Universitaria donde se reubica la Coordinación de Producción Editorial” .<sup>8</sup>

El Consejo Técnico aprobó su Reglamento Interno el cual, como primera aproximación obviamente perfectible, brinda sin embargo una mayor solidez a este órgano colegiado.

En el Programa de Investigación, en este periodo, se detectó un déficit en cuanto a la formación de posgrado de sus profesores, en virtud de que se contaba con 66 profesores, de los cuales 49 son de carrera<sup>9</sup>. Del total de los profesores del programa, solamente cinco pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores lo cual se debe, probablemente a dos causas principales: la carencia de grados académicos superiores al de licenciatura en una buena mayoría de ellos y la falta de publicaciones por parte del personal académico, ocasionada en gran medida por la lentitud con que, hasta la fecha, la Administración de la Escuela ha respondido a la productividad de los profesores para publicar sus investigaciones.

En 1995 adicionalmente a los órganos ya establecidos y en virtud de las particularidades académicas de la Licenciatura en Enseñanza de Inglés, se instaló su Comité de Programa Especificó. Se esperaba que en un plazo a no mayor de dos meses, se presentaría al Consejo Técnico la propuesta de la

---

<sup>8</sup> Ibidem., p .17

<sup>9</sup> Ibidem., p .19

creación del Consejo Asesor interno del Centro de Idiomas Extranjeros, el cual se extendería a la vida colegiada a tan importante área de la Escuela.

A principios de año el Consejo recibió la propuesta del plan de estudios de la licenciatura en Periodismo y Comunicación Colectiva, con cambio de denominación a Licenciatura en Comunicación y Periodismo la cual al ser analizada por el Pleno, fue aprobada en su concepto y estructura general, pero requirió ajustes en lo particular que estaban por ser concluidos en la Jefatura de la División de Humanidades.

La Comisión de Trabajo Académico del Consejo recibió la propuesta para la actualización del plan de estudios de la carrera de Ingeniería Civil y meses después la correspondiente a la licenciatura en Matemáticas Aplicadas y Computación”.<sup>10</sup>

Continuando Con los trabajos de la reforma académica se detectó la falta de unificación de criterio por parte de las comisiones dictaminadoras para evaluar al personal académico y dictaminar respecto de los concursos en que participan, la Comisión de Normas y Reglamentos del Consejo Técnico elaboró un análisis de dichos criterios con objeto de determinar los puntos de coincidencia que pudiesen ser utilizados para todas las áreas, esto permitió homogenizar las normas de evaluación de los académicos respetando las peculiaridades de las diferentes disciplinas de la Escuela.

En atención a la procuración del bienestar y seguridad de la comunidad Acatlense, el Consejo Técnico aprobó la propuesta de la Comisión Local de Seguridad para establecer un dispositivo de control de acceso peatonal a la Escuela aunado a que el Consejo de Planeación analizó los puntos relacionados con el cumplimiento y difusión del Plan de Desarrollo del plantel en todos los niveles así como la mejor forma de mantener un constante seguimiento y análisis de los avances y resultados obtenidos.

---

<sup>10</sup> Informe Anual 1995. Campus Acatlán, p. 2



En 1996 la dirección de vida académica de la Escuela se llevo a cabo con el apoyo de sus diversos órganos colegiados, particularmente su Consejo Técnico, sus trece Comités de Programa en que se agrupan las dieciséis licenciaturas, y sus tres Consejos Internos: el de Posgrado, el de Investigación y el Asesor del Centro de Idiomas Extranjeros. A ellos deben agregarse el Consejo de Planeación, la Comisión de Biblioteca, el Comité Editorial y el Subcomité de Becas. En áreas no directamente vinculadas a la vida académica, pero fundamentales para la conducción de otros aspectos de la vida cotidiana de la Escuela, se contó también con el apoyo de la Comisión Local de Seguridad y del Comité Energético-Ambiental. De los órganos colegiados señalados, al iniciar esta administración, solamente existían el Consejo Técnico, Interno de Investigación y diez de los Comités de Programa.

Entre los principales acuerdos tomados por el Consejo Técnico cabe destacar, en relación con su función normativa: la aprobación de su propio Reglamento Interno; la de los Reglamentos: Interno del Servicio Social, el del Centro de Información y Documentación y su modificación el año pasado, el de la Comisión de Biblioteca, el de la Comisión Local de Seguridad y el de Comité Energético-Ambiental.

La aprobación de la iniciativa de la Dirección para reformar el Reglamento de los Comités de Programa a fin de dar en ellos la representación mayoritaria a los profesores y alumnos electos, en lugar de los funcionarios académicos como sucedía anteriormente; las Normas Complementarias del Reglamento General de Posgrado; la aprobación de las cinco opciones de titulación adicionales a la única existente hasta 1991, consistente en la elaboración de la tesis y su determinación de que el personal docente contratado como profesor de asignatura, pero que realiza actividades de profesor de carrera, destine al menos el 25% de sus horas a la impartición de clases, al tiempo de exigir al profesorado de carrera el cumplimiento puntual de lo establecido en los artículos 60 y 61 del Estatuto del Personal Académico; y el acuerdo mediante el cual se establece la obligación de que todos los profesores de nuevo ingreso acrediten el curso de Formación Docente como condición indispensable para su contratación o permanencia en la planta docente.

### 4.3 Proyectos Estratégicos 1980-1997

#### Planes y programas de estudio (1980-1988)

Como parte de los proyectos estratégicos, se inició con la revisión de los planes de estudio de las carreras de “Lengua y Literatura Hispánicas, Economía y Enseñanza de Inglés para lo que se nombraron las comisiones revisoras. En cuanto a los demás planes de estudio, se continuaron las actividades de revisión en sus distintas etapas, ya sea a nivel diagnóstico, o análisis”.<sup>11</sup>

Fueron analizados, reestructurados y establecidos a partir del semestre “83-I nuevos planes y programas de estudio para las carreras de Historia, Lengua y Literatura Hispánicas, Periodismo y Comunicación Colectiva y a partir del Semestre 84-I para las de Pedagogía y Filosofía.

A fin de satisfacer la demanda de ingreso en el área de Computación fue creada a principios de 83-I, la Licenciatura en Matemáticas Aplicadas y Computación, estructurada en tres áreas fundamentales: básica, preespecialización y seminario de tesis. Cabe mencionar que dicho plan de estudio fue adicionado con las preespecializaciones de Simulación y Análisis de Decisiones y de Sistemas Computacionales.

Como desarrollo de esta ENEP y apoyando su carácter multidisciplinario, también se creó en este Plantel la Licenciatura de Inglés, que vino a satisfacer una demanda interna y creciente para formar licenciados, profesionales en la enseñanza del idioma inglés. Así mismo se continuaron los trabajos para la creación de la Licenciatura en la Enseñanza en Francés.

Continuando con la reforma académica se culminó con el proceso iniciado desde 1978: que consistió en la revisión y actualización del Plan de Estudios de la Licenciatura de Derecho, que contó con la participación de

---

<sup>11</sup> Id.

alrededor de 200 profesores, y en el que se realizaron cambios importantes en la enseñanza tradicional, y que por su actualidad y trascendencia sentarán un precedente muy importante en el proceso de enseñanza-aprendizaje de esta carrera en todas las escuelas y universidades del país donde se imparte.

Se turnó a “la Facultad de Filosofía y Letras, a la Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, a la Dirección General de Administración Escolar y a la Comisión de Trabajo Académico del H. Consejo Universitario, el proyecto de modificación a la etapa de preespecialización de la carrera de Historia con el objeto de aprobar el proyecto”.<sup>12</sup>

Dentro de los proyectos estratégicos para continuar con la reforma orientada hacia la calidad académica se implementó la evaluación y retroalimentación de los estudios profesionales, se instauraron cuatro programas que se consideran básicos para mejorar la calidad de los estudios de Licenciatura: 1) el Examen diagnóstico para los alumnos de primer ingreso, con lo cual se conocen los aspectos de situación académica, socioeconómica y personal de los nuevos alumnos; 2) el Programa de evaluación del proceso enseñanza-aprendizaje; 3) el Programa de detección de áreas críticas de aprovechamiento; y 4) el Programa de seguimiento de egresados, mismos que forman parte del Sistema de Información y Evaluación Institucional<sup>13</sup>, cuyos resultados han permitido implementar medidas académicas para hacer más congruente la enseñanza profesional acorde con las exigencias de la realidad nacional.

Otra acción estratégica fue la de propiciar la titulación de los alumnos egresados como una de las prioridades de la Escuela, múltiples acciones fueron encaminadas para dicho fin, entre las que se pueden destacar las siguientes:

---

<sup>12</sup> Informe de labores de la Dirección 1990-1991. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, p. 3

<sup>13</sup> Informe de Actividades. ENEP Acatlán 1981.1984, p. 18

Se crearon los seminarios de tesis obligatorios y extracurriculares en las carreras de Historia, Filosofía, Lengua y Literatura Hispánicas, Pedagogía, Arquitectura, Ingeniería y Derecho.

Se realizaron los cursos de superación académica dirigidos a los profesores asesores y a los responsables de los seminarios de tesis y de preespecialización.

En las revisiones de planes de estudio se incluyeron materias metodológicas con la intención de proporcionar a los estudiantes los elementos necesarios para el desarrollo adecuado de sus investigaciones de tesis.

A fin de apoyar el desarrollo de la gestión académica, se realizó el diagnóstico para evaluar las condiciones en las que se encuentra el cardex y los expedientes de los alumnos y se preparó un manual de organización para definir la organización para definir las funciones de la Unidad de Administración Escolar, como parte de la reforma administrativa. Asimismo se instrumentó el cardex escolar computarizado”.<sup>14</sup> Cuestión que agilizó eficazmente los procesos de gestión internos en el área de servicios escolares.

Dentro de la reforma universitaria la ENEP Acatlán participó en 31 de los 62 proyectos de la Reforma que se establecieron a partir del documento Evaluación y marco de referencia para los cambios académicos administrativos de la UNAM.

La segunda etapa de este proceso consistió en la implantación de los programas, para lo cual la ENEP trabajó en 26 de ellos, de los cuales podemos destacar las siguientes acciones: “por lo que respecta a los programas coordinados por la Secretaría General, las acciones realizadas giraron alrededor de dos programas fundamentales, el número 40 “Mecanismos para el cumplimiento de los planes de estudio en la Licenciatura” y el 28 “Mecanismos para el cumplimiento del Estatuto del Personal Académico”.

---

<sup>14</sup> Idem., p. 20

Aunado a lo anterior se suman los bajos salarios del personal académico, y por ende el bajo desempeño de los profesores, cuando menos una buena parte de ellos, esto incidía en que dediquen poco tiempo a la preparación de sus clases y se cuente con pocos recursos para el desarrollo de programas académicos, ante esto se recurrió a la contratación de pasantes habilitados como responsables de grupo, sobre todo ante la dificultad de encontrar profesores titulados para ciertas áreas entre las que destacan: Diseño Gráfico, Matemáticas Aplicadas y Computación y Periodismo y Comunicación Colectiva.

La preocupación por elevar el nivel del personal académico de la Escuela, así como por crearles expectativas de mejores condiciones laborales en el marco del Estatuto de Personal Académico, encontró respuesta en las acciones emprendidas dentro de los programas 28, 29 y 31.

La racionalización de planes de estudio de Posgrado, planteada en el programa 47 de la Reforma”,<sup>15</sup> funcionó como instrumento útil para complementar lo conseguido hasta ahora en la ENEP Acatan en docencia de Posgrado.

Otro proyecto estratégico encaminado a reforzar la parte académica del posgrado fue el de reforzar cuatro especializaciones ya existentes: Estructura Jurídico-económica de la inversión extranjera, Instituciones administrativas de finanzas públicas, Costos en la construcción y Geotecnia aplicada a las vías terrestres. Así como el incremento del mismo con otros tres nuevos programas: una especialización en Control de Calidad y las primeras dos maestrías, una de ellas en Política Criminal y la otra en Estudios México-Estados Unidos”.<sup>16</sup>

Como resultado de las acciones realizadas para la consolidación de la planta docente que para ese momento contaba con “71 profesores de conocida excelencia académica y experiencia docente. En este aspecto se destaca la

---

<sup>15</sup> Ibidem., p. 68

<sup>16</sup> Idem., p. 22

participación de profesores visitantes de reconocido prestigio, provenientes de universidades estadounidenses y europeas”.<sup>17</sup>.

Continuando con el reforzamiento del área de posgrado se concluyeron los proyectos y planes de estudio de las maestrías en Economía Política y Derecho de los Energéticos y la de los Problemas Urbanos con orientaciones hacia la Planeación Ambiental, el Transporte y Vialidad Urbana”<sup>18</sup>. Además se perfilaba la incorporación del primer programa de doctorado en nuestro plantel.

Bajo la premisa de hacer más congruente la enseñanza profesional acorde con las exigencias que en ese momento se presentaba en el contexto nacional, el Programa de Investigación se centró en tres propósitos fundamentales: a) La vinculación de la investigación con la resolución de los problemas nacionales; b) promover una mayor integración de la misma, con las funciones de docencia y c) difusión de la cultura; y procurar la formación de desarrollo de los profesores de carrera que se dedican a la investigación.

Se realizó “la implantación formal de la Licenciatura en Enseñanza del Idioma Inglés, que aumentó a quince Licenciaturas impartidas en la ENEP Acatlán”.<sup>19</sup> Reforzando así su multidisciplinariedad.

En aras de reforzar la enseñanza, el Sistema de Universidad Abierta para la carrera de Economía sirvió de apoyo al sistema tradicional brindando asesoría a estudiantes de esta carrera y a su vez formó a más profesionales en esta disciplina.

Ante la creciente demanda del centro de documentación, “La situación quedó prácticamente resuelta al establecerse el sistema de estantería abierta”.<sup>20</sup> *Aunque todavía no se encontraba sistematizada.*

---

<sup>17</sup> Idem., p. 23

<sup>18</sup> Idem., p. 25

<sup>19</sup> Idem., p. 30

<sup>20</sup> Idem., p. 33

Dentro de la reforma universitaria la ENEP Acatlán participó en 31 de los 62 proyectos de la Reforma que se establecieron a partir del documento Evaluación y marco de referencia para los cambios académicos administrativos de la UNAM.<sup>21</sup>

Lamentablemente, la retención de personal académico de alto niveles de todas las áreas, pero más señaladamente en algunas, como por ejemplo la de Computación y Matemáticas Aplicadas, era cada día más difícil ante lo exiguo de los salarios escasez de las plazas de carrera, dificultades de comunicación con las dependencias y las unidades que se ubican en la Ciudad Universitaria, etcétera.

Al seguir con la implantación de los programas de la reforma universitaria, en la cual la ENEP trabajó en 26 de ellos, podemos destacar las siguientes acciones: “por lo que respecta a los programas coordinados por la Secretaría General, las acciones realizadas giraron alrededor de dos programas fundamentales, el número 40 “Mecanismos para el cumplimiento de los planes de estudio en la Licenciatura” y el 28 “Mecanismos para el cumplimiento del Estatuto del Personal Académico”, con esta última se comenzó la atención en forma de la atención a profesores.

La racionalización de planes de estudio de Posgrado, planteada en el programa 47 de la Reforma”<sup>22</sup>, funcionó como instrumento útil para complementar lo conseguido hasta ahora en la ENEP Acatlán en docencia de Posgrado.

El énfasis de trabajos para la superación académica permitió la instrumentación de otras estrategias de sumo interés que estuvieron encaminadas a cubrir áreas fundamentales para avanzar con el desarrollo de la Escuela como fueron estimular la productividad de los profesores adscritos a los programas de investigación y de Posgrado mediante inversiones en infraestructura en las que se mejoraron las condiciones de los cubículos de

---

<sup>21</sup> Idem., p. 35

<sup>22</sup> Ibidem., p. 68

profesores, la dotación de materiales bibliográficos, hemerográficos y recursos de cómputo exclusivos a su servicio. La dirección gestionó la unificación de los términos de contratación de los profesores que no cuentan con plazas de carrera en el Programa de Investigación, eliminando las diferencias que por años subsistieron entre ellos, dando de alguna manera certidumbre a los docentes de esta área.

La búsqueda de perfeccionamiento y ampliación de los conocimientos de los trabajadores académicos, se consiguió a través de los programas de actualización y formación docente. “El segundo de ellos se dirigió no sólo a maestros, sino también a alumnos egresados con interés en realizar actividades docentes. Esto constituyó un notable avance que lo que toca a la preparación pedagógica del personal académico y, al mismo tiempo, sirvió para formar a nuevos profesores con posibilidad de integrarse a la planta académica de la Escuela”.<sup>23</sup>

Este Programa se diseñó con el propósito de complementar y reforzar las actividades académicas sustantivas, a través del diagnóstico, evaluación y presentación de alternativas a las actividades, tanto de profesores como de alumnos, así como lo que se refiere a los planes y programas de estudio existentes en el plantel.

Entre las principales medidas que se han tomado, pueden señalarse las siguientes: recomposición de la planta docente, tanto los niveles de estudio como por especialidades; cursos específicos de actualización y perfeccionamiento.

Con la contratación anual del profesorado, que libera paulatinamente a los departamentos académicos de tareas administrativas, a la vez que contribuye a la estabilidad de la planta docente. En la medida en que este proyecto avanzó, los departamentos dedicaron mayor tiempo a la realización de tareas de apoyo académico, de superación y actualización de conocimientos. La composición de la planta docente se encontraba integrada

---

<sup>23</sup> Idem., p. 39



por 141 profesores de carrera, 1008 profesores de asignatura, 67 ayudantes de profesor y 2 técnicos académicos”.<sup>24</sup>

El porcentaje de profesores de asignatura definitivos era aún muy pequeño: en conjunto, uno por cada tres interinos, y esto es particularmente crítico en algunas licenciaturas y en todos los programas de postgrado, aún cuando este último no estaba diversificado.

“Con el objeto de instrumentar la proporción de profesores de asignatura definitivos el Consejo Técnico aprobó las convocatorias que se le presentaron para ocupar por concurso de oposición abierto 6 plazas de técnico académico, 6 de profesor de carrera y 172 de profesor de asignatura”.<sup>25</sup>

Aunque en ese año existían aún sectores del profesorado que no tenían acceso a los programas de estímulos. En particular, es notable el caso de los profesores de asignatura que realizan fundamentalmente labores de difusión y extensión de la cultura, y que, por no impartir materias incluidas en los planes y programas de estudios permanentes, se ven imposibilitados de acceder a los programas de estímulos correspondientes.

Dado que la informática se tornó una herramienta indispensable para la modernización se tomó de los lineamientos establecidos por el Programa Universitario de Cómputo como objetivo proporcionar a profesores y alumnos de la Escuela el servicio de procesamiento electrónico de datos, en apoyo a los planes de estudio de diversas carreras que en ellas se impartían en ese momento. Así mismo, se proporcionaron, al inicio de los semestres, cursos sobre sistemas operativos, para el uso y manejo de los equipos de cómputo instalados en el plantel.

El servicio de cómputo apoyó a la administración; tuvo como propósito el de suministrar a los órganos académicos administrativos del plantel el diseño e instrumentación de sistemas de información computarizados de utilidad en la

---

<sup>24</sup> Idem., p. 43

<sup>25</sup> Ibidem., p. 5

toma de decisiones, como en el caso de Sistema de Información y Evaluación Institucional de la ENEP Acatlán, el cárdex electrónico de alumnos, nombramientos del personal académico, el Subsistema de Información Presupuestal y finalmente el de Auto programación”.<sup>26</sup> Iniciando así la sistematización de diferentes áreas lo cual permitió un mejor servicio a la comunidad.

#### 4.4 Avances Significativos 1980-1997.

Un avance significativo en el terreno de la organización, fue la implantación de Sistema de Información y Evaluación Institucional, después de una amplia discusión del mismo, que involucró a todas las dependencias de la Escuela. Este sistema basado en la elaboración de prototipos de los sujetos básicos del plantel, permitió detectar y superar las deficiencias en cada uno de sus programas básicos de apoyo.<sup>27</sup>

Respecto a los programas del área de la Secretaría General Administrativa, cabe destacar que se apoyó en un cuerpo administrativo de alta calidad y eficiencia, desarrollado en este periodo, también una contribución a la distribución del proceso administrativo en toda la organización de la Escuela, fortaleciendo dicho proceso con herramientas modernas, como la computación.

A estas alturas de la vida institucional de la ENEP aún se encontraban centralizados varios procedimientos de prestaciones, por los que la concreción del proyecto de desconcentración de 16 de ellos propiciaron que los trabajadores dedicaran más tiempo a sus labores dentro de la ENEP, entre los trámites que ya se podían realizar en la Escuela se destacan: “credencial el trabajador, credencial única del ISSSTE, certificación del préstamo a corto plazo del ISSSTE, carta poder, constancia de empleo, sueldo y antigüedad, designación de beneficiarios para pago de marcha; solicitud de despensas o

---

<sup>26</sup> Idem., p. 46

<sup>27</sup> Ididem., p. 60

vales atrasados, expedición de la hoja de filiación, certificado de la solicitud de viáticos, solicitud de anteojos y o lentes de contacto, solicitud de aparatos auditivos y ortopédicos, menaje de casa, gratificación por renuncia o jubilación; registro de guardería particular (primer ingreso) y guardería (reembolso de pago)”.<sup>28</sup>

En cuanto a la desconcentración de la extensión universitaria, que es el programa medular de los proyectos encomendados a la Coordinación de Extensión Universitaria, el logro más notable y trascendente ha sido la inauguración del Centro de Extensión Universitaria Acatlán, el cual es un instrumento invaluable para acercarnos a la comunidad extra-universitaria, de los programas además de prestigio se obtuvieron ingresos extraordinarios para apoyar otras actividades prioritarias del plan de la ENEP.

De los proyectos cabe destacar a la Coordinación de Humanidades, con el programa 26 “Vinculación académica de la investigación con la docencia”, dentro de la cual se estableció un tabulador interno de carga docente para los profesores de carrera, en el cual se da igual importancia a las labores de docencia que a las de investigación”.<sup>29</sup>, contribuyendo así a la calidad educativa del plantel.

Como uno de los puntos de apoyo para elevar la eficiencia terminal se realizaron acciones que coadyuvaran a establecer contacto con los egresados de la Escuela, se actualizaron el Directorio de Egresados y la agenda de Titulados y se continuo con el seguimiento de los alumnos que dejan inconcluso su trámite de titulación, sobre todo en la fase final con la intención de ofrecerles, asesorías, orientación y apoyo metodológico para que culminen ese proceso.

Cabe hacer mención que, a fin de obtener en todas y cada una de las carreras programas actualizados y funcionales acorde a una realidad

---

<sup>28</sup> Ibidem., p. 52

<sup>29</sup> Ibidem., p. 68

académica y social se mantuvo el trabajo intenso en el seguimiento y reestructuración de los mismos.

A fin de continuar con el desarrollo de la ENEP se avanzó de manera importante en el trabajo orientado al programa de estudios de Posgrado el cual se centró en los siguientes aspectos: la revisión de sus planes y programas buscando su mejor adecuación a lo establecido en el Reglamento correspondiente, la definición de criterios internos para analizar la pertinencia de la apertura o no de nuevos proyectos y la vigencia de los ya establecidos y la dotación de recursos y la infraestructura mínima indispensables para el adecuado funcionamiento del programa en su conjunto.

También se aprobó la modificación del plan de estudios de Geotecnia y se realizó la revisión de la Maestría de Política Criminal en la cual además, se incrementó la atención de tutores hacia los alumnos, contando con varios proyectos de investigación ya avanzados.

En este sentido, se avanzó con la evaluación también dos de los proyectos que se habían formulado en años anteriores y se concluirían en breve el análisis de los restantes. A su vez se habían detectado áreas importantes de la Escuela como fue el caso de Actuaría y Matemáticas Aplicadas y Computación, o las áreas de Humanidades, para las cuales no se ofrecían opciones de Posgrado en Acatlán y en algún caso en toda la Universidad.

Dada la importancia que reviste para los todos los alumnos y profesores el manejo de un idioma sobre todo del inglés, idioma en el que existe más literatura especializada, además de que es requisito indispensable para realizar estudios de Posgrado, el centro de idiomas, en su área de investigación pedagógica, elaboró paquetes de lectura extensiva de inglés; así como grabaciones de todos los idiomas para el laboratorio lingüístico y nuevos ejercicios para la docencia así como material para los libros de texto.

Mediante el trabajo colectivo de los profesores adscritos al Centro de Idiomas se revisaron los objetivos de los cursos de Licenciatura de inglés, con la consiguiente elaboración de nuevo material”.<sup>30</sup>

Se elaboraron grabaciones para Comprensión Auditiva de todos los niveles del Plan Global de todos los idiomas. Se organizó el primer Encuentro de Profesores de Idiomas como una forma de motivación para los profesores continúen actualizándose y superándose académicamente.

Con relación al Centro de Información y Documentación se continuó con el proyecto de automatización de los servicios bibliotecarios. Se implementaron los programas específicos del sistema y de microcomputadoras a fin de tener toda la información sistematizada generando un amplio beneficio en lo que respecta a la búsqueda de información para toda la población usuaria.

Por medio de la instrumentación de algunas medidas que coadyuvaron directamente al enriquecimiento cualitativo y cuantitativo de los acervos de la Escuela y se agruparon en: “política adquisitiva; política de suscripción hemerográfica; política de adquisición hemerográfica y documental por donación y canje; y plan de adquisición bibliográfica por canje y donación. Se implementó un nuevo sistema de protección bibliográfica, necesario ante el sistema de préstamo de libros que es de estantería abierta, y se inició la publicación de listados hemerobibliográficos y el contenido de los acervos del centro.

1989-1991 Para apoyar el proceso de consolidación de la planta docente se llevaron a cabo diversas acciones dentro del marco de la Legislación Universitaria. “Así de concluyó el proceso de concursos de oposición que se encontraban en marcha y se abrieron nuevos.

En lo que se refiere al trabajo relacionado con los estudios profesionales éste se ha enfocado sobre tres áreas fundamentales: la revisión de

---

<sup>30</sup> Informe de labores de la dirección, 1989-1990. Escuela de Estudios Profesionales Acatlán., p. 17

actualización de planes y programas de estudio, la evaluación del proceso enseñanza aprendizaje y diversas actividades de apoyo.

“La revisión de programas de asignaturas constituyó una acción sustantiva del Personal Académico, planteada como un trabajo colectivo de todos los profesores. El primer paso que se dio fue el solicitar a los profesores los programas desglosados de sus materias con bibliografía actualizada. En un segundo momento, los Jefes de las Secciones Académicas tuvieron a su cargo la revisión y comparación de los programas presentados, para, por último tratar de llegar mediante juntas de materia, a un consenso respecto de los programas idóneos.

En estas juntas se buscaron la participación no sólo de los profesores que imparten la misma asignatura, sino también de los que tuvieron o tendrán a su cargo las mismas materias antecedentes y las consecuentes.

Esta labor se organizó de acuerdo con las peculiaridades de las áreas de conocimiento adscritas a cada División Académica, y se continuó permanentemente, buscando que todos los programas de asignatura de las 16 licenciaturas estuvieran revisados.

Se conformó también una Comisión de Análisis de Proyectos Académicos se ha enfocado, como parte fundamental de sus labores, a la detección de áreas de conocimiento críticas.

Después de un amplio trabajo de análisis, estas áreas se agruparon en dos grandes rubros: a) Áreas Críticas en General, que se presentan en prácticamente en todas las Licenciaturas, las cuales resultan ser las matemáticas, las áreas de metodología, y el conjunto de las materias introductorias; y b) Áreas Críticas particulares para cada licenciatura que abarcan una amplia gama, de entre todas las disciplinas de la Escuela. El problema de las Áreas Críticas se atacó por la vía de la elaboración de material

de apoyo a la docencia, la realización de eventos de superación académica, cursos de didáctica para profesores y cursos de apoyo para los alumnos”.<sup>31</sup>

Otro resultado importante fue la disminución del tiempo de regularización de nombramientos y de pago al personal, abatiendo sustancialmente el número de pagos únicos, se prestó especial atención a la actualización permanente de la plantilla, al control de banco de horas y al puntual otorgamiento de las prestaciones.

La modificación del mecanismo de entrega y recepción de actas y la computarización de la emisión de tiras de materia. “Permitieron corregir muchos problemas que se presentaban en la captura de actas y la consecuencia la elaboración de historias académicas por parte de la Dirección General para la Administración Escolar”.<sup>32</sup>

El Consejo Universitario aprobó la actualización de “los planes de Estudio de la carrera de Actuaría y de la Licenciatura de Diseño Gráfico y la Comisión correspondiente del Consejo Técnico recibió la propuesta del plan de estudios de Periodismo y Comunicación Colectiva”.<sup>33</sup>

Los Departamentos de Sistemas de Información de la Unidad de Planeación han apoyado en la simplificación y agilización de diversos procesos de la vida diaria de la Escuela.

Otro escollo seguía siendo la centralización, por los que la Dirección General de Administración Escolar propuso participar en un proyecto piloto de desconcentración que evitó en parte a los alumnos el desplazamiento a la Ciudad Universitaria a lo largo de toda la carrera.

Continuando con el proceso para agilizar los trámites y procedimientos internos a través de la automatización de los Servicios Escolares. Se comunicaron 11 terminales de la red escolar de la Unidad de Administración Escolar, de tal

---

<sup>31</sup> Ibidem., p. 8

<sup>32</sup> Ibidem., p. 6

<sup>33</sup> Ibidem., p. 8

manera que se pudieran atender desde cualquier computadora a los alumnos de las diferentes carreras y se puso en marcha también el servicio mediante el cual cualquier alumno puede consultar directamente en una terminal sus calificaciones,<sup>34</sup> servicio que era apenas el comienzo de un ambicioso sistema de información para facilitar el acceso de los estudiantes a consultar su situación escolar.

A fin de continuar los procesos de modernización en el sistema de comunicaciones y sistematización de la información de la Escuela hacia la Administración Central con el apoyo de la Dirección General de Servicios de Cómputo Académico se realizaron los trabajos iniciales para la instalación de la Red en la Secretaría Administrativa, el Centro de Información y Documentación y la Unidad de administración Escolar. En este mismo renglón se comenzó el proyecto de Red para uso de alumnos en el Centro de Cómputo”<sup>35</sup>, se esperaba que en un futuro se pudiera obtener la conexión de la ENEP Acatlán a la Red-UNAM.

A partir del clima de inseguridad que se había generado en la Escuela la Comisión Local de Seguridad, aprobó la propuesta de la Dirección para la implementación de dispositivos para el control de acceso vehicular a las instalaciones mediante la construcción de casetas en las dos entradas del Campus y la exigencia de identificación para ingresar.

La antigua Avenida Alcanfores que separaba las áreas académicas de las deportivas que constituía un foco de infección y contribuía a la inseguridad general del Campus por la falta de alumbrado, “amén de carecer de drenaje pluvial y de no haber sido repavimentada en años. Con base en el acuerdo del Cabildo Municipal se le autorizó a la Escuela cerrarla al tránsito vehicular”<sup>36</sup> ya para ese momento se contaba con el proyecto para su remodelación, elaborado por los alumnos de Arquitectura, con la intención de convertirla en paseo peatonal interno, eliminando el riesgo del tránsito vehicular para la comunidad de la ENEP.

---

<sup>34</sup> Ibidem., p. 26

<sup>35</sup> Ibidem., p. 27

<sup>36</sup> Ibidem., p. 28



En el año de 1994, “el Consejo Técnico aprobó la propuesta de constituir la Comisión Mixta de Profesores y Alumnos, encargada de vigilar el cumplimiento del Reglamento General de Inscripciones prevista en el artículo 6 del propio reglamento.

Posteriormente, el mismo Consejo designó a los integrantes de la misma, la cual ha atendido y resuelto las inconformidades de algunos estudiantes han presentado en relación con el proceso de su inscripción”.<sup>37</sup>

El trabajo del Consejo y de sus comisiones, así como de los Comités de Programa y de los Consejos internos, ha sido determinante para la ordenación y supervisión del desarrollo correcto de las actividades académicas del plantel.

De entre las muy variadas y constantes actividades que estos órganos han llevado a cabo, se pueden destacar la revisión y aprobación de los programas de los cursos y diplomados que se ofrecen en el Centro de Educación Continua, el minucioso análisis de contratación del personal académico y de los asuntos relativos a sus concursos de oposición licencias y comisiones, así como la exhaustiva revisión de las propuestas de tesis colectivas, y de modificación o adecuación de los planes y programas de estudio o la discusión y opinión respecto a sus programas de estímulos y proyectos de reglamentos emanados de la Administración Central.

“Con el objeto de revisar y actualizar el Plan de Desarrollo de la dependencia correspondientes a los años 1993-2000, se llevo a cabo la Primera Reunión Foránea de Planeación de la ENEP Acatlán con la asistencia del Consejo de Planeación. En está misma reunión se presentaron los avances obtenidos hasta entonces con respecto a las metas y los objetivos planteados”.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Informe de actividades 1994. Campus Acatlán, p. 2

<sup>38</sup> Ibidem., p. 3

Los dos programas de maestría: el de Política Criminal y el de Estudios México-Estados Unidos ambos se encuentran en el padrón de posgrados de excelencia del CONACYT.

El Consejo Interno de Posgrado de la Escuela aprobó la propuesta para la creación de la maestría en Energía y Medio Ambiente. También se concluyó la propuesta de la maestría en Economía, que sería puesta a consideración del propio Consejo interno y se continuo trabajando en el proyecto de la creación de la maestría en Matemáticas Aplicadas.

El inicio de la construcción de los edificios que albergaran al Posgrado representó un evento de gran trascendencia, el conjunto que se pensaba constaría de tres grupos; uno de ellos destinado exclusivamente a laboratorios, mientras que los otros dos corresponderían a aulas para seminarios, cubículos para tutores, oficinas administrativas, biblioteca, sala de cómputo y un pequeño auditorio.

En el Centro Cultural se promovieron más de 46 con organismos promotores de la cultura.

En la Sala de Exposiciones se presentaron producciones artísticas en las que se apreciaron el talento de los alumnos y profesores de la Escuela, así como de figuras de reconocido prestigio y elementos de acervo de nuestra cultura nacional como la Colectiva Fotográfica de la Licenciatura de Diseño Gráfico, la Muestra de Replicas Prehispánicas del Instituto Nacional de Antropología e Historia, los tapices de Horacio Cárdenas, etcétera.

la Librería se trasladó a un costado de la explanada central de la Escuela y se le dotó de mejor infraestructura con objeto de acercarla a la comunidad a la que brinda servicio y permitirle desarrollar sus funciones con mejores condiciones.

El Centro de Educación Continua se ofreció bajo la supervisión académica de las Divisiones y Comités de Programa, los seminarios Taller

extracurriculares de titulación, entre los que se llevaron a cabo, por primera ocasión, los correspondientes a las licenciaturas en Ciencias Políticas y Administración Pública, Economía y el de la carrera de ingeniería Civil, lo cual permitió junto con otras acciones incrementar la eficiencia terminal.

A dos años de haber comenzado a impartir los cursos sabatinos, la respuesta fue favorable, consolidándose así como una nueva opción para el estudio de las lenguas extranjeras que el Centro ofrece a quienes, por diversos motivos, no pueden asistir a los cursos regulares, brindando la oportunidad tanto a la comunidad interna como externa para prepararse con más herramientas para el campo académico y laboral.

Los profesores del Centro iniciaron una investigación para reestructurar los cursos de Comprensión de Lectura, cuyo desarrollo en la fase teórica se cubrió de manera satisfactoria por lo que se trabajó en la elaboración de los materiales y se comenzó con el diseño y aplicación de un examen diagnóstico para evaluar la capacidad de lectura de alumno en lengua materna”.<sup>39</sup>

A través de la Bolsa de Trabajo se apoyó a los estudiantes en la incorporación al sector laboral gracias al vínculo que la Escuela sostiene con diversas empresas.

Se equipó al Centro de Cómputo con una microcomputadora digital microvax y otra sunspark; 25 estaciones de trabajo NCD y 224 computadoras personales; también 149 impresoras con matriz de puntos; 12 láser y 3 de inyección de tinta así como 3 graficadores y 8 lectores de imágenes.

Con el apoyo de la Fundación UNAM, a través de su programa de Laboratorios de Cómputo, así como los recursos ordinarios y extraordinarios destinados a la adquisición de equipo, se esperaba alcanzar la meta de contar con un equipo por cada 40 alumnos”<sup>40</sup>, todavía no era una situación

---

<sup>39</sup> Ibidem., p. 25

<sup>40</sup> Ibidem., p. 14

satisfactoria, pero al fin y al cabo resultaba un avance considerable en virtud de que en ese momento solamente había una computadora por cada 60 alumnos.

De especial relevancia para el mejoramiento del servicio estaba en la etapa final de su construcción el nuevo edificio de Cómputo que se construyó con los recursos del programa UNAM-BID.

El Centro de Información y Documentación el crecimiento de esta instancia fue considerable, “de todas las dependencias de la Universidad incluyendo a la Biblioteca Nacional, nuestra Biblioteca en ese momento era la quinta en el número de volúmenes y la cuarta”<sup>41</sup> en la diversidad de títulos que tenía al servicio de los alumnos.

La Escuela adquirió diversos equipos para complementar los Talleres de Comunicación y Diseño: “pantallas, proyectores de video, video caseteras y una consola; se amplió el equipo de multimedia. Así mismo, se adquirió equipo para los laboratorios de Ingeniería: higrómetros, medidores de Pp., un molinete calibrado y 7 balanzas electrónicas digitales”.<sup>42</sup>

Durante 1994 se llevaron a cabo diversas acciones para el fortalecimiento de los programas de superación docente institucionales. Se tiene el Curso de Formación para la Docencia dirigido a los alumnos de los últimos semestres, que puedan incorporarse posteriormente a la planta docente. Se ha difundido ampliamente la convocatoria para el Programa Fundación UNAM de Iniciación Temprana a la Investigación y a la Docencia.

“Por acuerdo del Consejo Técnico se ha establecido el carácter obligatorio, para los profesores de nuevo ingreso, el Curso de Formación para el Ejercicio de la Docencia”.<sup>43</sup>

Se consideró que cada vez era más difícil obtener becas para la realización de estudios de postgrado y, al mismo tiempo siguió siendo cada vez

---

<sup>41</sup> Ibidem., p. 15

<sup>42</sup> Ibidem., p. 16

<sup>43</sup> Ibidem., p. 4

más imperiosa la necesidad de contar con profesorado que haya completado este tipo de estudios. Ante esto la Dirección desarrolló un proyecto que esperaba, permitiera canalizar un mayor monto de ingresos extraordinarios que se captaran por medio de la Escuela a un programa de apoyos para dicha finalidad.

La Escuela contaba con “155 profesores de carrera, de los cuales 149 habían obtenido ya su plaza por concurso de oposición abierto. Fueron contratados 17 técnicos académicos en plazas ganadas por concurso, y 17 más por el artículo 51.

Dentro de las Divisiones Académicas y el Centro de Idiomas, fueron contratados 314 profesores definitivos de asignatura. Adicionalmente, entre estos mismos órganos, la Coordinación de Estudios de Postgrado, la Coordinación de Investigación, el Centro de Difusión Cultural y la Coordinación de Actividades Deportivas y Recreativas, se contrataron 979 profesores de asignatura interinos y 101 ayudantes.

En lo que respecta al periodo de contratación se ha reducido en cuanto el tiempo y el primer pago, es de 4 a 3.5 quincenas en promedio”.<sup>44</sup>

Como consecuencia de los procesos de modernización, con el apoyo de la Dirección General de Servicios de Cómputo Académico se lograron conectar a la Red-UNAM y a la Red local de la Escuela un número importante de áreas internas tales como el Centro de Cómputo, la Unidad de Administración Escolar, la Secretaría Administrativa, El Centro de Información y Documentación, el Edificio de la Dirección y la Coordinación del Centro de Idiomas Extranjeros.

Se instrumentaron ya el proyecto de Red para uso de la comunidad universitaria en el Centro de Cómputo, dando a estudiantes y maestros la oportunidad del uso de claves por tiempo definitivo.

---

<sup>44</sup> Ibidem., p. 6

Aunado a lo anterior y con el fin de tener comunicación con las diferentes dependencias universitarias se instaló la antena receptora de 60 metros de altura. Este fue otro avance para el camino hacia la consolidación, en virtud de que de esta manera se conectó la Escuela a la comunidad universitaria externa.

Se inauguró la Sala de Cómputo para profesores, la cual ofrece la posibilidad de usar en las condiciones más favorables, el equipo de cómputo y las ventajas que ello representa, tales como el uso de la red local y de la Red UNAM con el objetivo de ser aplicadas en cualquier campo de investigación y docencia.

La construcción del Taller de Aerografía que brindó apoyo a la carrera de Diseño Gráfico, asimismo se concluyó la construcción de otro edificio para diversas áreas, entre otras la Unidad de Servicios Editoriales”<sup>45</sup> con la intención de reforzar la capacidad de atención a la producción editorial y medios impresos generados por los sectores académicos y de extensión.

1995 se inauguraron los dos salones que fueron acondicionados en el edificio A-3 para impartir en ellos cursos curriculares que requieren del uso de las computadoras en las carreras de Arquitectura, Diseño Gráfico e Ingeniería Civil.

## Posgrado

En posgrado propuesta para la creación del doctorado de Política Criminal fue finalmente aprobada por el Consejo General de Estudios de Posgrado de la UNAM. En forma similar, para el proyecto de la maestría en Ciencias Sociales se invitó a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales a participar en el Programa y estaban por hacer lo propio con el Instituto de Investigaciones Sociales. Con ambas dependencias, o entidades académicas existen acuerdos previos de colaboración respecto a este programa.

---

<sup>45</sup> Ibidem., p. 30

Se inició la adecuación al nuevo Reglamento del proyecto de maestría en Energía y Medio Ambiente, el cual se esperaba contar con la ENEP Iztacala y del Instituto de Ingeniería”.<sup>46</sup>

El programa de Posgrado apoyó al Centro de Educación Continua en la creación del Diplomado en Criminalística, mediante la elaboración del programa correspondiente y la participación de dos de sus profesores en la impartición de los módulos.

La investigación se realizó en la Escuela por parte de los profesores adscritos a las divisiones académicas, el Centro de Idiomas Extranjeros, el Posgrado y la Coordinación de Investigación.

Con ingresos extraordinarios que se captan en la Escuela se estableció un programa de apoyos que permitió financiar becas para la realización de estudios de maestría a profesores y por medio de la Fundación UNAM se otorgaron becas para estudios de licenciatura a alumnos de Acatlán.

En apoyo a las áreas académicas de la Escuela se concluyó el sistema para la automatización de los procesos de registro de grupos ordinarios, aurícula de la planta docente y generación de propuestas de contratación, junto con el sistema para el control de asistencias del personal académico. Se concluyó también la automatización de los procesos de inscripción, evaluación y estadísticas del Centro de Idiomas Extranjeros.

Lo mismo ocurrió con los procedimientos de seguimiento del servicio social realizado por los alumnos de Acatlán y se optimizó el registro de los trabajos de la titulación que se realizaban en la Escuela.

El Centro de Información y Documentación se vio beneficiado también por la automatización. El sistema para el control de los préstamos del material bibliográfico funcionaba ya de esta manera.

---

<sup>46</sup> *ibidem.*, p. 13

En la Secretaría Administrativa se automatizaron los procesos de cajas y el control estadístico del Departamento de Presupuesto; en este mismo ámbito se alcanzó un alto grado de avance en el proceso de sistematización del inventario general de la Escuela.

1996 Los Órganos Colegiados. De especial relevancia debe señalarse que la madurez alcanzada por el Centro de Idiomas Extranjeros, ante esto el Consejo Técnico aprobó la propuesta de la Dirección para la creación del Consejo Asesor Interno de dicho Centro y su respectivo reglamento. El Consejo Asesor del CIE, además de extender la vida colegiada a tan importante área de la Escuela, evalúa las actividades y los proyectos de investigación que se desarrollan en esa área, opina sobre sus planes y programas de estudio y atiende a las necesidades específicas de la enseñanza de Lenguas Extranjeras.

De capital importancia para la vida académica de la Escuela fue la aprobación del Pleno a la propuesta que le presentó la Dirección, después de consultar la opinión de los Comités de Programa, para establecer un Sistema de Evaluación de la actividad docente de los profesores que incluye, entre otros aspectos, la opinión de los alumnos, instrumento importante para la evaluación de la calidad de la docencia.

El Consejo Técnico en uso de sus facultades, aprobó la modificación de los requisitos de idiomas para las licenciaturas en Ciencias Políticas y Administración Pública, Relaciones Internacionales y Sociología, modificación que fue puesta en práctica de inmediato.

Por primera ocasión, el Programa de Inglés, en cumplimiento de lo establecido en el plan de estudios de esta licenciatura, instrumentó el curso propedéutico para los alumnos que no obtuvieron resultados satisfactorios en el examen de colocación de la lengua inglesa, como requisito indispensable para iniciar las actividades académicas de las asignaturas regulares.



En concordancia con la nueva concepción del Posgrado de UNAM, la ENEP Acatlán buscó vincular sus proyectos de maestría y doctorado con otras entidades académicas.

Fue de gran trascendencia para el Posgrado el hecho de que la Escuela diera inicio de la construcción de los edificios que lo albergarán en definitiva.

En Acatlán podían aprenderse 10 diferentes lenguas: inglés, francés, alemán, italiano, portugués, ruso, chino, japonés, griego moderno y náhuatl clásico y se imparten también, cursos de español para extranjeros.

Se logró la adquisición de 8 Laboratorios lingüísticos de la más avanzada tecnología, con esto se mejoraron aún más los servicios que se les ofrecen a los estudiantes de comunidad interna y externa.

El Centro de Información y Documentación sumó a sus servicios tradicionales los de préstamo de máquinas de escribir, la sala de video, las visitas guiadas y las pláticas de Introducción a la Biblioteca y, muy recientemente, el servicio de consulta a bancos de datos en discos compactos y en Internet, así como el acceso, por medio de la Red UNAM y con el apoyo del Centro de Información Científica y Humanística, a revistas que se encuentren físicamente en otras bibliotecas de la Universidad. Es importante resaltar el esfuerzo que el personal del Centro ha realizado para evitar el rezago que se tenía ante la Dirección General de Bibliotecas, logrando con ello tener al día los trámites de regularización de acervo que dependen de la Escuela. La Mapoteca, fue trasladada al Centro de Información y Documentación.

El edificio del nuevo Centro de Cómputo que se construyó dentro del Programa UNAM-BID se inauguró a finales del año pasado.

De los profesores de la Escuela, “solamente 7 pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores. Las causas principales de que haya tan pocos investigadores nacionales de Acatlán son, probablemente, la carencia de grado

de doctor en la mayoría de ellos y, también la baja productividad de una buena parte de los profesores o la carencia de suficiente calidad en lo producido”.<sup>47</sup>

“Se crearon 18 plazas para personal de vigilancia como resultado del Proyecto de Seguridad Integral de la ENEP, así como de las gestiones para reforzar la plantilla del personal de vigilancia. Se contaban con 140 personas, distribuidas en cuatro turnos, en el área de vigilancia, entre jefes de servicio, operadores de unidades móviles, vigilantes y radio operadores. La Escuela compró 3 unidades móviles para patrullaje, también fueron adquiridos más de 60 radios de intercomunicación para el personal de vigilancia.

---

<sup>47</sup> Informe de actividades 1989-1996. Campus Acatlán, p. 7

## **CAPÍTULO 5**

### **Modernización y Consolidación 1998-2004.**

En el presente siglo el paradigma para la gestión pública está orientado a que la sociedad organizada a partir del desarrollo individual sea quien se allegue de los recursos para la satisfacción de sus necesidades con el apoyo de un gobierno eficaz.

La política pública propicia, mediante los organismos institucionalizados del Estado, que se pueda dirigir y organizar a esos diversos sectores sociales mediante la intervención de un líder empresarial o sindical o social.

En el neoliberalismo se reforma la política de gestión encausándola cada vez más hacia una gestión donde se dice que se pretende relacionar directamente las instituciones con los individuos.

Las entidades federativas han recurrido a la descentralización para cumplir sus funciones operativas de desarrollo, sobre todo por la transformación cualitativa y cuantitativa que experimentan al participar en los diversos campos de la sociedad, donde la administración pública representa una opción primordial.

Una de las condiciones fundamentales para que una política de gestión tenga éxito es que presente claridad en sus objetivos y metas teniendo claro en rumbo o el camino que se quiere seguir con una misión y visión clara de la institución. Por lo tanto, no debemos perder de vista que la UNAM descentralizó sus servicios para tener además de mayor cobertura, mas calidad en los mismos así como tener una buena administración dentro de sus campus, Acatan, ha mantenido claros sus objetivos..

El Banco Mundial, a partir de la noción de “governance”, ha solicitado a la gran mayoría de los países que se encuentran supeditados a los financiamientos que le da este organismo financiero, que incorporen a su gobierno la noción de local governance asociada la descentralización

administrativa con la democracia, otorgándole valor a los espacios de participación en el proceso decisorio, como una estrategia política más eficaz para ampliar las oportunidades de acceso al poder. privilegiando de la participación social. Pero esta idea descentralización-democracia Se ha visto limitada por aspectos económicos, políticos, sociales y culturales. Acatlán resintió en su desarrollo está limitación.

Sin embargo, la descentralización permite avanzar hacia una mejor funcionalidad de las estructuras, en organismos y redes gubernamentales y no gubernamentales, como lo es el caso de la UNAM, al tomar la política de desconcentración administrativa, en el caso de Acatlán de desconcentración ha sido un proceso lento, con la ventaja de tener continuidad en sus proyectos, ante la ausencia de recursos financieros entre otros aspectos como la insuficiencia de una planta docente, la desactualización de los planes y programas de estudio de las diferentes licenciaturas, falta de infraestructura etc.. Todos ellos se fueron solventando gracias a su política de gestión.

En México ha existido una centralización fiscal, condición y a la vez efecto de la existencia de un presidencialismo sustentado en la concentración de recursos en el Ejecutivo federal, cuya contrapartida es la debilidad de los gobiernos locales.

El caso de Acatlán se distingue por la política de gestión y sus estrategias para allegarse de recursos financieros, administrativos, académicos y de personal a fin apoyar los planes y proyectos como lo demuestran las políticas, acciones y estrategias tomadas en el último periodo que se abordan en este documento para el logro de su consolidación.

## 5.1 Organización Institucional

### Reestructuración 1997-1998.

Entre los acuerdos del Consejo Técnico destacan la normatividad para contratar profesores de primer ingreso, las reglas de permanencia y contratación de profesores de asignatura y ayudantes de profesor, aprobación a los cambios de la planta docente; la simplificación en el trámite de licencias y permisos, el incremento de la matrícula en el semestre anterior, el traslado del requisito de idiomas para la titulación y no para la reinscripción, así como la adjudicación de 4 cátedras especiales asignadas a este Campus.

Para potenciar el desarrollo del Posgrado se realizó un proceso de reestructuración. La operación de las especialidades y las maestrías se trasladó a las cinco divisiones y se mantiene una coordinación en común, para garantizar la calidad y mantener la unidad del Campus y su carácter multidisciplinario.

1999 durante el periodo de la huelga las medidas que se aprobaron destaca la de respetar la libertad de los alumnos y profesores para impartir y tomar clases fuera de las instalaciones universitarias sin que nadie pudiera ser sancionado por la posición de adoptara.

Levantado el paro se aprobaron una serie de medidas para que en cada carrera se pudieran tomar las decisiones que permitieran regularizar a todos los alumnos, cualquiera que fuera su situación. Se permitió tramitar bajas extemporáneas en los semestres 99-I y 2000-I y se aprobó la realización de un mayor número de exámenes extraordinarios.

E I H. Consejo Técnico convocó a los alumnos, profesores y trabajadores de Acatlán al Plebiscito para la Reforma Universitaria y la solución del Conflicto, el cual se realizó el jueves 20 de enero en dos centros electorales con 45 casillas. El 90% aprobó la propuesta. El H. Consejo Técnico

reconoció la validez y limpieza del proceso, la jornada se llevo a cabo sin inconvenientes.

El Consejo de Planeación de Acatlán, organizado en comisiones y subcomisiones, continuó trabajando en el Proyecto de Reestructuración del Campus. “Más de 200 personas participaron a través de la Comisión de Evaluación y Planeación y los Comités de Autoevaluación de Área. El conflicto detuvo este proyecto se replanteo”.<sup>1</sup>

Para el semestre 2000-I la planta docente de la escuela estaba compuesta por “2596 profesores; 227 de carrera y de ellos el 55% asociados. El número de profesores de asignatura fue de 2209, 77% interinos y el 23% definitivos. Se contrato a 39 técnicos académicos”<sup>2</sup> y además se redujo la presencia de ayudantes de profesores de grupo al contratar solo a 121 de ellos.

La Comisión Local de Seguridad fue renovada, teniendo como responsabilidad el reforzamiento de las condiciones de prevención y seguridad de la comunidad, así como la lucha contra los violentos ilícitos que ocurran en las instalaciones e inmediaciones.

En este sentido, en coordinación con los ámbitos responsables de la vigilancia y seguridad del Campus se recomendó y brindó continuidad a las acciones, campañas de prevención y dispositivos de control los cuales destacan; control de acceso vehicular y peatonal al Campus; prohibición de festejos musicales dentro de la Escuela en cumplimiento con el Acuerdo emitido por el H. Consejo Técnico; Simulacros de evacuación; campañas de concientización en los tópicos de alcoholismo y drogadicción.

2002-2004, más que en número cabe destacar las importantes repercusiones de las decisiones colegiadas que tomaron en cuanto a los criterios de evaluación en programas de estímulos y en concursos de oposición; en procedimientos para solicitar licencias de conformidad con el

---

<sup>1</sup> Tercer Informe de Actividades. Campus Acatlán, p. 6

<sup>2</sup> Ibidem., p. 7

artículo 97 del Estatuto de Personal Académico; en la evaluación de Programas e Informes Anuales de Personal Académico; en la revisión de los planes y programas de estudio de licenciatura y Posgrado; en la aprobación de la planta docente; en la evaluación del proceso de titulación; en el otorgamiento de reconocimientos académicos; en la aprobación de proyectos institucionales; y en acuerdos en apoyo al Plan Local de Seguridad, tales como el Reglamento para Sancionar la Venta no Autorizada en las instalaciones y las revisiones periódicas en los kioscos, entre muchos otros.

Entre los acuerdos bilaterales destacan: impulso a la capacitación y promoción de los trabajadores, establecimiento de dispositivos para la operación del Departamento de Vigilancia, agilización en las acciones para la cobertura de plazas administrativas, erradicación de los vendedores ambulantes, modificación y regularización de las jornadas y turnos conforme a las necesidades de la Dependencia y el escalafón administrativo, reforzamiento de la planta de vigilantes que laboran en sábados, domingos y días festivos, en atención al incremento de actividades académicas y extensión.

## 5.2 Proyectos Estratégicos

Continuando con la políticas de actualización de los planes de estudio, las Licenciaturas de Lengua y Literatura Hispánicas, Filosofía, Historia, Sociología y Actuaría, en este periodo estaban en la fase final de elaboración de las propuestas de los anteproyectos. También se encontraban al final de la aprobación final los planes de estudio de las licenciaturas de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas y Administración Pública, que aunque ya Habían sido aprobados por la Comisión de Trabajo Académico del H. Consejo Técnico, fue necesario hacer algunos ajustes para su próxima presentación ante el pleno de este cuerpo colegiado.

De manera similar, el Plan de Estudios de la Licenciatura de Economía tuvo que ser reformulado con mayor rigor con las propuestas presentadas por las áreas de historia. Dos de las propuestas de actualización: dado que el Plan

de Estudios de Licenciatura de Arquitectura correspondían al año de 1976, los doce seminarios que integran la Comisión de Consejo Académico de Arquitectura trabajaron en dos vertientes; una de ellas fue la inmediata actualización de los contenidos de los programas para incorporar los nuevos conocimientos de la disciplina, tarea avanzada en un 95%; y la otra, la orientaron a la modificación del plan a mediano plazo.

En la licenciatura de Derecho, las once subcomisiones que se abocaron a la revisión de la propuesta inicial de modificación del plan de estudios, luego de un análisis intenso y riguroso, coincidieron en que el procedimiento más viable también era el de actualización.

En la etapa de diagnóstico se identificaron cuatro currículas; la comisión responsable de la revisión del Plan de Diseño Gráfico concluyó con la etapa de planeación, a fin de definir los requerimientos para el desarrollo del proyecto y los métodos y procedimientos para determinar, entre otros aspectos, la propuesta curricular.

Asimismo se concluyó el informe de evaluación del plan de estudios vigente en la carrera de Pedagogía, y la comisión revisora diseñó el plan de actividades e inicio el planteamiento del perfil de egreso, los objetivos generales y un acercamiento del mapa curricular correspondiente.

Con respecto a la Licenciatura de Matemáticas Aplicadas y Computación se dio seguimiento al Plan de Estudios, lográndose recabar sugerencias y precisar el enfoque idóneo de las asignaturas, las características de la disciplina y se analizó la demanda laboral del campo profesional.

De igual forma se dio seguimiento del Plan de Estudios de la Licenciatura de Ingeniería Civil implantado en 1998, se efectuaron cinco sesiones de trabajo a fin de realizar una evaluación preliminar por parte del Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería.



Se implementó el Plan de Estudios de la Licenciatura de Enseñanza de Inglés así como el Plan de Estudios de la Licenciatura de Comunicación. Se dio inicio al proceso de seguimiento y evaluación de las asignaturas con un alto índice de no acreditación y se dio un avance importante en la evaluación del proceso de titulación.

Dentro del Sistema de Universidad Abierta se encontraba en proyecto la creación de la Licenciatura de Enseñanza de Idiomas.

En el Posgrado, los planes de estudio de las especializaciones de Control de Calidad, Costos de Construcción y Geotecnia fueron sometidos a revisión para su posterior aprobación de la Comisión del Trabajo Académico del H. Consejo Técnico. Asimismo, Acatlán participó en la revisión de los planes y programas de estudio de ocho maestrías y tres doctorados en los que fungió como miembro de los comités académicos respectivos.

En el Programa de Investigación se contaba ya en esta última fase con profesorado con los siguientes grados: “el 29.2% con el grado de doctor, el 12.5% de con maestría y el resto con la licenciatura. Cabe hacer mención que el 81.3% de éstos últimos estudiaban un Posgrado”.<sup>3</sup>

También se contaba con 17 profesores adscritos al Sistema Nacional de Investigadores (SIN) y una de las investigadoras se desempeñaba como Presidenta de la Red Iberoamericana de Terminología.

Todas estas acciones no fueron aisladas sino que conformaron parte de programas estratégicos que se fueron impulsando a fin de que coadyuvaran en la consolidación de la ENEP Acatlán como Facultad.

Como estrategia se comenzó a promover la cultura de la planeación, entendida como un proceso continuo en el que se definen objetivos y metas, se plantean estrategias, se ejecutan acciones, se hace un seguimiento y los resultados son evaluados.

---

<sup>3</sup> Ibidem., p. 46

Para lograr dicha difusión, se inició con la impartición, por parte de la Secretaría de Planeación de la UNAM, del Curso Taller de Planeación Estratégica que ha incluido a 22 funcionarios de la Escuela.

Fue creado el Consejo de Planeación, cuya tarea será la de elaborar el Plan de Desarrollo propio de Campus. Esta integrado por funcionarios, profesores y consejeros técnicos. Trabaja en 6 comisiones en apertura para quienes deseen hacer aportaciones y sus propuestas serán puestas a consideración de la comunidad en general”.<sup>4</sup>

La ENEP Acatlán fue la primer escuela que transmitió un diplomado vía satélite al interior de la República, con apoyos del Sistema de Universidad Abierta y la Dirección de Televisión Universitaria y concluyó la tercera transmisión del telediplomado en Administración Municipal, esta fue una estrategia que apoyo la consolidación de la ENEP, en virtud de que le dio presencia como institución de vanguardia.

Dentro de las acciones de desconcentración institucional y en seguimiento a uno de los programas estratégicos de la UNAM, la Escuela será la primera Dependencia favorecida con acciones como tramitar mediante una base de datos movimientos, prestaciones y servicios; contar con la autonomía de operación y normatividad integrados y tener conexión al sistema de nómina central y, en un futuro, operar el sistema de nómina descentralizada, con esto se pretende acortar los tiempos de pagos y obtención de prestaciones y así propiciar una estabilidad laboral.

La actualización académica y formación pedagógica permanente del personal docente fue una de las principales actividades, para tal efecto se organizaron “19 cursos para profesores de licenciatura, auspiciados por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), en los que participaron 225 profesores”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Primer informe de actividades. Campus Acatlán 1997-1998, p. 11

<sup>5</sup> Id.

Siguiendo con los lineamientos de los programas institucionales se llevó a cabo la aplicación del cuestionario de actividades de estudio, el cual es un instrumento diseñado por la Coordinación de Programas Académicos de la Secretaría General de la UNAM, que tiene el propósito de identificar necesidades específicas de los estudiantes para mejorar la forma en que realizan sus actividades de estudio.

Se incorporaron “40 alumnos al Programa de Formación de Investigadores como prestadores de servicio social”.<sup>6</sup> Se tiene constituido un fideicomiso denominado “Becas de Tesis”, el cual consiste en apoyar en la elaboración de Tesis de Licenciatura en que se desarrollen temas relacionados con los proyectos y ejes de investigación vigentes en el Programa.

### 5.3 Avances Significativos 1997-1998

Con relación a los planes y programas, debido al seguimiento en la actualización permanente, quedó aprobado el Plan de Estudios de la carrera de Ingeniería Civil y una vez implantado se ha iniciado su evaluación permanente. Fueron aprobados los nuevos planes de Matemáticas Aplicadas y Computación y de la carrera de Comunicación que entrarán en vigor para el inicio del siguiente semestre.

En este periodo estaban por concluirse los planes de las carreras de Economía y Arquitectura y se revisan los planes restantes. Ya que existía el compromiso de tenerlos actualizados todos los planes en el año 1999.

---

<sup>6</sup> Ibidem., p. 15

El Campus no podía permanecer ajeno al Sistema de Universidad Abierta, entonces se dieron los primeros pasos para que quedasen incorporados a este reto universitario, en las carreras de Derecho y Relaciones internacionales, mientras que en el Centro de Idiomas estaba por concluirse el Plan de la Licenciatura en Enseñanza de Idiomas.

En 1997 la adquisición de “50 computadoras con procesador Pentium y 12 impresoras láser. De éstas, 29 computadoras y 1 impresora se asignaron al Departamento de Servicios de Cómputo, continuo la política de seguir fortaleciendo las áreas en temas de computación de la Escuela. La política de reubicación de equipo permitió reasignar 42 computadoras con procesador 486 a diversas áreas de la Escuela”.<sup>7</sup>

El Centro de Información y Documentación funcionaba ya casi en su totalidad de manera sistematizada. La consulta en la Mapoteca ya se realiza de esta manera y se instaló el servicio de consulta de Internet y la base de datos, “para lo cual se destinaron 30 computadoras, circunstancias que son muy favorables para el desarrollo y consolidación de una escuela de alto nivel dado que, estos mecanismos son importantes para estar en la era del conocimiento y de la digitalización características de un mundo globalizado del que no te puedes sustraer, manteniendo siempre la capacidad de estar atento a los objetivos institucionales de la ENEP.

La Coordinación de Maestría en Política Criminal terminó el Proyecto del Doctorado en Política Criminal. El Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Facultad de Ciencias Políticas lo aprobaron y está en trámite en el Consejo Académico del Área de Ciencias Sociales.

El reglamento de Estudios de Posgrado obligó a replantear los proyectos de Maestría en Ciencias Sociales, Maestría y Doctorado en Energéticos y Conservación del Ambiente y Maestría en Humanidades.

---

<sup>7</sup> Ibidem., p. 23

Se avanzó en la adecuación del programa de la Maestría en Educación Matemática, y en la adecuación de su programa. Esta maestría organiza cada dos años el Simposio Internacional en Educación Matemática y participa anualmente en la organización de las Jornadas sobre la Enseñanza de la Geometría.

Se revisaron las propuestas de aprobación presentadas al pleno del Consejo Técnico por la Comisión de Trabajo Académico respecto a las modificaciones al Plan de Estudios de la Especialización en Instituciones Administrativas de Finanzas Públicas y al plan presentado por la Coordinación de la Maestría en Educación Matemática.

Ante una serie de críticas internas y externas, se implementó un programa cuyo reto es demostrar objetivamente la viabilidad de la investigación multidisciplinaria y su influencia hacia el interior y exterior del Campus. La mayor parte de los profesores adscritos al Programa de Investigación se sumaron con entusiasmo y se fijó el plazo de un año para tener resultados.

Se revisaron los ejes de investigación, se organizaron congresos, conferencias, mesas redondas, cursos, reuniones, coloquios y presentaciones de libros, en los cuales los profesores del Programa de investigación participaron, como organizadores, ponentes invitados, expositores o asistentes; se incorporaron alumnos al Programa de Formación de Investigadores y quedó instalado el Consejo Interno.

Se diseñaron las bases para un Proyecto de Evaluación de Acatlán, instrumento indispensable para el seguimiento y revisión del Plan de Desarrollo. Se logró la incorporación al Programa Universitario de Estudios de la Ciudad y se diseñaron 3 diplomados. Se colabora con el Instituto Nacional de Salud Pública y está por concluirse un proyecto editorial".<sup>8</sup>

El Servicio Médico practica el examen a los alumnos de primer ingreso, realiza consultas generales, atiende urgencias, aplica inyecciones, tramita

---

<sup>8</sup> Ibidem., p. 29

certificados de salud, toma de signos vitales, proporciona ínter consultas a especialidades, hace curaciones y actividades diversas.

Los servicios se realizan en la nueva Unidad de Servicio Médico de la Escuela, que fue inaugurada “el mes de julio del año pasado y que cuenta con dos consultorios, un área de recuperación, sanitarios para hombres y mujeres, con servicio para discapacitados, así como de un acceso inmediato para ambulancias”.<sup>9</sup> Acciones que remotamente se tenía pensadas en implementarse finalmente quedaron incorporadas en los servicios.

Para reforzar la infraestructura y dispositivos en materia de seguridad fue elaborado un proyecto, que para su revisión técnica se turno a la Dirección General de Protección a la Comunidad, quien envió una respuesta que contempla la instalación de circuitos cerrados de televisión en áreas que por su naturaleza así lo justifiquen (Centro de Cómputo, Centro Cultural, Biblioteca, Caja General, Talleres y Laboratorios, etcétera); sugirió la instalación de un estacionamiento controlado (Centro de Idiomas y Centro Cultural). La zona deportiva es considerada como la de mayor conflicto y mayor atención.

Se cambio toda la señalización en el Campus; se instalaron: un laboratorio de química, la conexión de agua, aire y gas a las nuevas mesas de trabajo en el Edificio de Talleres y Laboratorios, la puesta en servicio de Internet en la Biblioteca y la construcción de protecciones para las áreas académicas en las que se usa equipo de video. Se construyeron siete módulos de mesas de estudio y esparcimiento en diversas plazoletas dentro del plantel.

Se adaptaron nuevas oficinas para la División de Matemáticas e Ingeniería y su sala de juntas. En el antiguo edificio de Cómputo se realizaron obras para convertirlo en una Unidad de Seminarios, “que contará con cinco salas de seminarios, con una capacidad aproximada de 300 personas, con un vestíbulo, 2 salas de Cómputo con fibra óptica, un salón de profesores y 1 área administrativa.

---

<sup>9</sup> Ibidem., p. 41

De manera similar destaca el proyecto para hacer el Centro de Educación Continua para dar continuidad y proyección al exterior de los cursos, diplomados, talleres, seminarios y todo tipo de eventos de alto nivel. Como parte de este proyecto, están ya las Facultades de Medicina y Contaduría y Administración, así como el Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia.

Para ampliar la oferta del Centro de Idiomas se contruyó una Mediática, que cuenta con audio, video, computación, áreas para asesores con una capacidad para atender a 2000 alumnos más y con posibilidades de impartir cursos de lenguaje técnico en diversas áreas del conocimiento y diferentes lenguas”.<sup>10</sup>

1999 La División SUA Acatlán, en las Licenciaturas en Derecho y Relaciones Internacionales, “recibió una inscripción y reinscripción total de los 186 alumnos.

La Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia (CUAED) dependiente de la administración central, se impartió el primer curso de capacitación para asesores del Sistema de Universidad Abierta y se realizó la primera Jornada Pedagógica con los asesores seleccionados, para atender a los alumnos en las asignaturas del primer semestre, con el fin de complementar los aspectos teórico metodológicos en este campo”.<sup>11</sup> Con estas acciones se dio un avance para continuar proyectando a la ENEP como una institución académica de vanguardia.

Entre los nuevos Planes de Estudio que habrán de incorporarse, se encuentra la Licenciatura en Enseñanza de Idiomas solo para el Sistema de Universidad Abierta, la propuesta se encuentra sometida a la aprobación del H. Consejo Técnico.

---

<sup>10</sup> Ibidem., p. 45

<sup>11</sup> Ibidem., p. 10

Es importante destacar que actualmente se imparten 13 idiomas, debido a la incorporación del árabe y el otomí. “En la aplicación de exámenes de requisito para los alumnos de licenciatura y Posgrado se efectuaron 188, de los cuales pese a que se aplicaron extramuros fueron aprobados en un 100%, demostrando con ello que aún con los problemas de la huelga se registraron importantes avances de gestión gracias al interés de la comunidad estudiantil, docente y de las autoridades.

Se asesoraron tesis a alumnos de la Licenciatura de Enseñanza de Inglés, se aplicaron los exámenes oficiales del gobierno Francés (DELF) a 47 alumnos<sup>12</sup>, se continúan impartiendo los cursos TOEFL con la aplicación del examen respectivo, así como los cursos de preparación al examen de First Certificate con los materiales de la Oxford University Press.

1997-2001 la Universidad vivió intensamente el más largo conflicto de su historia. El Consejo Técnico de la Escuela sesionó en numerosas ocasiones. Y en los momentos más difíciles acordó dejar en libertad a todos los integrantes de la comunidad, para que cada uno decidiera lo más conveniente, de acuerdo a sus convicciones y principios. Muchos optaron por continuar actividades y otros decidieron no hacerlo, durante el paro no se interrumpieron ni el Posgrado ni el SUA diversas actividades fuera de las instalaciones, incluso exámenes profesionales.

Hay un total de “14418 alumnos en licenciatura escolarizada, y 242 en Sistema de Universidad Abierta. En Posgrado hay un promedio de 150 alumnos cada semestre”.<sup>13</sup>

El servicio social quedó también una opción de titulación, en la modalidad de Informe de Practica Profesional de Servicio a la Comunidad en la acción de servicio, nuevos futuros profesionistas y egresados contribuyen a la solución de problemas reales y requerimientos de nuestra sociedad, siendo ésta una forma de retribuir al país la educación que recibieron, complementar

---

<sup>12</sup> Ibidem., p. 23

<sup>13</sup> Ibidem., p. 25-



su formación y al mismo tiempo titularse “en este periodo se aumentó un 7% el número de programas de titulación”.<sup>14</sup>

Las plazas de carrera que fueron otorgadas por el artículo 51 fueron convocados a concurso, incluso las que ya tenían más de 10 años y las que se dieron en la presente administración también salieron a concurso. Quedo establecido un proyecto para crear las plazas de carrera a partir de banco de horas y reducirlo a solo actividades transitorias.

Se inició la revisión de los trece planes de estudio y el seguimiento de tres recién implementados, a fin de evaluarlos. Con lo realizado se encuentran concluidos los trabajos de la mayor parte y algunos ya están en proceso de consulta.

El nuevo plan de la Licenciatura en Enseñanza de Inglés quedó aprobado por el Consejo Académico del Área de Humanidades y las Artes. A través de los nuevos planes quedarán previstas las necesidades materiales y humanas para su óptima implementación, es decir, habrá de determinarse la necesidad de profesores de carrera, los cursos de formación y actualización para profesores de asignatura y la preparación de quienes habrán de ingresar a la planta.

Los Comités de Programa y el Consejo Técnico revisaron la totalidad de las seriaciones en los 16 planes vigentes, para reducirlos al mínimo y lograr así eliminar obstáculos injustificados a los alumnos. También se revisaron todos los requisitos para la inscripción, lo que coadyuvará a evitar deserciones.

De nuestros profesores de carrera que cuentan con estudios de Doctorado, se cuenta con 12 profesores que pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores y que desarrollan trabajos de Docencia e Investigación al mismo tiempo”.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ibidem., p. 65

<sup>15</sup> Ibidem., p. 35

El Consejo Universitario aprobó la creación del Sistema de Universidad Abierta, que inició sus actividades en 1999 con dos licenciaturas, la de Relaciones Internacionales y la de Derecho.

El Posgrado es fundamental, por lo que se trabajó con la intención de ser reconocidos como entidad participante, en los términos del nuevo Reglamento de Posgrado. Se logró la incorporación en el Posgrado de Derecho, por lo que por primera vez se tenían inscritos 5 alumnos a nivel doctorado.

Para lograr dicho objetivo se contrataron a varios doctores en Derecho y algunos profesores de la planta docente se inscribieron para realizar estudios de maestría, lo que favorecerá para el fortalecimiento de la planta de la Licenciatura de Derecho y del Posgrado mismo.

Entre los acuerdos del Consejo Técnico destacan la normatividad para contratar profesores de primer ingreso, las reglas para la permanencia y contratación de profesores de asignatura y ayudantes de profesor, el traslado del requisito de idiomas para la titulación y no para la reinscripción; la no recontractación de profesores declarados no aptos; la aprobación de la solicitud de regularización de los alumnos que han aprobado materias seriadas antes que las antecedentes y que son generaciones anteriores a 10 años, para que les tome en cuenta la aprobación de las mismas.

Se aprobó el nuevo plan de estudios de la Licenciatura de Inglés, los posgrados de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales y se revisaron las seriaciones de todos los planes de estudio para reducirlas, así como el plan de la Licenciatura en Enseñanza de Idiomas para su implementación en el Sistema de Universidad Abierta.

Se conformó un Consejo de Planeación, integrado por funcionarios y profesores, que trabajo en comisiones y subcomisiones. Más de 300 personas participaron en los diferentes trabajos. Se logró elaborar un diagnóstico de la situación de la escuela y de sus diferentes áreas, se determinaron los

programas prioritarios y se elaboraron propuestas. Gracias a este Consejo se instrumentó el Plan de Desarrollo B.

Se gestionaron las incorporaciones de los posgrados en Economía, Lingüística y Ciencias Políticas y Sociales. Con dicha acción se permitirá que la ENEP Acatan pase a ser Facultad y se consolide como institución universitaria.

El Centro de Idiomas de Acatlán es el más grande de América Latina y en relación con Europa sólo es superado por el de Moscú. Se incorporaron los idiomas árabe y otomí, se construyó la mediateca, cuyos planos ya habían sido aprobados los recursos usados para este proyecto fueron propios de Acatlán.

Quedó inaugurada la oficina de traducciones, se consolida la investigación en lingüística y se pretendía fuese sede del Primer Congreso de Enseñanza de Lenguas de por sistema abierto y a distancia, en colaboración con el SUA.

Se firmó un acuerdo entre la Escuela y el Instituto Camoes de Portugal con el fin de obtener apoyo de dicho Instituto para la impartición de los cursos de portugués en el CEI.

El edificio de Posgrado fue entregado y se acondicionó lo que es la Unidad de Seminarios.

Con aportación de la Rectoría se rehabilitaron las canchas y se construyó una de fútbol soccer y otra de fútbol rápido. Quedó elaborado el proyecto futuro de los campos deportivos.

Un nuevo sonido quedó instalado en el Teatro Javier Barros Sierra, se instaló una planta de emergencia para el Centro Cultural y el Centro de Idiomas, se realizaron trabajos para la adaptación de los baños para minusválidos, se amplió la librería y se inició la remodelación de los salones para las carreras de Arquitectura y Diseño Gráfico.

Con el Instituto de Investigaciones Jurídicas se preparó un Doctorado en Derecho; con la Facultad de Derecho se participó en los programas de la Maestría. Se tramita tener el carácter de sede para la Maestría en Lingüística Aplicada.

La planta docente de la Escuela estaba conformada por un total de 1775 profesores; 1497 (84.2%) son de asignatura, 212 (12%) de carrera, 35 (2%) son técnicos académicos y 31% (1.8) ayudantes de profesor. Del total de docentes, el 81.8% contaban con estudios de licenciatura, el 13.2% maestría y el 5% doctorado ”.<sup>16</sup>

En Acatlán se tiene la población más numerosa y diversa de las escuelas y facultades de la UNAM, con un promedio de 15,000 alumnos, distribuidos en 34 ofertas educativas de licenciatura y Posgrado, población a la que se suman los más de 13, 000 participantes a nuestros servicios extensionales.

De primer ingreso se recibió en promedio durante este periodo “una población total de 4074 alumnos; de éstos, 3812, están en el sistema escolarizado, 170 en Universidad Abierta y 92 en Posgrado”.<sup>17</sup>

En el Posgrado es, sin lugar a dudas, el programa en el que se evidencia con toda claridad el grado de consolidación y madurez alcanzada por Acatlán, proceso que recibió un decidido impulso en estos dos últimos años (2002-2004). La Escuela se conformó como entidad participante en los postgrados de Derecho, Economía y recientemente el de Ciencias Políticas y Sociales con la apertura en el Plantel de la Maestría es Estudios México-Estados Unidos, cuya incorporación fue aprobada por el Consejo Académico de las Ciencias Sociales en el año 2002.

Con relación a los docentes de este nivel, se fortaleció la planta académica de Posgrado con 36 profesores con grado de doctor, 47 de

---

<sup>16</sup> Informe de Actividades 2002. Escuela Nacional de Estudios Profesionales ACATLÁN, p. 18

<sup>17</sup> Ibidem., p. 23

maestría y 10 con alguna especialización”.<sup>18</sup> Mostrando con esto un grado importante de avance en esta materia.

Se instalaron 30 nodos temporales para conferencias en auditorios y salas de Educación Continua, se enlazó el edificio de la Unidad de Seminarios mediante fibra óptica al Auditorio I, lo cual hizo posible la transmisión-recepción de videoconferencias simultáneas entre estos edificios. De igual modo se conectó a la red el laboratorio de Fundación UNAM por medio de enlaces inalámbricos.

---

<sup>18</sup> Ibidem., p. 40

## PROGRAMAS BÁSICOS COMO FACULTAD

### Cuerpos Colegiados

La destacada presencia de Acatlán en diversos órganos colegiados externos, fue un factor muy importante para lograr nuestra transformación en Facultad. Este cambio de estatus tuvo su fundamento en el desarrollo académico alcanzado por la Escuela, el cual fue presentado y reconocido en tres Consejos Académicos del Área, en dos comisiones especiales del Consejo Universitario, máximo órgano de autoridad colegiada, y en el propio pleno de éste.

Mediante una puntual programación, con metas precisas y con base en procedimientos acordados colegiadamente, se concretaron, las acciones que a continuación se describen con detalle, dada la importancia del proyecto.

La División de Ciencias Socioeconómicas y las Comisiones académicas revisoras establecieron, en su diagnóstico la necesidad de modificar sustancialmente los planes y programas de estudio de Ciencias Políticas y Administración Pública, y de Relaciones Internacionales. De conformidad con el diagrama de procedimientos establecido por el Consejo de Planeación de esta Facultad, dichas propuestas cubrieron la consulta de la comunidad académica de las licenciaturas y fueron aprobadas por el Comité de Programa y por el Pleno del H. Consejo Técnico. Estos dos proyectos de modificación fueron también aprobados por la Coordinación de Apoyo a los Consejos Académicos y por la Dirección General de Administración Escolar y, en breve presentarán al pleno del Consejo Técnico Académico de Ciencias Sociales.

La División de Diseño y Edificación y la Comisión revisora del plan de estudios de Arquitectura, con base en el diagnóstico, orientaron los trabajos hacia la elaboración de propuesta de modificación parcial.

El proyecto de actualización del plan de estudios de Arquitectura fue aprobado, primero por el Comité del Programa correspondiente, luego por el

pleno del H. Consejo Técnico el 4 de diciembre pasado. Este proyecto fue presentado tanto a la Comisión de Planes de Estudio del Consejo Académico del Área de Humanidades y de las Artes, como en el pleno del mismo, que tomó conocimiento de su modificación. “Su implementación se inició en el semestre 2004-II, y ya se iniciaron los trabajos de modificación substancial.”<sup>19</sup>

Con respecto al plan de estudios de Diseño Gráfico se estableció a través del diagnóstico, la necesidad de proponer la modificación substancial.

En la División de Humanidades, la Comisión Académica revisora del plan de estudios de Lengua y Literatura Hispánicas, concluyó la propuesta de modificación substancial, que fue ya aprobada por el Comité de Programa de Humanidades. Actualmente se encuentra en la fase de revisión de los aspectos técnicos y normativos, para ser presentada en breve al H. Consejo Técnico de la Facultad.

La Comisión revisora del plan de estudios de Historia señaló la necesidad de elaborar el proyecto de modificación sustancial del plan de estudios que ya fue terminado y ser presentado próximamente ante el Comité de Programa para su aprobación.

Por lo que respecta al plan de estudios de Filosofía, la Comisión revisora concluyó la propuesta en los aspectos académicos, y la División prepara los programas de asignatura a fin de presentar la propuesta en este semestre al Comité de Programa respectivo.

La Licenciatura en Pedagogía avanzó, tanto en los trabajos relativos a la fundamentación de la propuesta de modificación sustancial, con orientación hacia una estructura curricular, como en la presentación de propuestas de programas de asignaturas.

En la Licenciatura en Enseñanza de Inglés, se encuentra en proceso de implantación.

---

<sup>19</sup> Informe de Actividades 2003 Facultad de Estudios Superiores Acatlán, p. 16

La División de Ciencias Jurídicas y la Comisión revisora del plan de estudios de Derecho, elaboraron a partir del diagnóstico, la propuesta de modificación parcial de todos los programas de asignatura, con base en la vigencia del perfil profesional establecido en el plan de estudios actual.

De acuerdo con los diagnósticos llevados a cabo por la División de Matemáticas e Ingeniería y de las comisiones académicas revisoras de los planes de estudio de Ingeniería, Matemáticas Aplicadas y Computación, y Actuaría, se determinó la necesidad de efectuar propuestas de modificación total en los tres casos.

En el nivel Posgrado, la Facultad participa en la revisión y seguimiento de los planes y programas de estudio de las maestrías y doctorados en los que es entidad participante.

En Acatlán estaban en proceso de implantación cuatro maestrías: Urbanismo, Economía, Estudios México-Estados Unidos y Docencia para la Educación Media Superior. Existe también, una propuesta de creación para la Maestría en Estudios Mexicanos.

## Docentes

En lo que concierne el nivel académico del cuerpo docente, el avance ha sido significativo ya que, “en los últimos tres años, el número de profesores con grado de maestría ha aumentado en 39% y con nivel doctorado en 20%. A esta fecha, el 78% de los profesores cuenta con el grado de licenciatura; el 16% con maestría; 4% con doctorado y 2% con alguna especialidad”.<sup>20</sup>

Durante el ciclo escolar 2003, la comunidad estudiantil sumó cerca de 16000 alumnos, mil más que el año anterior. “En el semestre 2003-II se dio atención a 14517 alumnos inscritos en los niveles de licenciatura, Posgrado y sistema abierto; y en el semestre 2004-I se alcanzaron los 16977 estudiantes, lo que significó un incrementó del 4% respecto al año anterior.

---

<sup>20</sup> Ibidem., p. 20



Se recibieron 4078 alumnos de primer ingreso, entre el sistema escolarizado abierto y el Posgrado”.<sup>21</sup>

### Titulación

En las siete modalidades que se ofrecen en las distintas carreras “se tuvieron un total de 972 titulados, 150 más que el año anterior.

Los seminarios-talleres extracurriculares de titulación han representado una modalidad particularmente eficaz para elevar dicho rubro, por ello se instrumentaron 18 seminarios en varias carreras de sistema escolarizado.

Por primera vez se impartió un seminario-taller extracurricular interdisciplinario para la Licenciatura de Lengua y Literatura Hispánicas, denominado “interdiscursividad”. Así mismo se implantó el Programa Emergente de Titulación con los alumnos egresados de la carrera de Economía”.<sup>22</sup>

### Posgrado

Es importante subrayar que la superación de la planta docente contribuyó al desarrollo y consolidación de éste. En este sentido, se ha apoyado al personal docente de Posgrado para la elevación de su nivel académico. “Se cuenta con 38 doctores, 58 maestros y 26 profesores con alguna especialización”.<sup>23</sup>

### Investigación

---

<sup>21</sup> Ibidem., p. 27

<sup>22</sup> Ibidem., p. 31

<sup>23</sup> Ibidem., p. 38

La calidad de la investigación de alto nivel realizada en Acatlán fue reconocida en este año con diferentes distinciones, entre las que destacan: el Premio Anual INAH 2002 Wigberto Jiménez Moreno, El premio Ciencia 2003 del Municipio de Naucalpan y el Homenaje a Óscar de la Borbolla.

Con la creación de la Red de Investigación se fortaleció el trabajo de Investigación en la Facultad. Contando con 36 proyectos registrados.

En el Programa de Investigación participaron 48 profesores; 32% con grado de doctor; 15% el de maestría; 34% son pasantes de maestría o doctorado y el 4% estudia algún Posgrado.

De los profesores adscritos al Programa de Investigación, 11 pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores”.<sup>24</sup>

#### Becas

Durante el año 2003, el Programa Nacional de Becas (PRONABES) otorgó un total de “459 becas. En el marco del Programa de Becas Tesis de investigación (PROBETEL) se aprobaron 16 becas para la elaboración de tesis de Licenciatura. Así mismo se realizaron gestiones para el otorgamiento de la Beca SEDESOL a 161 alumnos de servicio social.

Se otorgaron 271 becas para cursos de Cómputo a estudiantes y personal de la Facultad, de los cuales 109 estuvieron destinadas a AAPAUNAM y el STUNAM.

En el Posgrado, 24 de los alumnos estuvieron becados cuatro con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); cinco, por parte de la Coordinación General de Estudios de Posgrado de la UNAM y quince, por ambas instituciones.

---

<sup>24</sup> Ibidem., p. 45

A nivel internacional hubo participación de varios de nuestros alumnos en actividades de cooperación e intercambio con universidades de Francia, España y Estados Unidos”.<sup>25</sup>

### Enseñanza de Idiomas

Además de la realización de cursos y jornadas pedagógicas, este año se mantuvieron los apoyos para la actualización de los profesores de idiomas en el extranjero. Destaca en este rubro la formación de algunos profesores en el ámbito de la educación a distancia.

Los materiales didácticos para cursos de ocho idiomas entre los que destacan los manuales y ejercicios de la escritura china y la conclusión del manual *The Process of Reading and Writing for High ELF Students*.

---

<sup>25</sup> Ibidem., p. 68

## CONCLUSIONES

- La Escuela Nacional de Estudios Superiores Acatlán surgió como parte de la política de desconcentración de los servicios educativos de la Universidad Nacional Autónoma de México, después de realizar los estudios pertinentes para su implantación, en agosto de 1975 quedó instalado su Comité técnico, e inicio sus actividades académicas en enero del 1976, con carácter multidisciplinario. En sus orígenes la ENEP inicio con trece licenciaturas. Asimismo tuvo que enfrentarse a una serie de deficiencias de orden estructural, académico y de recursos financieros.
- La ENEP implementó una política de gestión que le permitiera allegarse de recursos para su desarrollo, esta gestión se dio fuera y dentro de plantel, primero para avocarse a continuar con las gestiones de desconcentración de la UNAM, cuestión que fue sumamente difícil, ya que, nuestra máxima casa de estudios se encontraba en ese entonces con fuertes problemas que resolver, en el período del Dr. Guillermo Soberón Acevedo, rector de la UNAM 1973-1980, nuestra casa de estudios se encontraba en conflicto laboral con sus empleados, también se afrontaba el reto de la superación académica; en lo que respecta a las gestiones internas, en Acatlán se implementó la planeación de la política de desarrollo académico como instrumento principal para la solución de problemas de la institución y así perfilar su futuro; la primera acción que se aplicó en la ENEP para darle realce a la planeación en los términos mencionados, fue elevar a la unidad de Planeación en Secretaría misma que coordina a todas las áreas de la escuela en materia de planeación del desarrollo académico.
- Después de un análisis de funciones se llevó a cabo una reestructuración la cual se orientó de tal manera que las coordinaciones se responsabilizaron del desarrollo de las carreras, los cursos de

Posgrado, la organización y realización de proyectos de investigación; a las divisiones y departamentos les correspondió la organización de los servicios del personal académico. Al aglutinarse en estos últimos todos los profesores de una carrera, se incrementó el trabajo colegiado a favor de la calidad académica. Así mismo, la atención a los alumnos mejoró sustancialmente en la medida que un sólo órgano coordinaba todas las actividades del proceso enseñanza-aprendizaje y mediante la reasignación de materias se dio mayor coherencia académica a las secciones que las coordinan, redistribuyendo las cargas de trabajo, lo cual permitió que no se duplicaran tareas y se cubrieran de manera eficiente las áreas de atención al personal académico y las de alumnado contribuyendo de esta manera con la modernización de esta institución.

- La desconcentración de la UNAM no solamente se vio afectada por los problemas derivados del sistema económico que presentó una fuerte crisis económica en los años ochenta, en nuestro país, lo cual repercutió en el financiamiento de los proyectos de la reforma universitaria en la que uno de sus puntos era la contratación de profesores, aunque, ya se contaba con algunos de alta calidad era primordial reforzar esta área. Asimismo desde sus inicios Acatlán dentro de sus graves problemas también figuró el de la escasez de profesores calificados mismo que se fue solventando paulatinamente mediante diferentes estrategias como el hecho de que las comisiones dictaminadoras del personal académico cumplieron eficazmente con su papel de órganos auxiliares del Consejo Técnico, encargados de velar por la calidad del personal académico, en lo relativo a los ingresos y promociones
- Las estrategias que permitieron incrementar el nivel de calidad de los docentes fueron la aprobación de la iniciativa de la Dirección para reformar el Reglamento de los Comités de Programa a fin de dar en ellos la representación mayoritaria a los profesores y alumnos electos, en lugar de los funcionarios académicos como sucedía anteriormente; las Normas Complementarias del Reglamento General de Posgrado; consistente en la elaboración de la tesis y su determinación de que el

personal docente contratado como profesor de asignatura, pero que realizaba actividades de profesor de carrera, destinara al menos el 25% de sus horas a la impartición de clases, al tiempo de exigir al profesorado de carrera el cumplimiento puntual de lo establecido en los artículos 60 y 61 del Estatuto del Personal Académico; y el acuerdo mediante el cual se establece la obligación de que todos los profesores de nuevo ingreso acreditarán el curso de Formación Docente como condición indispensable para su contratación o permanencia en la planta docente, fueron estrategias que permitieron incrementar el nivel de calidad de los docentes.

- A fin de estimular la productividad de los profesores adscritos a los programas de investigación y de Posgrado se realizaron inversiones en infraestructura que mejoraran las condiciones de sus cubículos, así como la dotación de materiales bibliográficos, hemerográficos y recursos de cómputo exclusivos a su servicio e incluso se gestionaron becas para apoyarlos en su formación de posgrado y de esta manera se fortaleció la planta docente.
  
- Ante la dificultad de obtener becas para la realización de estudios de postgrado y, ante la imperiosa necesidad de contar con profesorado que haya completado este tipo de estudios, la Dirección desarrolló un proyecto que permitió canalizar un mayor monto de ingresos extraordinarios que se captaran por medio de la Escuela a un programa de apoyos para dicha finalidad continuando con esta política de gestión para recabar ingresos extraordinarios y por medio de la Fundación UNAM se otorgaron becas para estudios de licenciatura a alumnos de Acatlán. Estas acciones tuvieron un resultado importante ya que el logro de la superación de la planta docente contribuyera al desarrollo y consolidación del Campus Acatlán.

- La instrumentación de herramientas de evaluación fue de suma importancia resultó para la vida académica de la Escuela la aprobación del Pleno a la propuesta que le presentó la Dirección, después de consultar la opinión de los Comités de Programa, para establecer un Sistema de Evaluación de la actividad docente de los profesores que incluye, entre otros aspectos, la opinión de los alumnos.
- Al igual que las políticas descentralizadoras en México que se vieron limitadas por la imposibilidad de romper estructuras de poder enraizadas en el aparato político-administrativo, así como de terminar con sus redes de intermediación, representada sobre todo por la figura del sindicato, la ENEP también se vio afectada en su proceso de desarrollo de alguna manera por la figura sindicalista que por su inercia hace difícil agilizar los procesos de gestión hacia los usuarios finales:
- La desconcentración de aspectos administrativos no fue tarea fácil, ya que hasta mediados de la vida de la ENEP todavía existían muchos procedimientos centralizados por los que se siguió una política de gestión con la cual se consiguió desconcentrar 16 procedimientos de prestaciones que propiciaron que los trabajadores dedicaran más tiempo a sus labores dentro de la ENEP, obtuvieron grandes beneficios personales, contribuyendo de esta manera a mejorar el clima organizacional.
- Otro punto fundamental, fue la transformación de la estructura matricial mediante la fusión de las Coordinaciones de Programa, los Departamentos Académicos manejando la inter disciplina en los planes de estudio y no en la administración. De ésta fusión resultó una nueva estructura de la Coordinación de Estudios Profesionales, encargada de coordinar las actividades de las cinco Divisiones Académicas, a cuyo cargo se encontraban las jefaturas de los once programas específicos que atendían las 16 carreras, lo que permitió separar las actividades administrativas de las académicas enfocándose más a las tareas de sus respectivas áreas.

- Dentro de los proyectos estratégicos se implementó uno destinado a la evaluación y retroalimentación de los estudios profesionales, se instauraron cuatro programas que fueron primordiales para mejorar la calidad de los estudios de Licenciatura: a) el Examen diagnóstico para los alumnos de primer ingreso, con lo cual se conocen los aspectos de situación académica, socioeconómica y personal de los nuevos alumnos; b) el Programa de evaluación del proceso enseñanza-aprendizaje; c) el Programa de detección de áreas críticas de aprovechamiento; y d) el Programa de seguimiento de egresados, mismos que forman parte del Sistema de Información y Evaluación Institucional, cuyos resultados permitieron implementar medidas académicas para hacer más congruente la enseñanza profesional acorde con las exigencias de la realidad nacional.
  
- El impulso a la calidad fue decidido por lo que se gestionaron acciones para propiciar la titulación de los alumnos egresados como una de las prioridades de la Escuela a fin de elevar la eficiencia terminal, a partir de esto se derivaron las siguientes acciones: la implementación de seminarios de tesis obligatorios y extracurriculares en las carreras de Historia, Filosofía, Lengua y Literatura Hispánicas, Pedagogía, Arquitectura, Ingeniería y Derecho. La realización de cursos de superación académica dirigidos a los profesores asesores y a los responsables de los seminarios de tesis y de preespecialización.

En las revisiones de planes de estudio se incluyeron materias metodológicas con la intención de proporcionar a los estudiantes los elementos necesarios para el desarrollo adecuado de sus investigaciones de tesis.

- A fin de agilizar los procesos en la toma de decisiones un factor importante fue que el área de cómputo apoyó la automatización de la administración; tuvo como propósito el de suministrar a los órganos



académicos administrativos del plantel el diseño e instrumentación de sistemas de información computarizados para este fin.

- El programa medular de los proyectos encomendados a la Coordinación de Extensión Universitaria, el logro más notable y trascendente fue la inauguración del Centro de Extensión Universitaria Acatlán, el cual sirvió como instrumento invaluable para acercarnos a la comunidad extra-universitaria, de los programas además de prestigio se obtuvieron ingresos extraordinarios para apoyar otras actividades prioritarias del plan de la ENEP.
- En lo que se refiere al trabajo relacionado con los estudios profesionales éste se enfocó en tres áreas fundamentales: la revisión de actualización de planes y programas de estudio, la evaluación del proceso enseñanza aprendizaje y diversas actividades de apoyo.
- Otro escollo que no permitía el avance en la eficiencia terminal de todas las licenciaturas fueron denominadas como áreas críticas en general en las cuales resultan ser las matemáticas, las áreas de metodología y el conjunto de las materias introductorias y parejas críticas particulares para cada licenciatura que abarcan una amplia gama, de entre todas las disciplinas de la Escuela. El problema de las Áreas Críticas se atacó por la vía de la elaboración de material de apoyo a la docencia, la realización de eventos de superación académica, cursos de didáctica para profesores y cursos de apoyo para los alumnos.
- La aplicación política de gestión de la E.N.E.P. Acatlán permitió continuar con el proceso para agilizar los trámites y procedimientos internos a través de la automatización de los Servicios Escolares, con las siguientes acciones: se comunicaron 11 terminales de la red escolar de la Unidad de Administración Escolar, de tal manera que se pudieran atender desde cualquier computadora a los alumnos de las diferentes carreras y se puso en marcha también el servicio mediante el cual cualquier alumno puede consultar directamente en una terminal sus

calificaciones, este servicio fue el inicio de un ambicioso sistema de información para facilitar el acceso de los estudiantes a consultar su situación escolar, actualmente incluso desde cualquier parte dentro o fuera de la ENEP es posible acceder a servicios escolares y consultas para titulación entre otros, mediante el internet.

- El trabajo del Consejo y de sus comisiones, así como de los Comités de Programa y de los Consejos internos, fue determinante para la ordenación y supervisión del desarrollo correcto de las actividades académicas del plantel. Entre las muy variadas y constantes actividades que estos órganos han llevado a cabo, se pueden destacar la revisión y aprobación de los programas de los cursos y diplomados que se ofrecen en el Centro de Educación Continua, el minucioso análisis de contratación del personal académico y de los asuntos relativos a sus concursos de oposición licencias y comisiones, así como la exhaustiva revisión de las propuestas de tesis colectivas, y de modificación o adecuación de los planes y programas de estudio o la discusión y opinión respecto a sus programas de estímulos y proyectos de reglamentos emanados de la Administración Central.
- Otra gestión importante para el mejoramiento del servicio fue la construcción el nuevo edificio de Cómputo que se construyó con los recursos del programa UNAM-BID.
- Como consecuencia de los procesos de modernización, con el apoyo de la Dirección General de Servicios de Cómputo Académico se lograron conectar a la Red-UNAM y a la Red local de la Escuela un número importante de áreas internas tales como el Centro de Cómputo, la Unidad de Administración Escolar, la Secretaría Administrativa, El Centro de Información y Documentación, el Edificio de la Dirección y la Coordinación del Centro de Idiomas Extranjeros.
- En apoyo a las áreas académicas de la Escuela se concluyó el sistema para la automatización de los procesos de registro de grupos ordinarios,

aurícula de la planta docente y generación de propuestas de contratación, junto con el sistema para el control de asistencias del personal académico. Se concluyó también la automatización de los procesos de inscripción, evaluación y estadísticas del Centro de Idiomas Extranjeros.

- El acceso a la información para los alumnos, profesores e investigadores se vio favorecido por las gestiones realizadas al interior del Centro de Información y Documentación, el cual sumó sus servicios tradicionales los de préstamo de máquinas de escribir, la sala de video, las visitas guiadas y las pláticas de Introducción a la Biblioteca y, muy recientemente, el servicio de consulta a bancos de datos en discos compactos y en Internet, así como el acceso, por medio de la Red UNAM y con el apoyo del Centro de Información Científica y Humanística, a revistas que se encuentran físicamente en otras bibliotecas de la Universidad. Es importante resaltar que con estas acciones se subsana el rezago que se tenía ante la Dirección General de Bibliotecas, logrando con ello tener al día los trámites de regularización de acervo que dependen de la Escuela. La Mapoteca, fue trasladada al Centro de Información y Documentación.
  
- Para potenciar el desarrollo del Posgrado se realizó un proceso de reestructuración. La operación de las especialidades y las maestrías se trasladó a las cinco divisiones y se mantiene una coordinación en común, para garantizar la calidad y mantener la unidad del Campus y su carácter multidisciplinario, cabe hacer mención que el trabajo multidisciplinario.
  
- En el Posgrado, los planes de estudio de las especializaciones de Control de Calidad, Costos de Construcción y Geotecnia fueron sometidos a revisión para su posterior aprobación de la Comisión del Trabajo Académico del H. Consejo Técnico. Asimismo, Acatlán participó en la revisión de los planes y programas de estudio de ocho maestrías y

tres doctorados en los fungió como miembro de los comités académicos respectivos. Todas estas acciones no fueron aisladas sino que conformaron parte de programas estratégicos que se fueron impulsando a fin de que coadyuvaran en la consolidación de la ENEP Acatlán como Facultad.

- La importancia que se dio a la política de promoción de la cultura de la planeación, entendida como un proceso continuo en el que se definen objetivos y metas, se plantean estrategias, se ejecutan acciones, se hace un seguimiento y los resultados son evaluados. Destaco que este punto es relevante en virtud de que se implementó por parte de la Secretaría de Planeación de la UNAM, el Curso-Taller de Planeación Estratégica en el cual se capacitó a 22 funcionarios de Acatán, es importante señalar que la Planeación estratégica es el instrumento de planeación de la nueva gerencia pública, dentro de su metodología permitió replantear la misión visión y objetivos estratégicos de la E.N.E.P. Acatlán. Fue creado el Consejo de Planeación, cuya tarea es la de elaborar el Plan de Desarrollo propio de Campus. Esta integrado por funcionarios, profesores y consejeros técnicos. Trabaja en 6 comisiones en apertura a fin de recibir retroalimentación de la comunidad en general. Asimismo se implementó el programa de Evaluación como instrumento indispensable para el seguimiento y revisión del Plan de Desarrollo.
  
- La ENEP Acatlán fue la primer escuela que transmitió un diplomado vía satélite al interior de la República, con apoyos del Sistema de Universidad Abierta y la Dirección de Televisión Universitaria y concluyó la tercera transmisión del telediplomado en Administración Municipal, esta fue otra de las estrategias que apoyo la consolidación de la ENEP, en virtud de que le dio presencia como institución de vanguardia.
  
- Dentro de las acciones de desconcentración institucional y en seguimiento a uno de los programas estratégicos de la UNAM, la

Escuela fue la primera Dependencia favorecida con acciones como tramitar mediante una base de datos movimientos, prestaciones y servicios; contar con la autonomía de operación y normatividad integrados y tener conexión al sistema de nómina central y, en un futuro, operar el sistema de nómina descentralizada, con esto se pretende acortar los tiempos de pagos y obtención de prestaciones y así propiciar una estabilidad laboral.

- La aplicación del cuestionario de actividades de estudio, el cual fue diseñado por la Coordinación de Programas Académicos de la Secretaría General de la UNAM, es un instrumento, que tiene el propósito de identificar necesidades específicas de los estudiantes para mejorar la forma en que realizan sus actividades de estudio; forma parte de los programas institucionales que dan continuidad a la política para elevar la calidad en los estudios.
  
- En lo que respecta a la calidad como parte importante para la consolidación de la ENEP siempre se procuró la implementación de instrumentos para alcanzar la excelencia por tal motivo, se aplicó el cuestionario de actividades de estudios, el cual fue diseñado por la Coordinación de Programas Académicos de la Secretaría General de la UNAM como un instrumento, que tuvo como propósito identificar necesidades específicas de los estudiantes para mejorar la forma en que realizan sus actividades de estudio; forma parte de los programas institucionales que dan continuidad a la política para elevar la calidad de los estudios .
  
- Aunado a la política de excelencia la Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia (CUAED) dependiente de la administración central, impartió el primer curso de capacitación para asesores del Sistema de Universidad Abierta y se realizó la primera Jornada Pedagógica con los asesores seleccionados, para atender a los alumnos en las asignaturas del primer semestre, con el fin de complementar los aspectos teórico metodológicos en este campo.

- Uno de los puntos que formaban escollos y limitaban seriamente a una buena parte de alumnos en la terminación de sus estudios era la seriación de las materias, en respuesta este problema los Comités de Programa y el Consejo Técnico revisaron la totalidad de las seriaciones en los 16 planes vigentes de las carreras, para reducirlos al mínimo, de esta manera se eliminaron obstáculos injustificados a los alumnos, evitando de esta manera la deserción escolar.
  
- Entre los acuerdos del Consejo Técnico destacan la normatividad para contratar profesores de primer ingreso, las reglas para la permanencia y contratación de profesores de asignatura y ayudantes de profesor, el traslado del requisito de idiomas para la titulación y no para la reinscripción; la no recontractación de profesores declarados no aptos; la aprobación de la solicitud de regularización de los alumnos que han aprobado materias seriadas antes que las antecedentes y que son generaciones anteriores a 10 años, para que les tome en cuenta la aprobación de las mismas.
  
- En el Programa de Postgrado se reflejó el nivel de consolidación y madurez alcanzada por Acatlán, proceso que recibió un decidido impulso en (2002-2004). La Escuela se conformó como entidad participante en los postgrados de Derecho, Economía y recientemente el de Ciencias Políticas y Sociales con la apertura en el Plantel de la Maestría es Estudios México-Estados Unidos, cuya incorporación fue aprobada por el Consejo Académico de las Ciencias Sociales en el año 2002. La destacada presencia de Acatlán en diversos órganos colegiados externos, fue un factor muy importante para lograr su transformación en Facultad. Este cambio de estatus tuvo su fundamento en el desarrollo académico alcanzado por la Escuela, el cual fue presentado y reconocido en tres Consejos Académicos del Área, en dos comisiones especiales del Consejo Universitario, máximo órgano de autoridad colegiada, y en el propio pleno de éste.

- Finalmente la calidad de la investigación realizada en Acatlán fue reconocida como investigación de alto nivel fue distinguida con varios premios, entre los que destacan: el Premio Anual INAH 2002 Wigberto Jiménez Moreno, El premio Ciencia 2003 del Municipio de Naucalpan y el Homenaje a Óscar de la Borbolla.
  
- Es ostensible que la política de gestión aplicada en la E.N.EP. Acatlán sorteó los valladares, los esfuerzos realizados por cada una de sus administraciones es invaluable, ya que conllevaron al cumplimiento del compromiso de la Universidad y del Campus Acatlán, con la sociedad así como con su comunidad interna posicionándola como una institución multidisciplinaria de excelencia académica.

## BIBLIOGRAFÍA

Argúelles, Antonio, Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

Arellano, D. ¿Soluciones innovadoras o nuevos dogmas? Cinco debates necesarios sobre la Nueva Gestión Pública, en Management International, Québec, vol. 5 núm. 1 (2000)

Arellano, Gault, David, Más allá de la reivención del Gobierno: Fundamentos de la nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina, CIDE, México, 2004.

Bracéela, Michael, La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas, FCE, México, 2003.

Benz, Arthur y Klaus H. Goetz, The German Public Sector: National Priorities and the International Reform Agenda, en Arthur Benz y Klaus Goetz (comps.), A New German Public Sector? Reform, Adaptation, and Stability, Aldershot (Inglaterra), Dartmouth. (1996)

Boisot, Max, Knowledge Assets, Oxford, Oxford University Press. (1998)

Boston, Jonathan The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zeland, en Jonathan Boston, John Martin, June Pallot y Pat Wals (comps.), Reshaping the State: New Zealand's Bureacratic Revolution, Auckland (Nueva Zelanda), Oxford University Press.



Boston, J. Reshaping the State: New Zealand's bureaucratic revolution. Auckland, Oxford U.P. 1994.

Cabrero, Mendoza, Enrique, Las políticas descentralizadoras en México (1983 – 1993) Logros y Desencantos, CIDE, México, 1998.

Campbell, Colin, Bringing Strategic Decision Making into Planning and Budgeting, Washington DC, World Bank Public Management Unit, (1997)

Dunleavy, Patrick, Democracy, Bureaucracy, and Public Choice, Hemel Hempstead, (Inglaterra), Harvester Wheatsheaf. (1991)

Elster. Jon, Sour Grapes, Cambridge, Cambridge University Press. [Trad. Esp.: (1988), Uvas amargas, sobre la subversión de la racionalidad, Barcelona, Ediciones 62] (1983)

\_ (1989), Nuts and Bolts for the Social Sciences, Cambridge, Cambridge University Press. [Trad. Esp.: Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de la ciencia sociales, México, Gedisa], (1996)

Friedman, John, Planning in the Public Domain, Princeton (Nueva Jersey), Princeton University Press. 1987

Ferlie, Ewan, Andrew Pettigrew, Lynn Ashburner y Louise Fitzgerald, The New Public Management in Action, Oxford, Oxford, 1996.

Gray, Andrew y Bill Jenkins con Andrew Flynn y Brian Rutherford, The Management of Change in Whitehall: The experience of the FMI, en Public Administration 69, primavera 41-59.

Hongren, Charles T., Gary Sudeh y William O. Stratton (1996), Introduction to Management Accounting, 10ª ed., Londres, Prentice Hall International.

Immergut, Ellen M. The Rules of the Game: The logic of Health Policy – making in France, Switzerland, and Sweden en Sven Steinmo, Dathleen Thelen y Frank Longstreth (comps.), Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge, Cambridge, University Press. 1992

Mijares, Sánchez, Mario, Raúl, Gestión Pública. Última llamada para México. Universidad Hernán Cortes, México, 2002.

Moreno, Rafael. La Reforma Universitaria de Carpizo y Su Proyección Actual, Editorial UNAM, 1era. Edición, 1990.

Pollit, C. et al. Decentralising public service management. Londres, GBC. 1998  
Douglas C, North (1981). Estructura y cambio en la historia económica, ed. Alianza universidad, Madrid.

Crozier, Michel, Erhard Friedberg (1977). El actor y el sistema, las restricciones de la acción colectiva, Alianza editorial Mexicana.

Crozier, Michel (1970). La sociedad bloqueada, Amorrortu editores, buenos aires

Linz Lijphart y otros. Hacia una democracia moderna, la opción parlamentaria. Editorial U. Católica de Chile. 1990. 190 pp.

Planas, Pedro. Regímenes Políticos Contemporáneos. FCE. México. 1997, 638pp.

Touraine, A ¿Qué es la Democracia? Editorial FCE. México 1998. 309 pp.

Toinet Marie - France. El Sistema Político de los Estados Unidos. Editorial FCE México. 1994. 522 pp.