



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

TESIS QUE CON EL TÍTULO

**COMPLEMENTACIÓN DE LA COMUNICACIÓN ADMINISTRATIVA  
EN EL SECTOR PÚBLICO MEDIANTE LA REINGENIERÍA DE  
PROCESOS**

PARA OPTAR POR EL GRADO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTA

**JUAN CARLOS RUEDA REYES**

Ciudad Universitaria, agosto de 2010



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**JURADO**

Dr. Ramiro Carrillo Landeros

-Asesor de tesis-

Mtro. Gabriel Campuzano Paniagua

Lic. Rubén Ángel Vargas Esquer

Lic. Gabriel Valenzuela Mejia

Mtro. Emigdio Ruiz Cervantes

A cada uno de ellos mis agradecimientos por el tiempo dedicado y las observaciones a esta tesis.

1) Introducción	5
2) Capítulo Primero - Marco teórico-conceptual	
d. Trinomio Estado-Gobierno-Administración Pública	
i. Estado	12
ii. Gobierno	17
iii. Administración Pública	21
e. La Administración Pública en México	
iv. El Estado Federal Mexicano	25
v. Ley orgánica de la Administración Pública Federal	30
vi. El enfoque sistémico de la administración pública	35
f. La labor del funcionario público	
vii. Ética y moral pública en el administrador.	40
viii. Criterios para la toma de decisiones	46
ix. Resolución de problemas.	50
3) Capítulo Segundo – Diagnóstico	
g. Trayectoria histórica de la administración pública en México	
x. Administración pública caudillista (1920-1928)	55
xi. Administración pública presidencial (1928-1958)	59
xii. La administración pública en el desarrollo estabilizador y compartido. (1958-1980)	64
h. Comunicación mediante manuales administrativos	
xiii. Comunicación en la administración pública	68
xiv. Diseño de manuales de organización en la administración pública	73
xv. Relación del manual con la comunicación administrativa en la empresa pública federal	78
i. Ética en el funcionario	
xvi. Factores socio-culturales de la corrupción	82
xvii. Factores internos de la corrupción.	86
xviii. Normatividad superflua como causa de faltas a la moral pública.	90
4) Capítulo Tercero – Pronóstico	
j. Procesos de reforma y modernización administrativa	
xix. Logros de los procesos de reforma	94

xx.	Los sexenios de la modernización	98
xxi.	Aprovechamientos y retrocesos en los periodos de reforma y modernización	102
k.	Visión al interior de la administración pública	
xxii.	Efectos de la entropía	107
xxiii.	La administración pública y las medidas modernas	111
xxiv.	Cambios micro y macro organizacionales	115
l.	Afectaciones derivadas de las conductas antiéticas	
xxv.	Sobre la moral requerida en el funcionario	119
xxvi.	Renovación moral y desarrollo técnico	123
xxvii.	Rumbo de la ética en el fortalecimiento de las instituciones	127
5)	Capítulo Cuarto - Modelo propositivo	
m.	Alternativas de acción	
xxviii.	Implementación de medidas innovadoras en el sector público	131
xxix.	Innovación administrativa	134
xxx.	Innovación técnica	138
n.	Propuesta de organización que implementa herramientas modernas	
xxxi.	Medios electrónicos como herramienta eficaz	141
xxxii.	Reingeniería de procesos	144
xxxiii.	Inducción a la calidad en la función pública	149
o.	Esquemas éticos requeridos	
xxxiv.	Labor ética del funcionario	153
xxxv.	Modelo a adoptar	155
xxxvi.	Difusión y permanencia de valores éticos	158
6)	Conclusiones	162
7)	Anexos	169

## **1) Introducción**

La presente investigación tiene como objeto servir de guía en la búsqueda del fortalecimiento institucional, a partir de un análisis basado en el criterio científico deductivo. La exploración observa las condiciones y beneficios que lleva consigo la aplicación de la reingeniería de procesos en los documentos de comunicación administrativa del sector público. Abarcando la procedencia y orientación de dicha técnica, se abordan las implicaciones para insertar una medida cuyos enfoques provienen de una corriente gerencialista; destacando su origen como el producto de cambios en los ambientes y entornos de las administraciones gubernamentales.

Durante la investigación se tiene escrupuloso cuidado de sustraerse de reorientar o modificar la orientación pública del gobierno. La motivación que da origen a la investigación, se sustenta en la complementación de la herramienta básica de la administración, el manual de comunicación administrativa. Para tal enmienda es necesario remitirse a los valores éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública, los cuales dictan el porqué de la permanencia de una visión pública del gobierno.

La visión que desarrolló Aristóteles durante la Grecia antigua define al Estado como un ente creado por los hombres a partir de sus necesidades políticas y de organización. De esa magna asociación, la administración pública es el medio que materializa y ejecuta sus acciones hacia la población; esta sucesión de premisas denota la interacción entre pueblo y Gobierno, establecida entre las necesidades de la sociedad, y en las labores que este último desempeña para cubrirlas. La parte dinámica del Estado se constituye por el conjunto de procedimientos establecidos para alcanzar los efectos pertinentes, así como por su reconocimiento general gracias a las leyes existentes.

El constante cambio a través del tiempo convierte a los procesos administrativos y estructuras de organización, vulnerables a la obsolescencia e ineficacia. Por esta situación es menester estudiar y proponer nuevos esquemas que renueven los métodos utilizados, que exista una renovación en la ejecución procedimental que

procure la simplificación administrativa y la calidad total, y dar con el fortalecimiento de este vínculo por ser la razón de ser de la Administración Pública.

Este tema se relaciona con el campo de la Administración Pública al dar seguimiento al mandamiento constitucional nacional que expresa la soberanía del pueblo, establecido en el artículo 39. El seguimiento de tal mandato se realiza por los órganos de Gobierno, donde interesa al presente trabajo los medios usados para tal enmienda. Así, atañe observar los métodos de la administración pública que se concretan en procedimientos englobados en la eficiencia, y siguiendo los valores que implica el Estado.

El objetivo del presente trabajo es contribuir a la mejora de la administración pública acorde al régimen representativo, democrático y federal de la República Mexicana. Para ello, se analiza la puesta en práctica de procedimientos que simplifican y agilizan la labor del administrador, lo que constituye un mecanismo que permite la mejora en la comunicación institucional.

El estudio de la Administración Pública exige ceñirse a un determinado régimen y contexto. Su meta es la búsqueda de propuestas que coadyuven a la renovación y adecuación en los procedimientos administrativos, mejorando la gestión existente. Interesa en el presente trabajo el ámbito instrumental de la comunicación administrativa. Esta labor de investigación, propuesta y solución es un rasgo característico en la formación integral del administrador público, y constituye parte fundamental en el quehacer cotidiano del científico social. Por tal razón, se considera que la presente tesis incumbe a la formación profesional.

El ejercicio de la función pública exige una maximización de resultados, un funcionamiento eficaz. Sin embargo, vaivenes políticos y financieros constituyen un antagonismo que condiciona el óptimo funcionamiento de la administración pública, pues limitan su actividad y calidad. Ante tales situaciones es necesario retomar la actividad cotidiana y específica de las entidades públicas como el rasgo

a fortalecer. Es evidente la obligación de utilizar técnicas que apoyen a la simplificación de la labor del administrador ante este panorama complejo.

La aportación personal del presente trabajo radica en explotar conceptos de digitalización de datos, reingeniería de procesos y gestión administrativa en el sector público, enfocado hacia una óptica instrumental y procedimental que incida en la instauración de un marco de actuación eficiente y racional. Se pretende otorgar al sector público una propuesta innovadora en el manejo de manuales de comunicación administrativa. El acometido principal es dar al operador de las instituciones públicas un mecanismo que haga más eficaz y eficiente su labor.

Las tesis que se han desarrollado sobre las mejoras administrativas poseen un enfoque empresarial y de mercadotecnia, orientado hacia organizaciones particulares cuyos fines son distintos a los de la administración pública. En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales es posible hallar 10 tesis<sup>1</sup> sobre estudios de caso en la mejora de procedimientos administrativos. No obstante, al ser bastantes específicas no se aproximan a los conceptos mencionados en la presente investigación. Al concepto de “procesos administrativos” se le atribuyen 6 trabajos, para la calidad total 51, hacia la reingeniería de procesos 21, con la simplificación administrativa sólo 2, y 5 para los manuales administrativos. Los trabajos realizados dentro de la facultad de ciencias políticas contribuyen en su medida para el tratamiento de casos diversos, hasta ahora no enmarcados en el tema de la presente tesis.

Es común hallar áreas en la administración pública que presentan resultados deficientes o parciales, ante esa situación es necesario enfocar la atención a aspectos específicos, es decir, a los procedimientos realizados. Sin embargo, tal tratamiento no suele ser habitual, lo que ocasiona una continuidad en dichos antagonismos. Al ser el ciudadano el principal solicitante de los bienes y servicios que brinda el gobierno, es quien más resiente las incongruencias del funcionamiento institucional. Por lo tanto, la escasa o nula atención a los procedimientos institucionales tiene repercusiones importantes. Se estima que la

---

<sup>1</sup> Nota: La búsqueda se realizó en la base de datos de la Biblioteca Digital de la UNAM [<http://bidi.unam.mx/>]



búsqueda de una solución requiere de un análisis detallado de los pasos realizados, lo cual brindará la información que permita la óptima comunicación y disminución de la entropía.

La ejecución de un proceso constituye diversas ocupaciones englobadas hacia un fin particular, cuyo resultado consiste en un objetivo a lograr. En contraparte con este argumento, es común hallar resultados inesperados cuando no se establecen claramente los pasos a seguir, o al enfrentar lagunas que impiden la sucesión estimada de los hechos. Cabe mencionar que la ausencia de la información constituye una traba que obstaculiza la organización, y por ende la labor de la administración; no es posible dar inicio a un proceso sin contar con la coordinación adecuada entre las diversas partes que intervienen. Así, se parte de la idea de la planeación como el medio que permite guiar el transcurso de las labores para lograr un resultado esperado.

Los documentos de comunicación administrativa otorgan información crucial para la ejecución de los procedimientos, lo cual incide directamente en la realización de labores y tareas. Su ausencia constituye una contrariedad puesto que implica el desconocimiento de las acciones a realizar. No obstante, no se contempla en tales instrumentos normalizar la conducta del trabajador por ser un intento inútil y abrumador, sólo describe las funciones a realizar desde una visión práctica e instrumental.

El transcurso del tiempo torna los procesos administrativos obsoletos al no contar con la actualización adecuada. El inconveniente se genera cuando el desarrollo de las tecnologías de la información es desigual a su aplicación en la administración pública. Obstáculo que genera retrasos en las dependencias que no se adaptan a los nuevos esquemas, en comparación de aquellas que ya los implementan. Un ejemplo se encuentra en el funcionamiento diario de las organizaciones, pues se emplean grandes cantidades de información que deben ser revisadas y almacenadas, los métodos acostumbrados para estos propósitos suelen ocupar amplias cantidades de espacio y dinero, lo cual es un inconveniente.

Hablar de la inserción de tendencias modernas en una organización significa la entrada de conceptos y herramientas que los servidores públicos deben asimilar. Situación por la cual es necesaria la sencilla descripción de los aspectos a introducir y las situaciones que pueden solventar. Corre a cargo de las instituciones plasmar la información de tales reajustes en manuales administrativos, de otra manera la labor administrativa estará sujeta a la entropía que ocasiona la ausencia de la información.

Parte del deterioro que sufre actualmente la administración pública mexicana, se debe a la escasa o nula atención a la comunicación administrativa, parte fundamental del fortalecimiento institucional, y a la escasa voluntad política producto de una carencia de valores éticos de la función pública. Dar con los medios necesarios para lograr tal fortalecimiento requiere del aprovechamiento de las técnicas innovadoras de la comunicación, tales como el uso de medios electrónicos y la reingeniería de procesos, y los documentos de comunicación administrativa, respectivamente. Esa fue la motivación que arroja el planteamiento de las siguientes hipótesis, cuyo seguimiento traza el curso de la investigación. A saber:

1. La coordinación en las dependencias de la administración pública se optimizará al incluir en los manuales de comunicación administrativa procesos de actualización y retroalimentación basados en sistemas de información modernos e innovadores de gestión.
2. La aplicación de planes, estrategias y políticas para fomentar la profesionalización de los funcionarios, insertada mediante programas de inducción a la calidad, la reingeniería de procesos y las tecnologías de la información, elevarán la eficacia, eficiencia y efectividad de la administración pública.
3. Instaurar la mejora continua en la calidad de los servicios en razón de lineamientos éticos y enfocados al desenvolvimiento del funcionario público con apoyo en manuales administrativos, construirá ambientes óptimos de

trabajo apegados a los reglamentos y normatividad de las instituciones públicas.

Tales hipótesis sirvieron de guía para la presente investigación, donde las diversas aristas que arroja son analizadas a lo largo de cuatro capítulos. En el primero, se abordan y definen los conceptos teóricos necesarios que sirven como base de la investigación. Se otorga primordial interés a las definiciones otorgadas por Aristóteles y el derecho romano, por constituir uno de los fundamentos legales que definen al Estado, al gobierno y a la administración pública. Continúa la aproximación al Estado Federal Mexicano a partir de sus fundamentos legales, mismos que definen cómo se vincula con la sociedad a través de la concretización del gobierno en administración pública. Cabe mencionar el énfasis que se realiza por adoptar el enfoque sistémico como el medio que conviene para apegar la investigación a criterios científicos. Destaca también la mención de los criterios éticos y morales del funcionario, y cómo inciden en la resolución o deterioro de problemas organizacionales.

En el segundo capítulo se contempla la trayectoria histórica de la administración pública mexicana, destacando los aspectos que permiten delimitar el lapso de tiempo de evoca la reforma administrativa. Posteriormente se destaca el papel de la comunicación como una conducta humana, hecho por el cual incumbe a la administración de forma determinante para la realización de las funciones de gobierno, y a los medios de los que se vale para procurarla eficazmente. Un diagnóstico pertinente sobre la moral del funcionario destaca las razones que propician la corrupción, y perfila a la ética como la base de una recta labor pública, sin necesidad de exceder normatividades.

El tercer capítulo describe la trayectoria histórica de la administración pública federal en México, destacando los procesos que introdujeron las medidas modernas de gestión. Se prevén los daños que ocasionará el no atender el problema de la corrupción en las organizaciones públicas. Lo que arroja a la descripción de cómo pueden ayudar herramientas modernas de la administración en tal situación, y sus condiciones para insertarlas. Se describe entonces la moral

requerida en el funcionario que otorgue los cambios técnicos y organizacionales, aspectos necesarios para lograr el fortalecimiento institucional.

El cuarto capítulo se enfoca a las propuestas, donde las técnicas de innovación técnica y administrativa integran cuestiones tecnológicas y organizacionales, como la principal medida para fomentar la complementación de la comunicación administrativa. Posteriormente se destaca a la reingeniería de procesos como el medio adecuado para enmendar antagonismos, y dar a los documentos de comunicación administrativa la presencia y el diseño adecuados que propicie un fortalecimiento institucional. Se expone un modelo ético necesario para asegurar una moral del funcionario, apegada a los designios de una visión pública. Se evoca en la preservación de los fundamentos de la ciencia política y la administración pública, para asegurar la defensa de los designios del interés colectivo.

En el último apartado se exponen las conclusiones que aluden a los capítulos señalados, cuya confirmación se realizó por un método hipotético deductivo. Se orientan a destacar los temas substanciales de cada apartado, y los aceptan o condicionan dependiendo de la complejidad del análisis realizado. Cabe señalar que su reiteración se sujeta a la investigación teórica efectuada, la cual se concreta a lo largo de la investigación.

Deseo expresar mi profundo agradecimiento al Dr. Ramiro Carrillo Landeros por haber aceptado este trabajo bajo su dirección, misma que me permitió contar con su invaluable orientación y respaldo académico a lo largo de la redacción; a cada uno de los profesores que tuvieron a su cargo la revisión del documento por su tiempo y observaciones otorgadas; al personal académico y administrativo cuya labor cotidiana permitió mi desenvolvimiento universitario; a esta noble Universidad por los magnos valores y oportunidades que otorga, mismos que aproveché a lo largo de la carrera; y a mis padres, por haberme mostrado el camino.

## **2) Capítulo primero - Marco teórico conceptual**

### **b. Trinomio Estado – Gobierno - Administración pública**

#### **i. Estado**

En la búsqueda de una definición que abarque la naturaleza de algún fenómeno, es necesario observar las partes que lo integran mediante su previa descomposición, observando su forma de relacionarse y el funcionamiento que desempeñan como un todo; así, se considera al método analítico como la alternativa por excelencia en la definición de complejas situaciones. La palabra Estado proviene del latín *Status*, cuyo significado es “estar de pie” acepción que indica la estabilidad que requiere esta asociación en sus integrantes y en sus leyes, a las cual la mayoría de los autores describen como la máxima de las agrupaciones políticas, esta noción ha sido estudiada desde los tiempos de la filosofía griega que hicieron referencia a la *Polis* como una comunidad natural cuya forma de vida se caracterizaba por la jerarquía política y la felicidad de los ciudadanos.

Con el imperio romano se contempló una amplia extensión del concepto, en donde la *Res Pública* era la referencia por excelencia de lo público en la sociedad, de una de las características fundamentales del concepto de los ciudadanos que perdura hasta ahora; destaca también la palabra *Imperium*, que denota la organización política como la médula que permite la concentración del poder. Con el pensamiento de Maquiavelo en el siglo XV, se consolidó el vocablo moderno de Estado puesto que en su obra *El príncipe*, maneja dicho término con la palabra *Stato*, la cual es una derivación del latín *Status*, no obstante para efectos de este trabajo se retoma a Ulpiano en la línea de la aproximación a tal definición.

El filósofo griego Platón registró en su libro *La republica*, un amplio diálogo en donde Sócrates por medio de la dialéctica busca precisar qué es lo justo desde diferentes ópticas. Interesa este diálogo para efectos del presente trabajo por ser esta noción una de las premisas fundamentales que caracteriza a las sociedades, las cuales buscan una aproximación a la equidad acorde a su percepción de las

cosas. Las ideas más significativas se obtienen con la exposición de diversas labores, en cuya ejecución se encuentra una percepción de la justicia. Se destaca la labor propia de cada trabajo, el médico cura, el albañil construye, el navegante conduce y el cocinero cocina alimentos.

Esta fue una percepción de lo justo, desempeñar las tareas que cada personaje atiende, caso contrario consiste en aspirar a los efectos secundarios que puedan derivarse de esta labor, por ejemplo el lucro con la medicina, para el médico. Al establecer estos ejemplos, se involucran cuestiones éticas que manifiestan la adecuada ejecución de labores, entendiéndose “adecuada” bajo lineamientos que atañen para desempeñar dicha función. En este aspecto la creación del Estado se apega a esta misma lógica.

La justicia también es tema de discusión, al centrarla Trasímaco en un plano individual. Para él, la equidad debe atender intereses particulares, aquellos que atañen únicamente al beneficio de la persona sin importar que se encuentre sumergida en la polis. Siguiendo tal noción, resultó una percepción sobre ciudades en donde los gobiernos ejercen actos que contravienen al interés social. Ante este acumulado de ideas y posturas Sócrates se declara incompetente para encontrar una definición, pero se considera que la principal aportación del texto radica en concebir las complicaciones que lleva implícita la justicia en su aplicación y entendimiento. Al ser la justicia una de las bondades que se buscan en la sociedad, es imprescindible contar un carácter que oriente la conducta de los gobiernos y gobernantes.

En las páginas de *La republica*, se encuentra una amplia discusión sobre las complicaciones a las que encarar para poder aplicar un cuestionamiento justo, así como las consideraciones a tener en cuenta para aplicar un veredicto. Se estima que la imposibilidad que enfrenta Sócrates para definir a la justicia es evidencia del impedimento que significa delimitar dicha virtud, pues al realizar tal acto su acoplamiento a situaciones particulares y cotidianas de la vida humana resultaría incongruente.

Destaca también la manera en que Platón describe cómo se integra la justicia dentro de la Polis. La justicia como la cuarta virtud tiene una acepción imprescindible que es usada dentro de dicha asociación, pero las tres virtudes anteriores sirven para orientar y enfocar su actividad propia. La sabiduría hallada en la mente, consiste en el uso apropiado de los conocimientos con que se cuentan. La valentía se halla en un plano inherente al corazón necesario para actuar, mientras que la templanza se refiere a la predilección que existe entre los individuos para hacer el bien. La oposición de aquéllas constituye su transformación en vicios, sin embargo al conservarse íntegras conforman el lazo que sigue la justicia, que debe ser tomado en cuenta para su impartición.

La representación que se obtiene de la injusticia al seguir esta línea, se identifica al caer en los vicios, lo cual tiene injerencia en el desarrollo de la vida pública por parte de los gobernantes. La discusión de estas cuestiones interesa en la aproximación del Estado por corresponder a elementos sin los cuales su concepción sería inconsistente, al encontrarse estas circunstancias en el razonamiento humano, es posible acceder a organizaciones cada vez más complejas.

En la formación histórica del Estado conviene también revisar los planteamientos otorgados por el pensamiento aristotélico, una pieza medular para la comprensión del porqué y cómo de la asociación política, otorga las nociones fundamentales sobre este acontecimiento. Es en *La política*, donde se establecen las características que apuntan a las necesidades de asociación, en palabras de Aristóteles:

*“toda comunidad se constituye a su vez en vista de algún bien (ya que todos hacen cuanto hacen en vista de lo que estiman ser un bien)”* Por lo tanto *“todas las comunidades humanas apuntan a algún bien, es manifiesto que al bien mayor entre todos habrá de estar enderezada la comunidad*

*suprema entre todas (...); ahora bien esta es la unidad política a la que llamaremos ciudad.”<sup>2</sup>*

Aristóteles considera a la familia como la fundamental agrupación que persigue dicho fin mediante su constante alianza con otras familias, y es el pueblo el resultado de esta sucesión de acontecimientos. Lo que destaca en este punto es la semejanza en las reglas que se otorgan a los integrantes de los diversos conjuntos por pertenecer al mismo pueblo, las cuales son las propias con las que se rige un hogar; pero no se puede dejar a un lado las condiciones para poder y deber asociarse.

En las ideas del filósofo griego, destaca un carácter bestial para el uno que no puede acoplarse a dichas reglas, o un carácter divino para el otro que no necesita de las mismas para subsistir. Tal definición remite a la necesidad que tienen los individuos para asociarse, lo cual da pie a las familias, mismas que a su vez conforman sociedades; organizaciones en las que no se puede excluir la persona. Esta consecutiva escala de desarrollo requiere de la organización política para cubrir las necesidades de vida como meta de esta asociación, principal motivación que da sentido a tal acontecimiento.

El filósofo considera que esta exigencia de extraer los bienes del entorno para subsistir, tan elemental entre los hombres como entre las bestias, constituye un acto natural, engendrado por motivaciones espontáneas y necesarias. Lo cual explica una postura de asociación inherente en la vida, y que más tarde integra al Estado como un suceso necesario en la consecución de etapas para el desarrollo de la asociación.

Junto a esta concepción del origen del Estado se encuentra la acepción sociológica, la cual apunta a causas políticas como la motivación de este agrupamiento. Weber le otorga el monopolio de la coacción con el cual puede ejercer un dominio sobre todas las cosas, y cuyo carácter es legítimo. Pieza clave en esta distribución es la manera en que el poder se detalla, conviene hablar del

---

<sup>2</sup> ARISTOTELES. La política. 11ª ed. México, Porrúa, 1985, 157p.



poder que ejerce el Estado. Con su concepción y el establecimiento de un Gobierno se crea también una jerarquía, gobernantes y gobernados son producto de una dominación recíproca.

Es decir, la ciudad de la que habla Aristóteles se establece por la organización política y el subsecuente poder que ésta desprende, así se obtienen las jerarquías que dan seguimiento a la concepción de esta gran asociación, así como los fines para los que fue creado. No obstante, el reconocimiento del poder por parte de los integrantes de la ciudad es pieza clave en el Estado en la medida que su poder o dominación sea legítima; se integra la acepción jurídica como el objeto que requiere el Estado para su perfeccionamiento.

Contrario al pensamiento Aristotélico, que indica su formación como un proceso necesario en el desarrollo y organización de la sociedad, esta acepción requiere de la dominación legítima para que esta asociación adquiriera su carácter omnipotente, en donde su voluntad se encuentra y sobrepone ante todas las cosas, incluso sobre la población civil. Lo que destaca es la distinción exacerbada entre gobernantes y gobernados. Los gobernantes poseen un poder extraordinario a costa de la sociedad, lo que no presta mucho interés al origen del gobernante, el cual nace de la misma población.

Ambas posturas explican de forma diferente la génesis del Estado. Sin embargo su desarrollo lleva a posturas que se contraponen. Ambas parten de un mismo origen e intención, de una misma verdad que se expone en los lineamientos que detallan producto de la realidad, pero su avance se enfoca a diferentes las consecuencias que provoca y sujeta.

El pensamiento aristotélico que describe al Estado es válido actualmente en función de las nociones universales que desarrolla, pero no es posible adoptar la totalidad de sus planteamientos por la amplia diferencia de tiempo que contiene. Su aplicación en el presente contexto exige constreñirse a conceptos que mantienen su significado a lo largo del tiempo. Los conceptos mencionados como Estado y Gobierno, explicado desde la visión de la antigua roma, conservan su

validez en la realidad mexicana ya que conservan su carácter de trascendencia universal.

## **ii. Gobierno**

El gobierno se define etimológicamente como la acción de ejecutar el mando, de llevar la dirección de un conjunto de gobernados. En la aproximación del significado de la palabra, es necesario remitirse a la conjugación gobernar, que proviene del latín *gubernāre*, misma que se define como la acción de mandar con autoridad, lo que evoca la legitimidad que requiere el Estado para regir omnipresentemente y que justifica el poder que éste concibe. La comprensión del término requiere entonces de una concretización que, junto al Estado, conforma la manera en que se lleva la dirección de una colectividad, cuyos valores se mantienen inalterables a lo largo de los años, mientras los gobiernos se suceden periódicamente y sus cambios se manifiestan en la organización que los conforma.

Entonces, la manera en que se permite la comunicación con la sociedad es a través del establecimiento del gobierno, puesto que lleva este último la dirección de la población hacia un terreno preciso. En las discusiones sobre las motivaciones que dieron origen al gobierno, es intrínseca la necesidad de hallar una legitimación sobre aquellos que detentan el poder. Para el logro de dicho enmienda, las instituciones públicas han sido la respuesta para englobar y atender los problemas de la población que aseguren una atención por parte del esta magna asociación.

Es el derecho romano un referente en la aproximación a las nociones universales, se le atribuye un gran número de nociones que derivan en conceptos teóricos que se usan en la actualidad, razón por la cual se abordará desde la perspectiva que brinda. Su estudio implica: *El conjunto de los principios de derecho que han regido a la sociedad romana en las diversas épocas de su existencia, desde su origen*

*hasta la muerte del emperador Justiniano. Como se ve, este derecho rigió Roma desde su fundación en 743 a. C., hasta el año 565 de nuestra era*<sup>3</sup>.

*Fas* (como el derecho sagrado aquel que proviene de los dioses o de la naturaleza) y *Jus* (como la ley que crean los hombres) otorgan acepciones del derecho que se engloban en categorías universales. *Jus* es tomada como el conjunto de leyes que crea el gobierno, la autoridad, que sujeta y en determinados casos restringe la actividad de los ciudadanos para dar un orden y una estabilidad. *Mandatum*, significa encargar, comisionar y mandar, fue una definición romana de la que se desprende un mandatario, una persona que se encarga de la dirección de un conjunto de operaciones, de esta palabra se señala al dirigente del gobierno; tal significado será abordado más adelante por contener la idea del sujeto que detenta el poder, sus obligaciones y deberes. La principal herramienta legal en el ordenamiento es el derecho *Ius* (Derecho), el cual proviene del verbo *iubeo-es-ere* el cual denota ordenar o mandar.

Para la definición de sus principios, los romanos tomaron la moral para orientar el carácter de las normas, destaca la visión de Ulpiano para definir los preceptos del derecho en *honeste vivere* (vivir honestamente), *alterum non laedere* (no dañar al otro), y *suum cuique tribuere* (dar a cada uno lo suyo). En donde la primera se refiere a la capacidad de los individuos para subsistir mediante el desempeño de una labor que permita la subsistencia y sin perturbar el orden, estando esta acepción enfocada más hacia lo moral que al derecho. En la convivencia, la armonía entre los iguales es esencial; es por las leyes que se han creado como se protege la integridad de los asociados.

Siguiendo con las garantías que otorgan las leyes, se garantiza la propiedad de los ciudadanos y su reconocimiento por parte del gobierno. En las leyes creadas a partir de estas definiciones se encuentran las plasmadas los intentos por garantizar el orden y la justicia, así los preceptos de Ulpiano contienen la orientación hacia lo justo. La concepción de la justicia tiene una acepción sencilla

---

<sup>3</sup> BRAVO González, A. y Bravo Valdés, Beatriz. Derecho Romano. Primer Curso. México. 19ª ed. Porrúa. 1997. p. 30.

pero que integra aspectos del orden general y particular que se encuentra inseparable al derecho. Aristóteles define a la justicia como

*“aquel hábito que dispone a los hombres a hacer cosas justas y por el cual obran justamente y quieren las cosas justas”* y enfocado a las normas que dictan la sociedad, se tiene por *“injustos el transgresor de la ley, el codicioso y el inicuo o desigual; de donde es claro que el justo será observante de la ley y de la igualdad. Lo justo, pues, es lo legal y lo igual; lo injusto lo ilegal y lo desigual.”*<sup>4</sup>

Acoplado los preceptos de Ulpiano, se deduce que el derecho tiende al establecimiento de las leyes que procuran la justicia. El legalista Romano añade también su definición de justicia como la *“voluntad firme y continuada de dar a cada quien lo suyo”*. Con las definiciones otorgadas se obtiene la principal sujeción a la que el gobierno debe atenerse al usar el poder omnipotente en nombre del Estado, sólo procurando esta virtud es como puede establecerse un pacto entre las asociaciones, para formar una magna sobresaliente.

Con el derecho, los romanos hicieron dos diferencias substanciales, el público y el privado. *Ius Publicum* (derecho público) que es la relación que se guarda para con la población en su conjunto. Son leyes que el gobierno aplica en la colectividad, lo que denota su carácter general y equitativo entre los ciudadanos. Esta acepción se aplica hacia el interior de la ciudad, no abarca relaciones diplomáticas. Este aspecto, Ulpiano lo explica a partir de tres tipos: *Sacra*, relativo a lo sagrado, se refiere al culto de la religión. *Sacerdotes*, referido a la disposición funciones y necesidades. *Magistratus*, a la cantidad y naturaleza.

*Ius Privatum* (derecho privado) que tiene por objeto el trato hacia los particulares como sus actividades, reglamentaciones o tratos. Se compone por tres tipos de derecho, el primero de los cuales es el *Ius naturale* (derecho natural) que entiende que los designios de la naturaleza se confieren a todos los seres que esta

---

<sup>4</sup> ARISTOTELES. Ética Nicomaquea. México, DF, 2ª ed. Dirección general de publicaciones UNAM, 1983. p. 104-105.

fecunda. En la siguiente división, el *lus gentium* (Derecho de gentes) se establece por la naturaleza de los individuos, asumiéndolos como seres racionales y tratándolos como tal. Por su parte el *lus civile* (Derecho civil) da un carácter particular al individuo, convirtiéndolo en ciudadano, en civil, lo cual denota lo que el pueblo desea.

Una extensión más que conviene destacar es aquella que denota la actividad gubernamental enfocada a la economía. Ya que el gobierno tiene como razón de ser sus deberes con la población, es necesario destacar que el mandato “*es un contrato por el cual una persona da encargo a otra persona que acepta, de realizar gratuitamente un acto determinado*”<sup>5</sup> por tanto, aquel que contenga el mando, tiene un compromiso con los mandantes el cual radica en ofrecer un servicio, en administrar. Qué otra cosa más que el patrimonio de la población, se convierte esta tarea en una obligación a cargo del mandante. Con patrimonio, no únicamente se refiere a las bondades que otorga el *lus Privatum* con las propiedades del ciudadano, o con lo que la voluntad del pueblo solicita por medio del *lus civile*, sino a los insumos que requiere la población para su subsistencia.

La economía, cuyo significado proviene del Griego *Oikos*: casa y norma, ley, tiene un sentido particular al tratarse del mandatario que otorga un servicio público. Así, la función que ha de cumplir, cuya herramienta es el derecho, radica en la obtención de los bienes necesarios para la población. Esta función es característica por el compromiso que tiene el gobernante para con los gobernados, y fue establecida desde el derecho romano, pues para aquél el ejercer dicho puesto implicaba una responsabilidad de encargarse de los intereses de terceros conforme a un servicio de interés general. Así, la economía entendida bajo el compromiso del gobierno, tiene como principal utilidad el proveer a la sociedad de los recursos que ofrezcan los requisitos de estabilidad, siendo ésta también una de las bondades de la organización política.

---

<sup>5</sup> BRAVO González, A. y Bravo Valdés, Beatriz. Derecho Romano. Segundo Curso. 10ª ed. México. Porrúa. 1997. p. 179.

Se deduce que el gobierno surge como la parte organizada del Estado que hace uso de diversas herramientas en el ejercicio de su poder. El derecho constituye una de estas herramientas mientras que provee a la dominación que hace el gobierno, en nombre del Estado, el carácter legítimo y reconocido por los ciudadanos. Es necesario contar con los órganos adecuados para ejecutar los mandatos, razón por la cual se requiere de la administración pública. De esta manera es como se podrá dirigir a la población que está asentada en un territorio determinado, hacia un progreso y desarrollo; las acciones que se realicen exitosamente al interior hablarán sobre la soberanía que integra.

Mencionado el término sociedad, cabe destacar brevemente el concepto que se le otorgó en el derecho romano. Se habla de sociedad como la población de la que surge la organización política, es reconocida mediante el Derecho civil y de gentes romanos. La palabra proviene de *Societas*, misma que proviene del latín *socius* la cual se precisa como socio, compañero, asociado; denota el acompañar o seguir a alguien más. Ulpiano otorgó una clara explicación a las dos vertientes. La primera denota la cooperación de diversas índoles entre socios; ayuda monetaria, intelectual o corporal integran a las diversas partes. La segunda consiste en el fin que esperan alcanzar con dicha alianza; ganancia o pérdida será común entre los integrantes. Parte fundamental que liga la sociedad con el gobierno es la administración pública, la cual es abordada a continuación.

### **iii. Administración pública**

La definición etimológica de administración proviene del latín *ad-ministrare*, del cual se deriva la palabra *ad* cuyo significado es conducir hacia, o ir; y *ministrare* que evoca al deber de servir y cuidar, tiene relación con la actividad de los ministros romanos en la antigüedad. En un rasgo generalizado, la función del gobierno encargada de ejercer la dirección y el control se realiza mediante organismos diseñados para estos fines. La administración sirve para permitir al gobierno ejercer sus mandatos. Al retomar la economía como el medio de obtener

recursos, las actividades de la presente división se encargan de canalizar los recursos conseguidos y de gastarlos de una manera racional que permita la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Pero existe también la necesidad de brindar servicios, la cual es una actividad más que se desempeña. En otras palabras, para lograr dirigir mediante un gobierno, es necesario disponer de recursos y servicios a la población, órganos capacitados y reconocidos; se habla entonces de instituciones que atienden los fines primordiales del Estado. Se explica de esta manera la interrelación existente entre Estado, Gobierno y Sociedad, así como el carácter instrumental de la administración que consta, al igual que en el derecho romano, de una parte pública y otra privada. Con el reconocimiento de ambas en el derecho romano, gracias al *ius privatum* y el *ius civile*, fue necesario crear las partes que pudieran encargar dicha obligación.

La acepción más certera de la administración corresponde la relación entre particulares, donde realizan su empresa con ánimos exclusivos de la persona, el carácter público del gobierno se halla al pendiente de los intereses de la población, y bajo esta lógica es que proporciona herramientas para atender las demandas. De esto se trata la rama pública, de velar por los intereses del pueblo, lo cual implica un deber moral en el que el mandante tiene un compromiso con los gobernados.

Destaca la rama pública de la administración como el elemento imprescindible en el gobierno. Cuenta Montanelli sobre el senado romano el cual gozaba con las atribuciones que el derecho le había conferido, que su constitución era seleccionada mediante los conocimientos demostrados, había que saber “no sólo la constitucionalidad de las leyes, sino también las cuentas de la administración” de esta manera “*este tribunal (romano) fue convirtiéndose poco a poco en un verdadero gobierno*”<sup>6</sup>. Este requisito se asocia con la necesidad en el manejo del derecho, herramienta imprescindible para constatar las acciones del gobierno. Sin embargo no puede escapar el conocimiento en el funcionamiento de los

---

<sup>6</sup> MONTANELLI, Idro. Historia de Roma. México, 4ª edición. Debolsillo, 2005. p. 95.

procedimientos, lo cual se representa la experiencia necesaria para lograr la efectiva gestión de los recursos. Aspecto universal en la administración que perdura.

Las maneras en las que la administración se ejecuta, se determinan mediante el grado en que la creación de los procedimientos se atiene a la eficiencia. Retomando el vocablo romano *mandatum*, se pueden apreciar diversas cuestiones con las que el mandatario debía contar para el ejercicio de las tareas que le fueron encomendadas. La redición de cuentas era desde aquel entonces un deber más con las que el mandatario había de contar puesto que *“El mandatario está obligado a rendir cuentas, no debe conservar nada de los beneficios que haya recibido de su gestión, debe cederlos intrínsecamente al mandante, para lo cual empleará los procedimientos que el derecho común pone a su disposición”*.<sup>7</sup>

Se entiende en este punto al mandante como el pueblo soberano que, para ver satisfechas sus necesidades individuales y colectivas, cuenta con los administradores, y cuyo conjunto de labores contribuye para efectos del bien común. Sin embargo, la cita coloca al mandatario como ajeno a la función pública, y es cierto pues en ese entonces el mandante se ocupaba especialmente de la dirección del gobierno, dejando la parte instrumental que exhibe la actividad del gobierno para los administradores. Así pues, el vínculo entre mandatario, administrador y ciudadano se expresa mediante las acciones que pasan de mano en mano entre estos tres personajes.

Cabe destacar que la actividad del administrador, desde la civilización romana, necesitó de un morada en la cual pueda ejercer con el reconocimiento del derecho, el mandato del gobierno y por el interés del pueblo. Dicha morada se refiere a las instituciones, las cuales constan de dos vertientes. Una que de obra ineludible es la que el gobierno utiliza para ejecutar sus mandatos, otra es aquella que recibe las peticiones de la población y otorga los servicios de interés común, es decir se consideran dichos centros como la estructura propia del gobierno mediante la cual ejerce éste su poder, gracias a la administración pública. Así

---

<sup>7</sup> BRAVO. Op. cit. p. 182.



pues estas creaciones tienen una base hallada en los intereses del gobierno y la sociedad, defienden los valores con los que fue creado el Estado.

Como un caso significativo en la decadencia de Roma, Montanelli cuenta que “*Los romanos habían dejado de creer en las instituciones democráticas y republicanas porque conocían su corrupción, pero estaban apegados a las formas. Pedían orden, paz y seguridad, una buena administración, una moneda saneada y los ahorros garantizados*”<sup>8</sup>. Tal es la consecuencia que deriva al no atender los valores que significan las instituciones del Estado. Los valores que tales creaciones representan se han establecido por la necesidad de la población de verlos cumplidos, por lo tanto, es un deber del gobierno protegerlos y sustentarlos. En esta premisa radica el carácter e importancia de lo colectivo en la administración.

La población exige aquellas cuestiones para las que había sido diseñado el Estado, por ende es destacado el deber moral y el compromiso que tiene el gobierno en la realización de su labor. Dicha enmienda se desarrolla en un espacio hallado entre gobierno y sociedad, y tiene como primordial objeto la relación entre ambos, razón por la que se explica el carácter público. Esto se supone por las actividades que realiza y atiende están sujetas al interés común. Las actividades internas, como la economía, la defensa, el trabajo, el bienestar y la estabilidad son valores por los que el Estado fue creado, la tutela de ellos corresponde al gobierno por medio del administrador, el cual materializa sus órdenes. Razón por la cual las imposiciones que se sigan, aun cuando su carácter sea siempre imperativo en el gobierno romano y en los actuales, siempre se apegan a dichos valores.

---

<sup>8</sup> MONTANELLI, Idro. Op. cit. p. 216.

## **e. Administración pública en México**

### **iv. El Estado federal mexicano.**

La historia del Estado Mexicano se remonta a la vida independiente del país, más específicamente a la etapa de inestabilidad entre liberales y conservadores en el siglo XIX, ocasionada por la lucha por el poder. Como consecuencia de tal conflicto resultó una etapa de diversas transiciones políticas que ocasionaron la formación de diversas leyes supremas. El significado etimológico de Constitución, proviene del latín *constitutio*, *constitutōnis*, el cual proviene de su conjugación en latín *constituere*. Su significado en la acepción del derecho se obtiene como la unión de las partes que da como resultado el establecimiento concreto y reconocido. De tal forma el término es utilizado para mostrar la importancia de la unión de las partes mediante el documento que da legalidad de tal hecho, esta es la ley fundamental con la cual un Estado define sus valores los cuales se forman mediante el pacto social del ciudadano. Aspectos como sus derechos libertades y obligaciones son plasmadas y reconocidas por el gobierno y las instituciones que esta emane. En su contenido se describe también la organización política que contempla y quiénes serán los órganos de autoridad.

Como una característica hallada en todas las constituciones de las que se hable, destaca un parte dogmatica en donde se establece sin mayor explicación el poder omnipotente del Estado y otra estructural que indica la organización que tendrá este poder mediante su concretización en la instauración de un gobierno. Destaca además conceptualizar los conceptos de nación republicana, representativa y democrática, por ser argumentos inherentes de la vida nacional.

- República. Del latín *res publica*, cosa pública, se refiere al sistema político en el que la soberanía del pueblo se ejerce mediante el voto, los representantes de los partidos políticos reciben el gobierno del país mediante la obtención de la mayoría, en donde la decisión popular legitima tal ascensión.

- Representación. Se refiere a la vida política del país, en donde *“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”*<sup>9</sup>.
- Democrática. Su significado etimológico proviene del idioma griego *demos* el cual se refiere al pueblo, y *kratos* cuyo significado se establece como gobierno o poder. De su unión se define la noción del poder político hallado en el pueblo, en donde el gobierno tiene que responder ante éste de los que son mayoría.
- Federación. La palabra proviene del latín *foedus* cuyo significado es pacto. Dicho acuerdo describe la unión de diferentes asociaciones asentadas en un territorio bajo la idea de conformar al Estado. Las diferentes agrupaciones que se reconocen conservan su autonomía, dependiendo del grado de centralización que hayan acordado, a través de una división territorial denominada estado, región o provincia, cuyo conjunto integra a una nación.

Con base en estos lineamientos es necesario considerar la formación y consolidación de la constitución mexicana para lograr el entendimiento sobre la magna asociación que plantea. Para exponer cronológicamente la sucesión de leyes que ha abarcado tan amplias proporciones es necesario retomar las leyes que han servido de fundamento para la culminación de la Constitución Mexicana de 1917. Para este efecto se realiza la siguiente numeración y descripción:

- I. Constitución de Cádiz, 1812-1820. Se establece republicana representativa y popular, con estados libres e independientes. División del poder federal en órganos legislativo, ejecutivo y judicial, especificando sus respectivas atribuciones. Se reglamentan el poder judicial y ejecutivo en los estados.

---

<sup>9</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Ediciones Leyenda. S. A. 2009. p. 42.

- II. Constitución de Apatzingán, 1814. Proviene del documento de Morelos titulado “Los sentimientos de la nación”. Establece el derecho del sufragio y la representación nacional. Establece los valores de igualdad, seguridad propiedad y libertad para los ciudadanos, así como su obligaciones. Destaca los estados que constituyen la federación.
- III. Acta Constitutiva de la Federación y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824. La promulga Agustín de Iturbide en febrero de tal año, tras la consumación de la independencia. Considera la consolidación del federalismo, define la libertad de prensa, la soberanía que reside en la nación, cámara de diputados y senadores, el poder ejecutivo en manos de una persona y define al país como república representativa popular federal. Establece la vicepresidencia.
- IV. Siete leyes constitucionales, 1835-1836. Su establecimiento, apoyado por la mayoría conservadora en el congreso, ponía fin al sistema federal. Estableció un único poder supremo conservador cuyo poder político sobrepasaba cualquier ley o autoridad conocida. Sin embargo, al establecer la vicepresidencia para el derrotado político, se dio pie a luchas internas por la aspiración al poder ejecutivo.
- V. Bases orgánicas de la república mexicana, 1843. Tras múltiples revueltas en el país, se instauran las bases en junio de dicho año. Torna la organización política como una república centralizada, pero con el poder conservador disuelto. Ahora el ejecutivo mantiene facultades extraordinarias.
- VI. Acta constitutiva y reforma, 1847. Se aprobó un 10 de mayo, durante la invasión de Estados Unidos. Se retoma el modelo federal y la división de poderes. Establece las garantías individuales y suprime la vicepresidencia. Implanta las elecciones directas para puestos de elección popular, y da un mayor equilibrio entre poderes al dar mayores facultades al congreso.
- VII. Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857. Aprobada el 5 de febrero por Ignacio Comonfort, se expresan gran parte de los valores que rigen actualmente. Se establece el federalismo, libre expresión de

ideas, de asociación, de tránsito, de trabajo y de comercio. Se establece la mayoría de edad y el derecho al voto.

- VIII. Constitución federal de los Estado Unidos Mexicanos, 1917. En un clima de inestabilidad social ocasionada por la revolución mexicana, Venustiano Carranza, siendo jefe del ejército constitucionalista, convoca su creación la cual se promulga el 5 de febrero. Da continuidad a las garantías individuales. Se define la forma de gobierno democrática, republicana, representativa y federal. Se destaca la división de poderes, y las cámaras de diputados y senadores. Determina la no reelección y da ordenamientos a la propiedad de la tierra.

De tal manera, se definen las características fundamentales con las que se entiende hasta la fecha la noción de Estado y la forma de gobierno. Hacia la sociedad, sus derechos están reflejados en las garantías individuales. La educación obligatoria, la igualdad ante la ley, la libertad de asociación, de ideas y de profesión son algunos de los valores más destacables. No obstante reservada la administración de la justicia únicamente por tribunales, lo cual manifiesta la disposición del Estado como único juez. En su composición se reconocen a los pueblos indígenas, parte de las múltiples culturas de la nación; en este aspecto, destaca en el artículo 27 la propiedad de tierras, las cuales constituyen a la nación, y al ser transferidas a los particulares se convierten en propiedad privada.

En el caso de México el artículo 39 constitucional establece *“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. En el pueblo tiene en todo tiempo inalienables derechos de alterar o modificar la forma de su gobierno.”*<sup>10</sup> Lo que confirma el carácter democrático como la forma de gobierno con el que se rige la nación, mientras que da continuidad a lo señalado en el artículo 40 donde se establecen los parámetros que definen la forma de gobierno. De tal manera que *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo*

---

<sup>10</sup> *Ibidem* p. 41.

*concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”<sup>11</sup>*

Conviene detallar al carácter representativo y democrático como la forma para acceder al poder mediante la representación de los intereses de la población, será a partir de los partidos políticos como se acceda al gobierno de país. En cuanto a los poderes de la unión, está establecida su división sin embargo es una abstracción utilizada para equilibrar los poderes. Existe un seccionamiento en las áreas del gobierno cuyo objetivo es evitar la concentración exacerbada del poder, no obstante este hecho no sugiere la fragmentación del Estado como el ideal que genera la asociación,

*En todo caso es más conveniente hablar de una división en cuanto a la esfera de competencias en que se manifiesta dicha acción. Así se pueden señalar tres principales áreas de la actividad estatal en las que se efectúan funciones de naturaleza legislativa, ejecutiva y judicial, que están a cargo de tres grandes órganos estatales identificados como poderes Legislativo, Ejecutivo y judicial.<sup>12</sup>*

Parte vital del régimen federal, cuya naturaleza es el conjunto de los poderes de la unión, se expresa en los ámbitos que la concretización del estado abarca para poderlos acaparar. El establecimiento de los ámbitos de gobierno se detalla, en primer lugar, por el gobierno federal; espacio en el que se concentran, en su parte más amplia, los poderes de la unión, es pues el gobierno central. El ámbito del gobierno estatal es mencionado en el artículo 40 y 115 constitucional, en el que se describe su carácter libre y soberano para su régimen interior, tales parámetros establecen al gobierno municipal como la porción más básica de la federación; de igual forma estas entidades con su respectivo poder ejecutivo en el ámbito de gobierno que le corresponda.

---

<sup>11</sup> *Ibidem* p. 42.

<sup>12</sup> CARRILLO Landeros, Ramiro. Metodología y administración. 1ª ed. México, limusa. 1982. p. 115.

Se observa al Estado Mexicano como el ente que vela por el cumplimiento de determinados valores que se pretende hacer llegar a sus pobladores, tal enmienda la realiza a través de órganos de gobierno de permanente funcionamiento allegados a un sistema democrático y de representación popular. Ese gobierno esta concretizado a partir de la división de poderes; sin embargo, surgen por diversas causas autoridades alternas al Estado que pueden actuar en representación o ausencia de éste. Tal es el caso de los organismos autónomos, que se entienden a partir del bien o servicio que proporcionan, y que persiguen un valor intrínseco al Estado Mexicano; por otra parte los poderes facticos pueden carecer de tal valor, y su capacidad para equipararse a las funciones de un gobierno los convierte en un poder no reconocido legalmente o transnacional.

#### **v. Ley orgánica de la administración pública federal**

En la constitución mexicana se establece a la Administración pública federal como el instrumento para atender las demandas de la sociedad. Esta herramienta se constituye gracias al concepto de *república* debido a su significado etimológico, es decir, lo que el Estado Mexicano abarca es propiedad federal, de la unión de las partes de la magna asociación, por ende propiedad pública. Pero al ceder determinados territorios a los particulares en aras de que conformen las prerrogativas que se estipulan en las garantías individuales, se forma la propiedad privada, la cual se establecerá dentro del marco de la ley. Se habla entonces de la administración pública y privada, interesando la primera para efectos de la presente tesis. Es necesario destacar el carácter instrumental que se le otorga a la administración en su rama pública en el presente trabajo y su intento de servir bajo este término, por ende resulta Juan Ignacio Jiménez Nieto un autor acorde a tales propósitos al establecer que:

*“La administración es un fenómeno típicamente institucional, inseparablemente vinculado a la optimización de la relación insumo-producto según los criterios de eficiencia técnica o económica impuestos*

*por su propia naturaleza. Se administran empresas patrimonios, fundaciones municipios, ministerios o parroquias bajo el mismo postulado generérico, reducible a los principios generales de la teoría de la producción: maximizar cualitativa o cuantitativamente un producto con unos medios dados u obtener un determinado producto con la máxima economicidad de recursos. En todo caso, la administración es un proceso de gerencia, centrado en la toma de decisiones, la delegación de autoridad, la comunicación, el análisis de las conductas, las relaciones de los órganos en línea con los auxiliares y asesores, y las relaciones objetivas y subjetivas de la institución con su medio ambiente, es decir, con su circunstancia. Siendo la institución una creación jurídica, la ciencia social mejor equipada para trazar esa frontera entre ella y su circunstancia es el derecho, y, en efecto, el alcance de la personalidad jurídica señala la línea divisoria: son personas jurídicas, públicas o privadas, los sujetos del derecho con capacidad para obligarse y obligar.”<sup>13</sup>*

Así, la Administración pública del Estado Mexicano tiene a su cargo atender y dar solución a las demandas cuyo carácter colectivo constituye un deber para el gobierno. Siguiendo la necesidad de determinar las acciones del Gobierno con instrumentos legales, para ejecutar propiamente la instrumentación de las acciones de gobierno, fue necesaria la creación de una ley que la reglamente, este es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Mediante la presente ley se establecen las características en la estructura y funcionamiento que tiene la administración pública en México; así, su carácter centralizado se conforma por Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejerías Jurídicas. Y Paraestatal, que se divide en Organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de finanzas, y fideicomisos.

---

<sup>13</sup> JIMÉNEZ Nieto, Juan Ignacio. Política y Administración. 1ª ed. Madrid, Editorial Tecnos, 1970. p. 25-26.



La organización de las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, se detallan en el título segundo, capítulo uno de la ley orgánica. Se establece que los secretarios de Estado y jefes de departamento, para el desempeño de sus labores, contarán con la estructura interna señalada en su respectivo reglamento interior. Tales reglamentos, serán expedidos por el presidente de la república y su función será determinar las atribuciones de las unidades administrativas, así como la manera en que un titular puede ser suplido en caso de ausencia. A las secretarías de Estado y los departamentos administrativos corresponde el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, sin olvidar que están estos apoyados por sus respectivos subsecretarios o secretarios generales, oficiales mayores, directores, subdirectores, jefes de departamento, oficina, sección y mesa. No obstante, se puede contar con órganos administrativos desconcentrados para resolver cuestiones específicas.

Es trascendental para efectos del presente trabajo, destacar el señalamiento realizados en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal respecto a los documentos de comunicación administrativa, así pues

*“El titular de cada secretaría de estado y departamento administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.”<sup>14</sup>*

Para su organización interna, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán un libre albedrío para el establecimiento de sus servicios, sin embargo deberán atenerse a los términos que fije el Ejecutivo Federal. La

---

<sup>14</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 36ª edición. México, Editorial Sista, 2009. p. 7.

rendición de cuentas de estos personajes se otorgará al Congreso de la Unión abierto el periodo de sesiones ordinarias, cuando determinado caso lo requiera como la discusión de una ley o un negocio. Para resolver las dudas que se puedan concebir será el Presidente de la república quien, por medio de la Secretaría de Gobernación realizará dicho encargo. Por su parte cuando alguna secretaría de Estado o departamento administrativo requiera determinados datos o información a otra dependencia, ésta está obligada a proporcionarlos manteniendo el apego a las normas de la secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En el título segundo capítulo II de la ley orgánica, se torna más específica la narración realizada sobre la constitución de las Secretarías y la Consejería Jurídica. De tal manera,

*“Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el poder ejecutivo de la unión contará con las siguientes dependencias: secretaría de gobernación, secretaría de relaciones exteriores, secretaría de la defensa nacional, secretaría de marina, secretaría de la seguridad pública, secretaría de hacienda y crédito público, secretaría de desarrollo social, secretaría del medio ambiente y recursos naturales, secretaría de energía, secretaría de economía, secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, secretaría de comunicaciones y transportes, secretaría de la función pública, secretaría de educación pública, secretaría de salud, secretaría del trabajo y previsión social, secretaría de la reforma agraria, secretaría de turismo y la consejería jurídica del ejecutivo federal.”<sup>15</sup>*

El capítulo único del título tercero de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se refiere a la Administración Pública Paraestatal. Es importante destacar el sentido que se otorga a esta rama, así como la ley que les dio origen. El término paraestatal se conforma, por la palabra en paralelo, cuya acepción denota que algo se encuentra alineado o va junto a algo más. Se deduce entonces que los organismos descentralizados se crean mediante ley o decreto, ya sea del Congreso de la Unión o decreto del ejecutivo federal, y que colaboran en el

---

<sup>15</sup> *Ibíd.* p. 9.

desempeño de las funciones que brinda el Estado mediante su gobierno. Su carácter consta de personalidad jurídica y patrimonio propios. Para establecer un lineamiento general que caracterice a estas entidades, se establece que las empresas de participación estatal como las sociedades nacionales de crédito, y de cualquier otra naturaleza, siempre y cuando sean propietarios del 50% del capital social, la constitución de la que provenga dicha entidad contemple el otorgamiento de títulos representativos de capital social y que el gobierno federal mantenga en todo momento la facultad de nombrar a los mandatarios de sus órganos superiores, así como también la facultad legal de vetar los acuerdos que emita.

Los fideicomisos son el siguiente componente a abordar, sin embargo para lograr determinar su significado y trascendencia conviene citar la definición que realiza Ramiro Carrillo Landeros:

*“El fideicomiso es una acción de naturaleza financiera por medio de la cual se manifiesta la voluntad de una persona llamada fideicomitente que cede ciertos bienes a una persona o institución que se denomina fiduciaria para que los administre o proporcione, en ciertas circunstancias, en beneficio de un tercero identificado como fideicomisario. En nuestro país la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el fideicomitente único del gobierno federal, y la creación de fideicomisos públicos ha obedecido a la necesidad específica de atender demandas, proporcionar servicios o explotar bienes de interés colectivo mediante este recurso.”<sup>16</sup>*

Así, se otorga al Ejecutivo Federal la capacidad de agrupar estos fideicomisos de acuerdo al área competencia que considera necesario, respetando siempre la ley orgánica de la administración pública federal y las atribuciones que otras leyes le otorguen a las secretarías de Estado y departamentos administrativos. Cabe señalar que este acto o será realizado por la dependencia correspondiente, sólo así los coordinadores del área asignada serán los encargados de coordinar la programación y presupuestación, tener conocimiento de las operaciones realizadas al interior, así como la evaluación de los resultados.

---

<sup>16</sup> CARRILLO LANDEROS, Ramiro. op cit, p. 118.

## vi. El enfoque sistémico de la administración pública

Se considera que la perspectiva apropiada para analizar el funcionamiento con el que operan las entidades públicas del país se halla en la comprensión de la estructura de un amplio sistema; en examinar cómo se conforma la organización institucional con la cual desempeñan las labores de gobierno. Como ejemplo se tiene a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que transcribe en su título segundo, del capítulo segundo, el establecimiento de las secretarías federales, así como una descripción de sus facultades y deberes. La importancia de esta descripción radica en la exposición de las actividades propias de cada dependencia con las que se delegan facultades y deberes, expresada en la interacción de diversos sistemas.

En un procedimiento analítico de tal magnitud es necesario retomar el enfoque sistémico por su orientación al estudio de las partes que integran un todo sin embargo, *“el todo es más que la suma de sus partes’, pero tiene un sentido operacional claro. ‘Proceder analítico’ (donde dicho carácter en un principio del método científico) quiere decir que una entidad investigada es resuelta en partes unidas, a partir de las cuales puede, por lo tanto, ser constituida o reconstituida, entendiéndose estos procederes en sus sentidos tanto material como conceptual”*<sup>17</sup>

Podrá entonces comprenderse la actividad interior que el todo ejecuta para su funcionamiento, y posteriormente puede abordarse la interacción otros sistemas y con el ambiente en el que se desenvuelven. Por lo tanto, el tema principal de esta teoría es *“la formulación de principios validos para sistemas en general, sea cual fuere la naturaleza de sus elementos componentes y las relaciones o ‘fuerzas’ reinantes entre ellos. De esta suerte, la teoría general de los sistemas es una ciencia general de la ‘totalidad’”*<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> BERTALANFFY, Ludwig von. Teoría general de los sistemas. 2ª ed. México, FCE, 2006. p. 42.

<sup>18</sup> *Ibidem*. p. 65.

Para efectos del presente trabajo hay que demarcar el enfoque sistémico hacia la administración pública en la intención de analizar los procesos que realiza y aquellos elementos cuya intervención es destacable. No obstante, para tal propósito no puede separarse tajantemente de sistemas más complejos, como los son aquéllos de naturalezas políticas, sociales, económicas y culturales, por lo cual su intromisión se realizará cuando su importancia justifique su mención. Asimismo es necesario destacar tal delimitación ante la enorme gama de contenidos que puede abarcar un análisis general sistémico derivado de incluir las interacciones que presentan hacia su interior las diversas ciencias, disciplinas y artes, y las relaciones que establecen en razón de su vinculación.

Para otorgar un marco de referencia que permita comprender el funcionamiento de los procesos administrativos en general, primero hay que detallar las partes que lo integran. Los insumos se puntualizan como recursos tal es el caso de la materia prima, y las demandas, las cuales provienen de la población o cualquier otro órgano público, comienza así la operación administrativa. El valor del primer elemento radica en ser el punto de partida en el sistema y el elemento a transformar en bienes de consumo o servicios públicos. El término demanda se entiende como una solicitud para un servicio público, legal, privado, formal o de información que, inicia una secuencia de procesos atendidos por los diversos recursos humanos, materiales, financieros o tecnológicos.

El siguiente paso consiste en el proceso cuyo fin es convertir dicho insumo, o demanda, mediante técnicas que por ahora sólo conviene llamar *caja negra*, para esta labor se vale de diversas estructuras y procedimientos que serán abordados más adelante. Cabe destacar que Carrillo Castro considera que los límites de las *cajas negras* “*son convencionales, se relaciona con su medio ambiente social, político económico y cultural –cuyo ámbito de acción puede abarcar niveles regionales, nacionales o mundiales- por medio de una o múltiples entradas*”<sup>19</sup>. En donde destaca la influencia que pueden tener tales ámbitos, y las diversas y

---

<sup>19</sup> CARRILLO Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 4ª ed, 1980. p. 38.

amplias fronteras que puede sobrepasar la necesidad de realizar el proceso administrativo.

Los productos, o repuestas, son el resultado en bienes, información o servicios, del proceso realizado en el medio ambiente pues se define en gran medida por el insumo que ingresa. Mediante el proceso administrativo que otorga tales respuestas, es como se deben cubrir las necesidades materiales o informativas de la población, de lo contrario dicho proceso provoca una insatisfacción en el medio ambiente. Aquél último tiene la capacidad de exigir eficacia por parte del proceso a través de grupos de presión o por sus representantes; sin embargo, incurrir en semejantes llamadas de atención puede propiciar la mejora del proceso.

Otro par de conceptos más, que a primera impresión no aparecen en el esquema planteado, son el medio ambiente y la retroalimentación. Éste último se vincula con los productos en la medida en que el receptor, o ciudadano especificando dicho esquema dentro de los parámetros de la administración pública, considera que la respuesta otorgada satisface sus necesidades, reintegrándose tal información de vuelta al inicio del proceso para procurar su complementación. El presente apartado *“representa la evaluación del funcionamiento del sistema al comparar los resultados obtenidos con las demandas, los recursos y el apoyo u oposición (o sea, los insumos) que recibió el sistema administrativo.”*<sup>20</sup> Así, la eficiencia se refiere a la medida en que los insumos corresponden a los productos elaborados, y la eficacia al logro de objetivos que motivó tal respuesta. Por su parte la importancia del medio ambiente se debe a que

*“Estimula o inhibe a quienes están en posibilidades de introducir insumos al sistema administrativo y, por la otra, recibe los productos finales de los procesos internos de dicho sistema. En el medio ambiente se encuentran: los usuarios o la clientela que debe beneficiarse con los productos del sistema; la estructura de producción, que establece los costos para los artículos y los servicios que habrán de consumirse en los programas*

---

<sup>20</sup> *Ibidem* p. 49.

*ordenador al sistema; los grupos de interés y la población en general, así como otras unidades de gobierno.*<sup>21</sup>

Al dar una revisión a los procesos que convierten a los insumos en productos los cuales intervienen en la caja negra, se definen tres aspectos a detallar. La estructura utiliza para su funcionamiento diversos subsistemas, de los cuales la dirección se compone por estratos encargados de la toma de decisiones, por lo tanto adquiere un carácter político al buscar dar con los objetivos y metas de los proyectos o programas que se plantean desde el mando, mantiene una regulación que procura la adaptación. Tal rasgo se logrará mediante la apropiada dirección y flexibilidad que permita hacer frente a las adversidades provenientes al interior de la estructura y del medio ambiente. También establece la vinculación con el medio ambiente. En la conversión se halla la función sustantiva del proceso al transformar mediante operaciones específicas el insumo en el producto. El mantenimiento se encarga de abastecer las diversas áreas de recursos, logrando así mantener el funcionamiento del aparato ininterrumpidamente.

Bajo esta sucesión de premisas, se definen las operaciones que realizan diversos sistemas en la administración pública (secretarías, paraestatales, organismos públicos), sin embargo, al representar diversas sucesiones de esta naturaleza se requiere un desglose detallado de la información. El organograma es el medio más utilizado para representar la estructura de un sistema y su vinculación hacia su interior, acorde al orden jerárquico en el que se instituye. Así como también para simbolizar las operaciones que realizan los diversos subsistemas del proceso administrativo en su conjunto.

Los procedimientos realizados al interior de los subsistemas tienen como objeto la realización del acto administrativo, el cual *“será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada”*<sup>22</sup>. Su intención es cumplir con los objetivos planteados en tiempo y forma, buscando siempre la mayor rentabilidad posible para la empresa pública. En la apropiada realización de los

---

<sup>21</sup> *Ibidem* p. 40.

<sup>22</sup> Ley Federal del Procedimiento Administrativo. México, D. O. F., 4 de Agosto de 1994. p. 3.

procesos, la especialización del recurso humano es esencial para asegurar que el producto se conciba en términos de efectividad, sobre todo cuando el organismo en cuestión sea amplio, puesto que la coordinación entre áreas y su comunicación tiende a tornarse complicada. Es necesario destacar que el tamaño de la empresa será directamente proporcional a la cantidad de personal especializado que requiera, se deduce que atender

*“El mejoramiento de la organización (estructuras) y de los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condiciones de competencia. (...) El conocimiento de las actitudes y aptitudes es pues, con el estudio de las estructuras y los procedimientos, una parte sustancial del análisis de los procesos administrativos.”<sup>23</sup>*

Un aspecto más a destacar dentro del enfoque sistémico radica en el modelo tridimensional, referido a la relación que guardan instituciones, sectores y sistemas para la ejecución de tareas.

*“La organización institucional se descompone, a partir de la cabeza directiva, en dos tipos de órganos: auxiliares y de línea. Los órganos de línea elaboran el producto –bien o servicio- que constituye el fin de la entidad o razón por la que fue creada por el poder político. Los auxiliares la proveen de los recursos de todo tipo, necesarios para que la línea produzca sus fines. (...) El producto institucional, cuando constituye un fin último, se sectoriza; cuando representa un medio para la obtención de otros fines, la institución no es sectorizable, sino afiliada a alguno de los sistemas administrativos”<sup>24</sup>*

Carrillo Castro considera la posibilidad de analizar instituciones desde el punto de vista macro administrativo, siendo necesario tomar en cuenta al aparato público en su conjunto. Por su parte Jiménez Nieto explica el sentido micro como la

---

<sup>23</sup> Ibídem. p. 48.

<sup>24</sup> JIMÉNEZ NIETO, Juan Ignacio. Política y Administración. Madrid, 1ª ed. Editorial Tecnos, 1970. p. 32-33.



individualidad hallada en un grupo, y al macro como la interacción con otras entidades del medio ambiente, tales como cultura o política. Una explicación más clara manifiesta que *“los tres primeros eslabones de la cadena insumo-producto (...) son micro administrativos. El paso de lo micro a lo macro se centra en el producto”*<sup>25</sup> que diversas instituciones políticas o privadas otorgan, y que se observa como el resultado final que da la razón de ser a la institución u organismo que lo emite. Será hasta entonces, cuando dicha institución será sectorizable, y no afiliada.

#### **f. La labor del funcionario publico**

#### **vii. Ética y moral pública en el administrador**

Las cuestiones éticas y morales interesan por el amplio contenido de lineamientos de conducta que proporcionan al individuo y su conjunto; su tratamiento importa a los funcionarios públicos debido a que su ejercicio *“demanda que se desempeñe con estricto apego a las normas morales; con un acendrado espíritu del deber, con eficiencia y un claro sentido de la dignidad y la nobleza que su función implica.”*<sup>26</sup> Su mención es necesaria en vista del amplio sistema que evoca el Estado y sus subsistemas, de dónde se extrae la ética como uno de los aspectos que da origen a esa magna asociación. En vista de un análisis científico en torno a los procesos institucionales, el enfoque sistémico toma en cuenta aspectos básicos para su introducción en los funcionarios, por lo tanto

*“si hablamos de educación, sin embargo, no sólo nos referimos a valores científicos, es decir, a la comunicación e integración de hechos. También aludimos a los valores éticos, que contribuyen al desenvolvimiento de la personalidad. (...) Esto conduce al problema fundamental del valor de la ciencia en general, y de las ciencias sociales y de conducta en particular.”*<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibidem* p. 26.

<sup>26</sup> CAMPILLO SAINZ, José. La ética en el servicio público. México, 1ª ed, INAP, 1996. p. 9.

<sup>27</sup> BERTALANFFY, Ludwig von. Teoría general de los sistemas. 2ª ed. México, FCE, 2006. p. 80.

Ética y Moral obtienen mención al ser sistemas que otorgan las conductas existentes y necesarias para dar con una complementación a nivel en los procesos institucionales; técnicas y herramientas pueden ser mal utilizadas o arrojar resultados parciales o nulos en caso de que el personal que las implemente no cuente con una formación profesional que integre rasgos éticos. El significado etimológico de ética proviene de la palabra griega *ethós*, que a partir del análisis sobre el carácter y la manera de comportarse de los individuos, define el deber ser en un contexto particular. Un claro ejemplo lo otorga Aristóteles al relacionar ética y política, donde un discurso de esta naturaleza está destinado a orientar la conducta, definir lo bueno y lo malo, o aquello permitido o prohibido.

Así, su estudio abarca la acción humana y la moral. Cuyo último concepto proviene de la palabra latina *moris*, que hace referencia a las costumbres, creencias y valores que se observan en determinado tiempo y lugar. Así, la moral tiende a regular el comportamiento humano mediante principios que provienen de una idea sobre qué es lo bueno o correcto, y lo malo o incorrecto. Además va un paso más allá al tratar la interacción de las personas en su conjunto bajo tales lineamientos, lo cual torna más compleja dicha ciencia. Con lo anterior se puede afinar que

*“Los valores morales en su conjunto y vistos como reglas que orientan la voluntad y el comportamiento humano en sociedad, al ser generalizados e incorporados a un conjunto teórico de conocimientos pasan a formar parte de la ética. Así, la moral concierne a la actividad cotidiana y voluntaria del hombre en tanto ser social, mientras que la ética se encarga de estudiar y explicar este tipo de actividad y comportamiento, desde su origen, fundamentos, situación actual, tendencias y perspectivas.”<sup>28</sup>*

Sin embargo, también hay que destacar el carácter público de la moral, y la importancia de la sociedad como el grupo que inculcará los valores de cada uno

---

<sup>28</sup> CARRILLO LANDEROS, Ramiro. Fundamentos éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública. Tesis doctoral. (Ciencias Políticas y Sociales) México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2005. p. 41.

de sus integrantes. La presencia de la moral radica en que contribuye a la formación personal a partir de la observación e imitación de valores que se observan desde la infancia. Con los intentos de asimilar dichos valores se obtiene el criterio ético necesario para discernir entre lo bueno y malo.

Ética y moral constituyen un parteaguas al ahondar sobre cuál es la conducta correcta, pero al hablar de un funcionario público es más acorde retomar los dictados de la deontología. Dicho término es definido por Campillo Sainz como *“el tratado de los deberes que han de cumplirse en una profesión determinada. (...) Se habla así, de una deontología jurídica, de una deontología médica, de una deontología del empresario y, también, de una deontología del servidor público. Pero hay que tener presente que la deontología, en este sentido, se identifica con la ética profesional.”*<sup>29</sup> Interesa dicho término puesto que, al hablar de las diversas labores a desempeñar en un grupo, es necesario considerar que *“a cada función de la sociedad corresponde cierto patrón, laxo, de conducta. (...) Según el papel que ejerza deberá guiarse por uno u otro conjunto de disposiciones aceptadas.”*<sup>30</sup> Tal vocablo incide para efectos de la labor pública al aproximarse los postulados éticos sobre los cuales se ejerce un *deber ser* a toda profesión, y que definen los actos buenos y malos en la práctica de una labor.

La pauta esencial por la que interesa retomar la deontología radica en la aplicación de lineamientos éticos sobre el trabajo que se realiza, mismos que permiten una ejecución óptima de determinada labor desde la perspectiva de la moral. Se habla entonces de una moralidad social como el conjunto de reglas de comportamiento que nacen del entorno, y se aceptan por sus integrantes. Por otra parte también existe una moral que debe ser retomada por aquellas personas que desempeñan una función pública, cuya posición en la sociedad les obliga éticamente, a adoptar cierta postura en el desempeño de sus funciones. En términos usuales a la labor de la persona, Villoro considera que

---

<sup>29</sup> CAMPILLO SAINZ, José. Op. cit. p. 9.

<sup>30</sup> VILLORO, Luis. El poder y el valor. México, 1ª edición, 3ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 176.

*“La moralidad social incluye también reglas generales, aplicables a todo miembro de la sociedad considerado ciudadano. Adquiere entonces una dimensión política. Ellas señalan el comportamiento debido por todos ante la cosa pública, indican lo que la sociedad espera de cada quien para la realización de un bien común. Siguiendo sus indicaciones, cada quien sabe cuál es su lugar en el espacio real del poder, cómo debe actuar para guardarlo y no interferir indebidamente en el poder de los otros.”<sup>31</sup>*

La ética en el servicio público procura un bien definido que nace en el deber ser del administrador, se alhoja en la persona que desempeña dicho cargo. Por otra parte, desde una perspectiva que involucra a la sociedad, *“el servicio público juega un papel moral y político dentro de la vida de los ciudadanos, pues su dignidad y bienestar depende del primero, y éste expresa la calidad moral institucional del gobierno.”<sup>32</sup>* De la misma forma, en la medida que el servicio público otorgue o falte a la contribución del bienestar común, serán los gobiernos los responsables de las secuelas; incluso cuando tales deterioros existan, *“lo que se debe hacer cuando se está en contra de las corrupciones políticas no es rechazar la política y alejarse de ella, sino intervenir para limpiarla de esas corrupciones.”<sup>33</sup>*

Así, detalla Bautista que los comportamientos antiéticos devienen en corrupción, y modifican la forma de las organizaciones públicas mediante prácticas de extorsión y soborno. La anterior premisa desemboca en que la corrupción política y administrativa *“Se caracteriza por el abuso de los deberes del funcionario público para obtener beneficios propios”<sup>34</sup>.*

En necesario puntualizar los diversos rasgos que devienen en la corrupción de las labores públicas. En primer lugar hay que destacar los valores hallados en las personas y su influencia; existen determinados valores que son indispensables

---

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> AGUILAR Hernández, Felipe. Moral pública en los procesos de buen gobierno. México, Plaza y Valdés Editores, 1ª ed, 2000. p. 180.

<sup>33</sup> SAVATER, Fernando. Ética, política, ciudadanía. México, 1ª edición. Ed. Grijalbo, 1998. p. 26.

<sup>34</sup> BAUTISTA, Óscar Diego. Ética para corruptos. España, Editorial Desclée de brouwer, 1ª ed, 2009. p. 30.

para la función pública, como la responsabilidad y la dignidad, que entran en conflicto al existir una dualidad entre la preferencia del bien común o el personal, lo que resulta en un atropello a los lineamientos del servicio público. El dilema a encarar desde la ética personal radica en que

*“los servidores públicos, en este sentido, aceptan obligaciones especiales para servir de manera más o menos bien definida a los intereses que sus cargos deben fomentar; al hacerlo, simultáneamente reducen su derecho a considerar otros factores, ya sea de sus intereses personales o de otros más generales sin relación con la institución o con su cargo dentro de ella.”<sup>35</sup>*

Por su parte, la codicia y la avaricia se asumen como valores antiéticos que procuran el bien individual a costa del interés público, esto es un defecto por que transgrede los preceptos de la función pública. Erich Fromm considera que tal conducta predomina cuando los bienes materiales, los medios para alcanzar una satisfacción, como la felicidad, se convierten en fines. *“Los medios se convierten en fines. Producimos para producir, consumimos para consumir. Hablamos mucho de libertades, de ideales, de Dios..., pero la realidad es que nuestros intereses principales son materiales y egoístas”<sup>36</sup>*. Asimismo, al desvincularse la ética de la política, dejan de atenderse las actividades concernientes a la población, y dicha actividad se degrada a una lucha por conservar el poder y atesorar riquezas. En otras palabras, las causas internas, *“parten del sujeto, de sus estructuras psicológicas, de sus inclinaciones y convicciones”<sup>37</sup>*

Las causas externas que orillan a los funcionarios a cometer prácticas corruptas se encuentran en el entorno en el que se desenvuelven. Bautista señala tres. Los factores políticos se ocasionan debido a la falta de preparación en las altas jerarquías de las organizaciones pública, misma que al tomar cargo de algún puesto deterioran en sus objetivos; aunado a tal, la ausencia de valores públicos

---

<sup>35</sup> AGUILAR Hernández, Felipe. Op, cit., p. 199.

<sup>36</sup> FROMM, Erich. Ética y política. España, 1ª ed, Editorial Paidós, 1993. p. 15.

<sup>37</sup> BAUTISTA, Óscar Diego. Op. cit, p. 57.

permite tal degradación. Los factores económicos son la consecuencia del modelo capitalista, en donde las posiciones materiales ocupan una importancia preponderante sobre el interés de la población, deteriorándose así en pro de los gestores de la administración.

Para los propósitos de éste trabajo revisten especial interés los factores administrativos que son motivados por la baja remuneración salarial, la falta de profesionalización producto de una escasa o nula educación humanística y de valores, el poco oficio, la improvisación, el sistema de botín y lo que Bautista señala como imitación, debido al *“hecho de ver que algunos funcionarios asumen conductas en las que se aprovechan de ciertas situaciones, obteniendo ventajas económicas o de otra índole”*<sup>38</sup>.

Al respecto, Aguilar destaca la importancia de las cualidades morales, así como de las actitudes mentales, para no caer en estos vicios. Por otra parte se debe resaltar la labor de los códigos éticos en la búsqueda del establecimiento de reglas que normen la actividad laboral. En otras palabras, el administrador se desenvuelve en un medio ambiente social y organizacional. Al adentrarse en este primero mediante el desempeño de una figura pública, se encuentra llamado a responder ante diversas situaciones. Las complicaciones al interior de las organizaciones radican en que *“cuanto más se asciende en la escala jerárquica de la organización más difíciles, complejos y concurrentes son los problemas de elección moral”*<sup>39</sup>. Ante esta situación es pertinente adoptar medidas detalladas para la toma de decisiones al interior de las organizaciones.

En la legislación nacional, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos describe a detalle los principios de la función pública, los actos que son causa de responsabilidad administrativa, las sanciones y procedimientos para aplicarlas y la inserción de actos preventivos contra la corrupción. Se considera al documento como la concretización de las inquietudes por los efectos colaterales que ocasiona la corrupción en la función pública en

---

<sup>38</sup> Ibídem p. 48.

<sup>39</sup> AGUILAR Hernández, Felipe. Op, cit., p. 224.

México. Por lo tanto, las observaciones desarrolladas a lo largo del inciso, son previstas y plasmadas en un documento de trascendencia legal, al que los servidores públicos deben de atenerse en el ejercicio de sus funciones.

### **viii. Criterios para la toma de decisiones**

Las decisiones tienen un carácter contundente para alcanzar los objetivos previstos por las organizaciones; sin embargo, diversos factores influyen en el desempeño de las labores, y en los resultados de las decisiones, motivo por el cual es importante darle una revisión. El medio ambiente externo a la organización constituye el terreno donde se determinan las alternativas a elegir. Las influencias de grupos de presión son certeramente detalladas por March y Simón dado que *“los empleados reciben apoyo físico y emocional por parte de grupos diversos (de presión) de las figuras de autoridad en la organización”*<sup>40</sup>, precisando tales grupos por ejemplo, como la familia del individuo. Así, se estima que las decisiones tomadas tienen diversas variables que determinan su éxito, por lo tanto *“describir el proceso de la toma de decisiones en las organizaciones es una tarea compleja porque toda acción humana involucra un tipo de decisión. Además, tal complejidad se deriva del hecho de que todas las decisiones implican distintas metas, distintos umbrales temporales, diferentes estrategias de instrumentación y desiguales fuentes de información”*<sup>41</sup>

Desde la perspectiva del comportamiento humano y su encuadre motivacional, las gratificaciones que una organización proporcione por el desempeño eficaz de alguna labor, constituye un modelo atractivo en el cual tomar parte activa. Con el presente panorama, la teoría de las organizaciones dicta parámetros específicos para la toma de decisiones, que son el tema del siguiente apartado.

---

<sup>40</sup> MARCH, James y SIMON, Herbert. Teoría de la organización. España, Barcelona, 2ª ed, Editorial Ariel, 1969. P. 64.

<sup>41</sup> DEL CASTILLO, Arturo. “Cambio y procesos decisorios: planeación y ambigüedad” en ARELLANO, David., CABRERO, Enrique., DEL CASTILLO, Arturo., (coord.) Reformando al gobierno. 2ª reimp., México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 228.

En primer lugar hay que destacar bajo qué términos podemos determinar que una meta alcanzada es óptima o satisfactoria. En el par de juicios que March y Simón usan para discernir entre ambas, la primera implica un grupo de criterios donde *“la alternativa en cuestión es preferida por estos criterios de todas las demás alternativas”*<sup>42</sup>. La alternativa satisfactoria denota elementos que determinan requisitos mínimos satisfactorios, donde *“la alternativa en cuestión se conforma con o sobrepasa estos criterios”*<sup>43</sup>. Sin embargo, existe una mayor preferencia hacia las alternativas satisfactorias frente a las óptimas, optando por ellas sólo en casos exclusivos.

Hay los elementos detallados en la teoría de las decisiones, que forma parte de la escuela moderna del pensamiento administrativo, desarrollado por Herbert A. Simon y James G. March. Se destaca la racionalidad del hombre administrativo como la característica que lo motiva a tomar decisiones óptimas dentro de un ambiente particular. No obstante las consecuencias están determinadas por tres categorías; siendo la primera la certidumbre, basada en el conocimiento preciso de las repercusiones a estimular. El riesgo, por el conocimiento de las probabilidades de éxito de las alternativas. De igual forma, *“actuando dentro de esa estructura, cada miembro de la organización toma decisiones que afectan no sólo su propia vida sino también la vida de todos los grupos vinculados a la organización”*<sup>44</sup>, razón por la cual la última categoría, la incertidumbre, dificulta la toma de decisión debido a la complejidad de los efectos colaterales que puedan provocar.

Para aproximarse a los programas de rendimiento en las organizaciones, es necesario considerar que *“un estímulo de medio ambiente puede evocar inmediatamente en la organización un juego de respuestas muy complejas y organizadas. A dicho grupo de respuestas (lo) llamamos programa de rendimiento”*<sup>45</sup>. Su utilidad consiste en dar inicio a una serie de actividades

---

<sup>42</sup> MARCH, James y SIMON, Herbert. Op., cit, p. 155.

<sup>43</sup> *Ibíd.* p. 155.

<sup>44</sup> Savater, Fernando. *“Invitación a la ética.”* Barcelona, 5ª edición, editorial Anagrama, 1991. p. 22.

<sup>45</sup> *Ibíd.* p. 156.



previamente planificadas dentro de la organización, y acorde a los fines que pretende alcanzar. La importancia de dichos programas requiere que se encuentren documentados con el fin de analizar los procedimientos que manifiesta. Además, debido a que la programación abarca al personal y la estructura de la organización, su propagación es substancial para alcanzar objetivos óptimos y en un rango de certidumbre.

La percepción y la identificación auxilian en la resolución de los problemas derivados de plantearse un objetivo. Su función consiste en la búsqueda de la alternativa satisfactoria mediante el uso de un conocimiento racional y adecuado del contexto. La identificación del problema, junto con la percepción que se tenga sobre su resolución, otorga las facilidades necesarias en el plano individual. Se destaca que para la aproximación al mejor resultado es necesario contar con un amplio conocimiento del entorno y de las capacidades de la organización.

Al tomar en cuenta la cantidad que empleados necesarios en las labores de organización, su distribución es crucial para el funcionamiento adecuado. En este aspecto, la división del trabajo *“consiste en distribuir eficientemente actividades y definir niveles de especialización entre los individuos y órganos de acuerdo con sus peculiaridades y el grado de programación”*<sup>46</sup>. Dicha organización exige una coordinación adecuada entre las diversas áreas que se crean en aras de tal división. Al hablar de coordinación entre áreas, la comunicación otorga una interacción eficaz mediante el intercambio de información entre individuos y órganos. Su importancia radica en que *“cuando alguien puede resumir sus percepciones y las transmite a los demás como fuente importante de información, hay un proceso de absorción de incertidumbre”*<sup>47</sup>. En la medida que propicia tal aspecto, la decisión tomada adquiere un carácter más certero, además se obtiene así un criterio formal al incidir en la información que se obtiene.

---

<sup>46</sup> CARRILLO LANDEROS, Ramiro. Metodología y administración. México, 1ª edición, Editorial limusa. 1982. p. 142.

<sup>47</sup> *Ibíd.*

Con los párrafos anteriores se ha destacado la importancia que desempeña la estructura de la organización, debido a que en ellas se desempeñan diversas tareas de forma ordenada. No es posible la atención de diversos programas al mismo tiempo, pero si se pueden planificar las labores en las áreas competentes y dar una atención coordinada. Bajo tal argumento se puede hallar la necesidad de hacer complejas las organizaciones en la medida que abarquen problemas detallados. Por otra parte este seccionamiento denota el tratamiento racional con el que se manejan dichos problemas.

El vínculo que mantiene la estructura de la organización y la racionalidad, apunta que *“un comportamiento racional requiere modelos simplificados que capten los aspectos principales de un problema sin captar todas sus complejidades”*<sup>48</sup>. Así, la simplificación consiste en un intento de dar con el balance entre ambos criterios, cuyas características consisten en la búsqueda de alternativas satisfactorias mediante procesos definidos, y en el alcance de los objetivos a través de programas rutinarios, de consecuencias detalladas.

Las acciones globales para alcanzar las metas son adaptables, lo cual les otorga una permanencia en el tiempo. Por otra parte, el carácter fragmentado y específico de las partes que integran los programas no sobrevive en su mayoría a los cambios de gran magnitud en las organizaciones. Conviene entonces entender por estructura de la organización a aquellos elementos estables cuya solidez es ajena a la constante modificación, y en el caso de que la requiera, se realiza conforme a un proceso de adaptación lento. Para lograr definir las áreas que necesitan una organización, la racionalidad es un aspecto fundamental a abordar puesto que de ella se definirá la estructura en función de los límites que tenga. De otra forma, *“si no hay límites en la racionalidad o si los límites varían de una manera rápida e imprevisible, no podrá haber estructura organizada estable”*<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> MARCH, James y SIMON, Herbert. Teoría de la organización. España, Barcelona, 2ª ed, Editorial Ariel, 1969. P. 187.

<sup>49</sup> Ibídem p. 188.

De igual forma March y Simon consideran que los presentes programas atienden un plazo corto en la vida de los organismos, pues se enfocan a dar con la solución de sus problemas cotidianos. El plazo largo procura el aprendizaje de estos procedimientos. No obstante la naturaleza resolutoria de los plazos cortos y sus implicaciones son tema de interés que abarca el contenido del siguiente inciso.

#### **ix. Resolución de problemas.**

Los planos individual y grupal al interior de las organizaciones componen la base sobre la cual se inician los procesos de resolución de problemas. Las implicaciones que otorga la toma de decisiones en un plano individual integran diferentes características a las halladas en el plano grupal. Por lo tanto es necesario abordar su desenvolvimiento en la organización y las aristas que se producen en torno a tal situación.

Del plano individual derivan las consideraciones que los empleados aplican en su entorno, y que al desarrollarse en un grupo otorgan arreglos más complejos en la resolución de problemas. La memoria, como una porción nativa de cada individuo, constituye un medio que considera las soluciones posibles y aplicables ante determinada situación. De escenarios pasados se obtiene tal información, mediante el tratamiento anterior que fue utilizado, y el grado de éxito que otorgó. Es más propio referirse al proceso del recuerdo que tiene como finalidad encontrar soluciones de situaciones pasadas como “reproducción”. Hecho que no implica una imitación en el tratamiento realizado, puesto que dicho proceso atiende a contextos diferentes. Así, la búsqueda de soluciones mediante la reproducción, que se acoplen al *status quo* (estado actual de las cosas) es llamada “productiva”.

Sin embargo, hay que destacar la incapacidad de abordar cuestiones específicas dentro en la presente situación. A cambio de tal obstáculo, una visión general otorga los principios básicos elementales en la resolución de problemas, mientras que es altamente adaptable a las situaciones particulares de las organizaciones públicas. Tales principios para abordar los procesos de solucionado de problemas

proponen su aproximación mediante el tratamiento de los elementos más simples que lo componen, sin importar la complejidad del proceso en su conjunto. La información disponible en diversos medios es también un factor esencial en la medida en que permite una trayectoria directa hacia la resolución, no obstante para no caer en retrasos la selección y discriminación de dichos datos, y las posibles soluciones que arrojan tienen también una importancia substancial.

Es pertinente destacar la presencia de programas específicos que busquen abatir la *“gran cantidad de arbitrariedad en la secuencia en la cual se realizan los pasos para el solucionado del problema”*<sup>50</sup>. El primero de los cuales expone los procedimientos a realizar con su ejecución, y otro que se ocupa del problema mediante la estructuración de un proceso cuya finalidad es la resolución. Un último principio radica en acomodar jerárquicamente las situaciones a atender mediante fases que puedan ser atendidas independientemente, pero siguiendo la trayectoria de una misma situación.

Los procesos anteriormente descritos tienen la posibilidad de ser modificados. Las diversas cuestiones que no logren adaptarse a los entornos en busca de un proceso satisfactorio, pueden desenfocar en la flexibilización del proceso. En la medida en que dichos principios sean aplicados más rígidamente habrá una mayor resistencia a la adaptación por parte de sus componentes. Conviene entonces ahora retomar el tema de la colectividad en la resolución de problemas y la toma de decisiones, puesto que las organizaciones se componen de números amplios de personal que se halla involucrado en el proceso. La primordial complicación a afrontar se halla en que, *“en la situación de grupo, el proceso necesita comunicación interpersonal y por lo tanto, muchos de los pasos que de otro modo se llevarían a cabo en el interior del cerebro del individuo, se hacen visibles al observador. Pero este punto de vista es válido, desde luego, sólo si los procesos son más o menos similares.”*<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> *Ibíd.* p. 197.

<sup>51</sup> *Ibíd.* p. 199-200.

De las reacciones que ocurren al realizar un proceso e interactuar en grupo, se pueden definir una serie de consecuencias a apreciar. En primer lugar, existe una tendencia más amplia a encontrar errores o situaciones antagónicas que puedan dificultar el camino, al abarcar el criterio de varios individuos. De igual forma tienen una mayor aceptación aquellas propuestas que están fundamentadas, o aquellas de mayor confianza, otorgando así repercusiones diferentes a la actuación individual. Destaca la división del trabajo, que especializa las actividades, y otorga un mayor rango de eficacia.

Dichos parámetros dan apertura a la modificación del proceso debido a que el grupo tendrá mayores posibilidades de adquirir y atender información relevante, lo cual también deriva en un mayor número de contribuciones. En el ambiente de trabajo es más propensa la presión hacia los demás integrantes, con la finalidad de aumentar el ritmo de trabajo; la presencia de diferencias o resistencia pueden crear el efecto contrario, pues pueden también encontrarse como una mayor motivación o apatía para realizar el trabajo asignado, distraer o enfocar la atención. También es posible entorpecer o agilizar el proceso al compartir o restringir información necesaria.

Un aspecto interesante destaca en determinar el grado en que las situaciones otorguen un margen para los cambios en los programas, más específicamente, que permitan la innovación en pro de la resolución. Para alcanzar dicho cambio es necesario describir las características que pueden fomentarlo. Un primer pormenor radica en que el cambio de criterio mencionado anteriormente tiene un transcurso relativamente lento, no puede alterar radicalmente el transcurso del proceso. Por su parte el medio ambiente ejerce presiones que pueden ajustar la marcha del trabajo en mejora o detrimento del grupo de trabajo. También al interior del grupo, puede haber presión en torno al nivel de trabajo en el grado en que la comparación con los demás sujetos determine diferencias en cuanto a calidad y cantidad de trabajo realizado. De igual forma, otras organizaciones pueden tomar estos parámetros para evaluar los procesos que realizan, y así buscar medios que otorguen resultados satisfactorios.

En el intento de lograr estándares satisfactorios es posible que las organizaciones acoplen nuevas herramientas y métodos. Así, *“la cantidad de innovación aumentará probablemente cuando los cambios en el medio ambiente determinen una insatisfactoriedad de los procedimientos utilizados en la organización”*<sup>52</sup>. Entre los factores que pueden propiciar nuevos usos, destaca la estadística como la evidencia de bajos resultados, nuevos criterios (dados muy raramente) y las oportunidades para asimilar dichos cambios que terminan por adoptar tales procesos innovadores. Estos cambios pueden ser acelerados al existir un equilibrio entre la fácil realización de los objetivos planteados, y si los resultados a los que se aspira son inalcanzables producen frustración; de otra forma no se propicia un ambiente adecuado a la innovación.

Debido a que la implementación de técnicas novedosas no es un apartado establecido en las organizaciones, es necesario estimular su comienzo. Tal estímulo puede consistir en la incapacidad de un programa de alcanzar resultados satisfactorios, o por el interés de la organización por adoptar nuevas formas y procedimientos. Para definir entonces el momento en que es necesaria la innovación, hay que considerarla como una opción para el desempeño eficaz del trabajo; también cuando existe un interés por complementar los procesos actuales con aquellos novedosos bajo la promesa de obtener resultados eficientes.

Para que pueda existir un compromiso de los administradores hacia estos nuevos procesos, que no están previamente programados, se requiere una asignación de tiempos en los que se le dé espacio a tal actividad, como también determinar los objetivos con precisión. Reunidos estos detalles y si se dan las situaciones planteadas, es *“cuando hay que desarrollar un nuevo programa, se crea un nueva unidad en la organización encargada primero del trabajo de elaborar un programa nuevo y luego de llevar a cabo cuando haya sido elaborado. Este procedimiento proporciona una actividad de innovación y desarrollo de programas”*<sup>53</sup>. Con su creación se da también un paso hacia los nuevos procesos que incurren en

---

<sup>52</sup> *Ibíd.* p. 202.

<sup>53</sup> *Ibíd.* p. 206.

enmendar y solucionar los defectos en materia de resultados. Tal situación constituye un punto de partida sobre cómo solventar problemas mediante la innovación de programas al interior de las organizaciones.

### 3) Capítulo Segundo – Diagnóstico

#### g. Trayectoria histórica de la administración pública en México

##### x. Administración pública caudillista (1920-1928)

Contar con los precedentes históricos que han conformado la actual administración pública tiene una importancia trascendental, debido a la exposición de causas de las complicaciones que actualmente enfrenta el sector. Para la delimitación apropiada del tema es necesario comenzar “*En el siglo xx, una vez que la revolución mexicana concluyó y se pacificó el país, se promulgó la Constitución de 1917, la cual estableció nuevas atribuciones y responsabilidades del Estado*”<sup>54</sup>. Momento en el cual comienzan los procesos de reforma de la administración pública en México. En el contexto citado, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles se perfilan como los personajes que llevaron a cabo dichos procesos, imponiendo su figura así como facultades extraordinarias.

La importancia de destacar los presentes personajes consiste en exponer su obra así como las complicaciones que procuraron enmendar. Es con Carranza como iniciaron cambios substanciales en la administración que impartió el gobierno desde diferentes espacios, los cuales se abarcan en la constitución de 1917. Tal documento inició el ideal del Estado para con el interés común, así como los lineamientos legales que otorgan al ejecutivo un peso más allá que los demás poderes.

Unos de los actos primordiales de reforma llevados a cabo por Carranza es el decreto que instaura ocho secretarías al cual se le denominó, Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Entre los cambios fundamentales que integra, se encuentra la creación de la Secretaría de Estado, el Departamento Judicial de la Nación y el Universitario y de Bellas Artes. Dicho decreto sirvió como una primera

---

<sup>54</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. Gestión y Política Pública, Volumen XVIII, No. 1, Primer Semestre de 2009. p. 81.



aproximación a las necesidades de la población de aquel contexto, con tal reforma fueron requeridas modificaciones substanciales en el funcionamiento del aparato administrativo del gobierno.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue objeto de constantes vaivenes en la búsqueda de su concretización y aplicación en el país. Se constituye entonces la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, la cual organiza las funciones del Estado y de la administración pública mediante el establecimiento de seis secretarías y seis departamentos. Se integran también organismos de justicia administrativa, tales como el Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Del sintetizado proceso que realizó Carranza, se destacan los intentos por acaparar y definir las respectivas funciones que deben atender secretarías y departamentos, así como también los primeros intentos por dar formal al futuro gobierno de México y su administración pública.

En los años posteriores a la muerte de Carranza prosiguió el caudillismo, etapa en la que, *“a partir de 1920 los caudillos más poderosos, es decir, aquellos que habían ganado la presidencia recomenzaron el viejo proceso de debilitación de las fuerzas periféricas.”*<sup>55</sup> Se le denomina así a la etapa que comprende los periodos presidenciales de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, en donde buscaron legitimar y concentrar su poder en razón de darle al país la estabilidad política que requería. Cuando asumió la presidencia, Álvaro Obregón inició un proceso de legitimación de su poder tanto interna como externamente. Para lograrlo era necesario el reconocimiento de la deuda pública con los Estados Unidos. Internamente, los asuntos económicos y de la pacificación del país ocuparon un espacio primordial.

Diversos procesos de descentralización en secretarías y departamentos se iniciaron con la intención de otorgar a lo largo del país los servicios que se requerían. Actividades agrícolas y de pesca están entre las beneficiadas con

---

<sup>55</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México. México, 1ª edición, editorial Miguel Ángel Porrúa, 2004. p. 210.

activación económica del país era imperativa. Asimismo el interés por la administración de la riqueza que se lograra obtener, se destacó en las modificaciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el departamento de la contraloría. Es entonces el proceso de gobierno de Álvaro Obregón una continuidad en el intento por dar una forma específica a la administración mexicana que abarque el país en su totalidad.

La educación, la reorganización del ejército, el comercio y la industria fueron elementos que atendían las necesidades del país, como también el control en la gestión de los recursos misma que se expresó en establecimiento de controles para su manejo. Otra manera más clara de detallar la presidencia de Álvaro Obregón indica que sus acciones *“forman parte de la reorganización del aparato administrativo, que estaban orientadas a la consecución de la reestructuración tanto económica como social del país”*.<sup>56</sup> Cabe destacar que la realización de tales intenciones hubiera requerido de un tiempo más amplio en la presidencia, por lo tanto muchas de las acciones impartidas por Obregón fueron continuadas por su sucesor.

Posteriormente, el General Plutarco Elías Calles ocupa de la presidencia de 1924 a 1928. Durante este periodo se observa un impulso destacado a la introducción y desarrollo del capitalismo mexicano, así como también a la posterior administración que requería esta riqueza.

*“Una de las medidas más importantes a las que recurrió Calles fue la reforma hacendaria que se dirigió al logro de cuatro objetivos concomitantes: 1. Obtención de mayores ingresos al estado; 2. Reorganización del sistema fiscal; 3. Establecimiento de un sistema bancario capaz de asegurar y estimular las actividades económicas; y 4. La reestructuración del rito interior y exterior. Varios de esos objetivos habían sido fijados durante el objetivo de Obregón.”*<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibíd.* p. 216.

<sup>57</sup> *Ibíd.* p. 217.

Tales medidas fueron concretadas mediante la creación de diversos gravámenes, como es el caso del impuesto sobre la renta la cual requirió su propia ley. Así como también enfocar acciones a la estabilización del sistema tributario, mediante organismos y leyes, lo que contribuyó a la modernización de dicha secretaría y su adaptación a las necesidades de aquel entonces. No obstante la principal medida que tomó en este rubro fue la creación del Banco de México, cuyas atribuciones lograron estabilizar en gran medida la economía nacional. Respecto a los decretos, la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley Orgánica del Departamento de Presupuesto de la Federación tuvieron la misma intención y efecto sobre el país.

Otros elementos que fueron abarcados mediante la creación de leyes, tal es el caso del reparto de tierras y las aduanas. Para este primero, la creación del banco nacional de crédito agrícola, y su respectiva ley, sirvió como un parteaguas para dar atención al sector agrícola. Dicho proceso fue acompañado tanto por creación de leyes como por los respectivos organismos que se encargaron de su ejecución, así se procuró el bien funcionamiento del aparato hasta entonces creado. La comisión de aranceles tuvo la intención meramente recaudatoria al unificar impuesto sobre comercio exterior. Así pues el ramo hacendario tuvo una principal preponderancia durante este periodo presidencial, cuya secretaría se diversificó con la creación de tres dependencias que atendían asuntos de índole económica.

Un aspecto más a destacar consiste en la reforma que Calles realizó en la Ley Orgánica de Secretarías del Estado. Hasta ese entonces las secretarías recibían sus abastecimientos mediante el Departamento de Aprovisionamientos Generales, al suprimírsele se daba la facultad a las secretarías y demás departamentos adquirir por sus propios medios los insumos necesarios que requerían para su funcionamiento. En 1926, dos años antes del término del mandato de Calles, una modificación del congreso en la constitución restringió la reelección presidencial. Una modificación más, que aumentaba el periodo presidencial a seis años de gobierno, tuvo un efecto más formal sobre la manera de ejecutar el poder ejecutivo.

## **xi. Administración pública presidencial (1928-1958)**

Se le denomina presidencial a la etapa del país comprendida entre 1928 y 1958 donde sobresalen las figuras de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez, Lázaro Cárdenas del Río, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés y Adolfo Ruíz Cortines, como los presidentes que consolidaron la institucionalización con facultades superiores a los poderes de la unión.

Emilio Portes Gil asumió el cargo de Presidente interino por un periodo de dos años, tiempo suficiente para realizar acciones interesantes a favor de la administración pública en México; muestra de esto es la creación del Departamento del Distrito Federal, cuyo acto requirió de la modificación del artículo 73 constitucional y de su Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales. Destacó su interés por priorizar *“la institucionalización del país, la promoción del campo y el establecimiento de un programa de desarrollo, mediante el cual se dieron facilidades para construir las ligas de comunidades agrarias.”*<sup>58</sup> En materia de educación, en 1929 se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Su principal atribución constituye en dar a dicha universidad la autonomía de gestión.

Posteriormente, Ortiz Rubio enfrentó problemas de considerable magnitud como la crisis de 1929 la cual obstaculizó el crecimiento capitalista que se procuraba en aquel entonces. Como consecuencia de esta situación se promulga la Ley Federal del Trabajo en un intento de proteger los derechos de los obreros. A partir de entonces hubo un interés por la regulación económica y financiera, la cual se expresó en instituciones como una comisión reguladora y una ley monetaria. También en el Distrito Federal se procuró dicho interés, al expedirse su propia ley hacendaria. *“Con estas modificaciones entre las más relevantes, Ortiz Rubio se*

---

<sup>58</sup> FLORES CABALLERO, Romeo. Administración y política en la historia de México. México, 2ª edición, FCE, 1988. p. 200.

*había propuesto transformar la máquina gubernamental, mediante la simplificación, intensificación y eficacia de los servicios administrativos*<sup>59</sup>

Accede entonces a la presidencia del país Abelardo Rodríguez en 1932, quien dio continuidad a la reorganización administrativa, comenzando por las cuestiones laborales, prueba de ello fue la creación del *“Departamento Autónomo del Trabajo, cuyas facultades eran, entre otras, el estudio de la legislación obrera, las asociaciones obreras y patronales, los contratos de trabajo, el seguro social, juntas y tribunales de conciliación y arbitraje, (y) la información e investigaciones sociales”*<sup>60</sup>. Aún así, sin desligarse del interés por la economía que prevalecía en aquel entonces, crea el Consejo Nacional de Economía en un intento de hacer llegar al gobierno medidas auxiliares en la toma de decisiones.

La Ley Orgánica de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y sus posteriores modificaciones, constituyen parte fundamental en la ordenanza del sistema administrativo mexicano. Con su entrada en vigencia, en abril de 1934 año en el que Lázaro Cárdenas tomó la presidencia, la administración pública se ordena con ocho secretarías, cinco departamentos y una Procuraduría General de la República. Un aspecto que evidencia la simplificación que se procuró, se puede constatar en la fusión del Departamento de Contraloría con la Secretaría de Hacienda. Otros efectos consistieron en la creación de nuevas dependencias en el sector militar.

En el periodo de Cárdenas se dio un énfasis primordial a la estructura administrativa del gobierno, con lo que se proponía definir y controlar los gastos realizados. Esta postura reflejaba el intento de proteger la economía, ya que *“el programa de Cárdenas estaba enraizado en el contexto que favorecía la intervención del Estado después de la crisis de 1929. Se trataba de que el Estado asumiera una política reguladora de toda la actividad económica y social, pero*

---

<sup>59</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. Op. cit., p. 226.

<sup>60</sup> FLORES CABALLERO, Romeo. Op. cit., p. 209.

*esta preocupación estatal no se ejercía en nombre de las masas si no en favor de ellas*<sup>61</sup>

Una característica más que se puede apreciar durante su mandato consiste en un presidencialismo ejercido mediante un gobierno fuerte. Con semejante carácter fue como trató los problemas económicos y sociales que aquejaban a los trabajadores del campo, para lo cual realizó una amplia reforma agraria con *“la intención del gobierno de fortalecer en todos los aspectos a las masas campesinas”*.<sup>62</sup> A partir de 1936 inició procesos de expropiación, tal es el ejemplo de los ferrocarriles, la industria petrolera y el control de la Comisión Federal de Electricidad. Así pues con estas nuevas responsabilidades a cargo del gobierno, fue necesario instaurar en respectivo aparato administrativo que administrará tales dependencias.

Las dos modificaciones que sufrió la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos durante periodos de Cárdenas, se refleja la intención del gobierno de reorganizar el sistema administrativo que estaba en plena expansión. Para 1935 dicha ley establecía 8 secretarías y 7 departamentos administrativos. Departamentos de asuntos indígenas, forestal y de caza, de educación física, de publicidad, y de higiene otorgaron a la ciudadanía una atención integral por parte del gobierno. No obstante, el constante acomodo de estas nuevas instituciones requirió de constantes reformas las cuales implementaron cambios substanciales mediante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, como prueba basta mencionar que

*“las leyes de secretaría de Estado de 1917 y 1934 sólo conferían el despacho de los negocios, en tanto que la Ley de 1935 les agregó el estudio y la planeación de la política en conjunto, así como ‘el promover y gestionar lo conducente’; es decir, se acentuó su carácter político y el*

---

<sup>61</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. Op. cit., p. 230.

<sup>62</sup> FLORES CABALLERO, Romeo. Op. cit., p. 214.

*estatuto de colaboradores de sus titulares con relación al jefe del Ejecutivo.*<sup>63</sup>

Para 1939 se habían instaurado 8 secretarías y 5 departamentos. Además el sector paraestatal tuvo una importancia destacada la cual se refleja en las múltiples empresas que existían en aquella época. Puede deducirse que todas estas constantes transformaciones fueron a causa de la acelerada expansión del aparato administrativo, producto de la adopción y expansión del sistema capitalista. Fue así como se propició la creación de infraestructura que atrajera la inversión privada.

Ávila Camacho inicia su periodo presidencial en diciembre de 1940. Para ese entonces, los cambios realizados por sus antecesores ya habían otorgado al gobierno la disposición y dominio de los sectores económicos claves, por lo que el principal tema en la agenda de gobierno era promover la industrialización en el país. Como consecuencia de este hecho el Departamento de Trabajo se transformó de secretaría sujetándose así a la voluntad del Presidente. Sin embargo este acontecimiento es considerado como un retroceso puesto que esta sujeción se alejaba a los objetivos de la revolución y su compromiso con la sociedad. Por su parte, la continuidad en la modernización administrativa lo *“constituyó la Comisión Intersecretarial de Administración Pública como un organismo encargado de formular y realizar un programa de mejoramiento de la estructura administrativa”*.<sup>64</sup>

Entre las nuevas instituciones creadas en el periodo de 1940-1946, se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social así como bancos de crédito para apoyar a los comerciantes; y en cuanto a las leyes la Ley Orgánica de Nacional Financiera denotan el interés por el aspecto económico del gobierno, pues fue promulgada *“con el fin de promover y auxiliar financieramente a empresas destinadas a la producción”*<sup>65</sup>. Inclusive fueron creadas diversas cámaras de comercio con el fin

---

<sup>63</sup> GUERRERO, Omar. El Estado y la administración pública en México. México, INAP, 1989. p. 535-536.

<sup>64</sup> FLORES CABALLERO, Romeo. Op. cit., p. 222.

<sup>65</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. Op. cit., p. 238.

de aproximarse los empresarios y fomentar el ingreso de capital privado. Era ésta una consecuencia de la industrialización del país. Asimismo fue creado el Estado Mayor Presidencial en el intento de crear un organismo que pudiera auxiliar a una toma de decisiones del Presidente.

Más cercanamente a la administración pública, la creación de la Comisión Federal de Planificación Económica fue un organismo encaminado a la planificación y coordinación, de este rubro es donde tenían injerencia las actividades administrativas. Para 1943 se busca dar con un plan que mejore la administración pública mediante una comisión encargada. Por su parte el sector paraestatal de experimentó un gran desarrollo, debido a que eran de suma importancia para la industrialización que experimentaba el país. El crecimiento acelerado de la administración pública de aquél entonces, puede explicarse por la estabilidad política y su ánimo de industrializar para genera riqueza.

*“Al concluir el régimen de Ávila Camacho el país presentaba características de una sociedad moderna, urbana e industrial.”*<sup>66</sup> La etapa posterior concierne a la presidencia de Miguel Alemán en noviembre de 1946. De dicho periodo se pueden resumir cuestiones como el fortalecimiento de la industrialización, y el encauzamiento de la administración pública para fines de desarrollo capitalista. En el mismo año la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue objeto de una modificación. Se creó por este conducto la Secretaría de Recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Asimismo, unió algunos departamentos convirtiéndolos en secretarías, por lo que el ordenamiento de la administración pública se instauró en 12 secretarías y 2 departamentos.

Para 1952 la industrialización del país había generado una triplicación en el número de empresas, llegando a contarse 158. La motivación de tal suceso se explica por la intención del presidente Miguel de la Madrid (1946-1952) de dar continuidad a los procesos modernizadores iniciados por su predecesor. Sin embargo, en el intento de controlar ese amplio número de empresas, *“se expidió la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de*

---

<sup>66</sup> FLORES CABALLERO, Romeo. Op. cit., p. 227.



*participación Estatal, que establecía los lineamientos legales para normal sus actividades, bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda.*<sup>67</sup> Y que habían sido creados bajo la bandera de la industrialización en el país con repercusiones en el bienestar social.

Sánchez González, considera que el periodo presidencial de Ruiz Cortines (1952-1958) se caracterizó por el intento de *“mantener la estabilidad de los precios, equilibrar la balanza comercial, apoyar la producción, fomentar los incentivos fiscales y otorgar créditos a la industria.”*<sup>68</sup> Una de las leyes que destacó durante su periodo, es aquella que integra la moral dentro de administración para mejorar su ejercicio. Prueba de esto es la Ley de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados de la Federación y la Ley de Estímulos y Recompensas para Funcionarios y Empleados de la Federación.

## **xii. La administración pública en el desarrollo estabilizador y compartido.**

La etapa denominada como desarrollo estabilizador fue la consecuencia del proceso de industrialización que presidentes anteriores ya habían implementado. Mientras intentaba asimilar la industrialización que se había generado, continuaba la tendencia a impulsar el crecimiento económico. Medidas relativas hacia tal propósito fueron implementadas en 1958 por Adolfo López Mateos quien, *“había declarado que para alcanzar el mayor desarrollo con estabilidad monetaria, el país debería producir y exportar más. (...) Para estos efectos se reforzó, moderadamente, la capacidad de crédito de las instituciones bancarias que fueron un factor importante en la industrialización del país.”*<sup>69</sup> De igual manera, la regulación en la actividad en el sector público se evidenció con el establecimiento de planes de acción orientados a lo económico, para lograr dar una coherencia en su funcionamiento.

---

<sup>67</sup> *Ibíd.* p. 230.

<sup>68</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *Op. cit.*, p. 245.

<sup>69</sup> FLORES CABALLERO, Romeo. *Op. cit.*, p. 250.

Para el año de 1958, una modificación más a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se realiza con la finalidad de atender con mayor eficacia los problemas generados por el incremento en la población y el gasto social; los cambios consistieron en la creación de diversas secretarías de gobierno, tal es el caso de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de Bienes Nacionales, la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Obras Públicas y el Departamento del Turismo. Cabe mencionar que dicho incremento en la población fue acompañado también por un incremento en el número de empresas públicas y en la actividad del Estado. Un claro ejemplo se otorga la seguridad social con empresas tales como CONASUPO y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

No obstante, Díaz Ordaz tuvo en cuenta que transformar a la administración pública *“no era cuestión de días o meses; comprendió que afinar los instrumentos y mecanismos de administración requería un severo examen (...) No se trataba de hacer por hacer, modificar simplemente por modificar, sino de transformar para adecuar. (...) Este contexto explica el surgimiento de la Comisión de Administración Pública en la entonces Secretaría de la Presidencia”*<sup>70</sup>. Creada por mandato del ejecutivo, dio a conocer un rezago en la capacidad instrumental y de planeación. Surge entonces la necesidad de crear unidades de Organización y Métodos en las diferentes secretarías y departamentos de Estado, para promover una serie de mecanismos que incrementaron la coordinación de las dependencias gubernamentales, mediante la implementación de fomento a la comunicación administrativa.

Una evidencia más sobre la regulación de la administración pública, consiste en la creación de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, emitida el 4 de Enero de 1966. *“En este ordenamiento se faculta a la Secretaría del Patrimonio Nacional para controlar y vigilar tales entidades por medio de auditorías permanentes, la inspección técnica, obtener información para verificar su funcionamiento económico y vigilar el*

---

<sup>70</sup> *Ibíd.* p. 262.

*correcto seguimiento de las disposiciones emitidas por la Secretaría de la Presidencia en materia de inversión*<sup>71</sup>

Prosigue la etapa llamada “desarrollo compartido” (1970-1982) cuya idea estriba en brindar un desarrollo que permita acceder a la población a mejores niveles de vida. Es así como comienza el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), cuyo periodo introdujo cambios importantes en la administración pública centralizada. Los cuales son la conversión del departamento agrario y de turismo a secretarías, y una reforma más a la ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, cuya necesidad nace de regular el vertiginoso incremento de organismos de ese mismo carácter. Puesto que *“en esta época el problema básico era el control de este universo de entidades descentralizadas que, al parecer, habían brotado por doquier sin que el gobierno hubiera asumido aún la importancia de su comprensión como conjunto”*.<sup>72</sup>

Con la creación del ejecutivo de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, se retoma una vez más la revisión de la actividad del sector público así como sistemas que complementen los resultados del sector; lo cual remite una vez más a la implantación de las unidades de organización y métodos. Una modificación más a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, incumbe también a otorgar las facilidades necesarias para el reordenamiento internos de esas dependencias.

El sexenio de José López Portillo (1976-1982) inició con una fuerte crisis económica, motivo por el cual su gobierno se vio en la necesidad de realizar acciones ejemplares para evitar mayores afectaciones a la población. La reforma administrativa que se implementó se encargo de facilitar los cambios en la política, ya que otorgó una mayor movilidad política concretizada mediante las actividades de las instituciones. Los cambios realizados se enfocaron a la reorganización institucional y sectorial enfocada al sector paraestatal, evitar la duplicación en las

---

<sup>71</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. Op. cit., p. 255.

<sup>72</sup> GUERRERO, Omar. El Estado y la administración pública en México. México, INAP, 1989. p. 699.

funciones que se desempeñan, así como el mejoramiento de los sistemas administrativos mediante la coordinación y la planeación.

Para el logro de semejantes objetivos fue necesario adecuar las leyes, tal es el caso del aspecto económico y financiero. Por lo tanto el gobierno se da a la tarea de realizar una serie de modificaciones las cuales se expresan con

*“la creación de planes parciales y sectoriales (desarrollo industrial, turismo, desarrollo urbano, entre otros) que terminan en la elaboración del plan nacional de desarrollo (1980-1982), que entre sus propósitos tenía: elevar la producción nacional, reducir el desempleo, mejorar la distribución del ingreso y el mejorar los aspectos de alimentación salud y educación.”*<sup>73</sup>

Un hecho más relevante en la reforma administrativa lo conforma la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Carrillo Castro considera que sus antecedentes se hallan en la creación del Departamento Administrativo del Presupuesto de la Federación en 1928 y en la Promulgación de la Ley Sobre la Planeación General de la República en 1930<sup>74</sup>. Por su parte Sánchez González apunta como un antecedente de interés a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Por lo tanto, se estima que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal adquiere un carácter de *“incuestionable trascendencia para nuestra administración pública, ya que significa un paso firme para alcanzar la congruencia y unidad entre todas las dependencias y entidades paraestatales que la configuran, a fin de tener óptimos resultados en su actuación”*.<sup>75</sup> No es para menos, ya que el documento contempla también al sector paraestatal. A partir de entonces las entidades centralizadas (secretarías de gobierno), tienen que hacerse cargo de la actividad de los organismos paraestatales que atienden asuntos de su competencia. Fue entonces necesario el realizar cambios en las atribuciones de

---

<sup>73</sup> *Ibíd*em, p. 264.

<sup>74</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro. “Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976”, *Revista de administración pública. Ley orgánica de la administración pública federal*, México, núms. 71-72, julio-diciembre 1987. p. 72.

<sup>75</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *Op cit.*, p. 265.

las secretarías; tal es el caso de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto o las variaciones en facultades otorgadas a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, y la transformación de la Secretaría de Obras Públicas, en Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Tanto la promulgación de la Ley Orgánica en el periodo presidencial de José López Portillo, como el intento de agrupar las entidades paraestatales dependiendo de la actividad que realizan, fueron intentos del gobierno de aquel entonces por constreñir el elevado número de empresas paraestatales las cuales alcanzaron las 1,155 para 1982. Estas medidas pretendían hacer más eficaces y menos costosas a las instituciones del Estado.

Durante la trayectoria histórica descrita, son evidentes los diversos intentos por mejorar la administración pública en México. Se estima que para formular una propuesta que siga esta misma línea, es necesario conocer los antecedentes en función de evitar errores pasados así como para ubicarla. El lapso de tiempo hasta ahora descrito se engloba en la primera de las etapas que José Juan Sánchez González establece para el estudio de la administración pública en México, a saber: la reforma, la modernización y la innovación. Se realiza la revisión histórica a fin de justificar la propuesta del presente trabajo, que se centra en los postulados de la innovación, a fin de relacionarla como el producto de una trayectoria histórica acorde al contexto actual del país.

## **h. Comunicación mediante manuales administrativos**

### **xiii. Comunicación en la administración pública**

La importancia de tratar el tema de la comunicación consiste en que sus postulados tienen gran injerencia en el desarrollo organizacional, donde la teoría de los mensajes otorga lineamientos fundamentales. En su rama electrónica, la transmisión de mensajes se engloba en la cibernética, no obstante en términos generales se enfoca en el estudio del lenguaje, y en cómo deriva en un medio

para intercambiar información mediante mensajes. Su importancia consiste en que es la base para controlar y dirigir, desde aparatos mecánicos hasta organizaciones conformadas por grupos de personas; ya que en *“las relaciones humanas dentro de cualquier organismo social, particularmente áreas de trabajo, la necesidad de comunicación es de primordial relevancia.”*<sup>76</sup>

En una revisión básica, la dinámica de dicha teoría comienza con la emisión de un mensaje por medio de un transmisor para el receptor que puede tener diversas contestaciones como la ejecución de una acción o procedimiento, también responder con otro mensaje. Del intercambio de información concreta surge una interacción. Por lo tanto, *“la cibernética es una teoría de los sistemas de control basada en la comunicación (transferencia de información) entre sistema y medio circundante, y dentro del sistema, y en el control (retroalimentación) del funcionamiento del sistema en consideración al medio”*<sup>77</sup>

Un argumento de interés primordial radica en que el mensaje del emisor debe ser correctamente transmitido y comprendido por el receptor, por lo que la información tiene que ser clara y comprensible; de otra manera, la intención de control y regulación del emisor se obstaculiza. Tal interacción se aplica en las comunidades humanas, por lo tanto *“sólo puede entenderse la sociedad mediante el estudio de los mensajes y de las facilidades de comunicación de que ella dispone y, además, que, en el futuro, desempeñarán un papel cada vez más preponderante los mensajes cursados entre hombres y máquinas, entre máquinas y hombres, entre máquinas y máquinas.”*<sup>78</sup>

Desarrollar técnicas de comunicación tiene su origen en que *“el interés humano por el lenguaje parece ser un impulso innato por poner código en descifrar, tan propio del hombre”*<sup>79</sup>. Pero es necesario para el entendimiento, la ordenada transmisión de mensajes entre personas y asociaciones, aspecto cotidiano de la

---

<sup>76</sup> FLORES DE GORTARI, Sergio. *Hacia una comunicación administrativa integral*. México, 2ª ed, editorial Trillas, 1990. p. 26.

<sup>77</sup> BERTALANFFY, Ludwig von. *Teoría general de los sistemas*. 2ª ed. México, FCE, 2006. p. 45.

<sup>78</sup> WIENER, Norbert. *Cibernética y sociedad*. México, 2ª edición, CONACYT, 1981. p. 18.

<sup>79</sup> *Ibíd.* p. 78.

vida en sociedad. En las organizaciones, el establecimiento de un lenguaje claro se requiere debido a la necesidad de representar y transmitir ideas concretas, los métodos usados requieren ser difundidos con mensajes comprensibles; aunado a tal, la creación de conceptos que identifiquen las palabras hace un lenguaje ideal, pero complejo. Nos encontramos con lo que Stafford Beer denomina como lenguajes sociales y formales; donde el primero pretende comunicar mensajes fácilmente a través de un vocabulario sencillo y cotidiano, y el segundo que establece *“un máximo de coherencia y de precisión, independientemente de la facilidad con que puedan aprenderse y ‘hablarse’”*<sup>80</sup>.

Con la adopción del lenguaje formal en transmisión de mensajes se pretende disminuir y controlar la entropía que se crea al interior de las organizaciones, por medio de la regulación del medio ambiente es como se puede resistir dicha degradación. Así, la información de los mensajes contiene datos del medio ambiente que, al recibirlos a través de la comunicación, se pueden interpretar conforme a la regulación que convenga a la asociación; se evitan contingencias en la organización, y brinda oportunidades de acción; he allí la importancia de contar con información adecuada y a tiempo, pues de modo contrario *“Las fallas en los canales por deficiencias o sobrecargas, o por no resultar el medio adecuado, también ocasionan prejuicios al mensaje, e impiden o entorpecen la comunicación.”*<sup>81</sup>

El concepto de máquina utilizado para tales propósitos tiene una acepción más allá de la mecánica industrial. Puede considerarse la estructura orgánica de una asociación una máquina, debido a que sus diversas partes se distribuyen ordenadamente dependiendo de la función que realizan, y porque estas vistas en conjunto, en su interior tienen un fin particular. Una característica más consiste en la retroalimentación, definida como *“la propiedad de ajustar la conducta futura a hechos pasados”*<sup>82</sup>. Sin embargo, para su aprovechamiento, hace falta establecer contacto con el medio ambiente mediante órganos que capten información de él,

---

<sup>80</sup> BEER, Stafford. Cibernética y administración. 1ª ed. México, editorial Continental, 1963. p. 151.

<sup>81</sup> FLORES DE GORTARI, Sergio. Op.,cit. p. 46.

<sup>82</sup> WIENER, Norbert. Op. cit. p. 32.

asimismo también es necesario un aparato de toma de decisiones al cual se le otorgan los datos obtenidos; sólo así se puede hablar de un aprendizaje de la máquina, puesto que la retroalimentación le ha conferido datos para conocer mejor las situaciones a las que se enfrenta.

Tanto la máquina industrial como la orgánica pueden adoptar tales características, en el intento por disminuir la entropía en su interior. Es tal la labor del administrador, puesto que *“El hombre de ciencia trabaja continuamente para describir el orden y la organización en el universo, por lo que juega una partida contra su archienemigo: la desorganización.”*<sup>83</sup> Así pues, el personal que desempeña una labor en las esferas más altas de la asociación, depende de las escalas inferiores de la máquina, puesto que son ellas las que ejecutan las labores de retroalimentación y aprendizaje. Mediante los diversos patrones que recogen del entorno, es posible comenzar el proceso que procura las decisiones adecuadas.

Una vez realizado el proceso de recopilación de información, son los directivos quienes se encargan de la toma de decisiones. Sin embargo, varios órganos de retroalimentación pueden dar diversas alternativas de acción para el logro de un mismo objetivo, y aunque sus ventajas y desventajas sean distintas, están todas ellas fundamentadas científicamente. La explicación a semejante fenómeno, es que los criterios usados variarán dependiendo del enaltecimiento que tengan hacia la calidad o la cantidad. *“Naturalmente, un administrador pensará que si se somete a este tipo de dictamen científico nunca podrá hacer nada. A medida que las situaciones se hacen más complejas, el problema para establecer una base científica adecuada para la toma de decisiones se agranda. (...) Nunca toda la verdad acerca de un problema se conoce. Las respuestas científicas son siempre relativas; son válidas, pero en determinadas condiciones”*<sup>84</sup>.

La toma de las decisiones abarca un contexto determinado, esto quiere decir que una decisión efectiva llega a “caducar” al no haberse realizado en tiempo y forma,

---

<sup>83</sup> Ibídem. p. 33.

<sup>84</sup> BEER, Stafford. Op. cit. p. 20.



o aplicarse nuevamente en un contexto distinto. Para lograr disminuir los riesgos que implican al acción es necesario contar con toda la información posible, con las diversas magnitudes en función de minimizar el riesgo y la vulnerabilidad de la decisión; así, se obtiene la probabilidad que indica, y llega a ser determinante, en la definición de una decisión satisfactoria. Una vez realizada tal labor de indagación, corre a cargo de la consideración y criterio del directivo la toma de la decisión.

Un aspecto más que interesa al presente trabajo, consiste en la imposibilidad de atender un amplio número de cuestiones dentro de una sola máquina, sea mecánica u orgánica. Es necesario que se delimiten y repartan funciones, y con base en eso se creen las aéreas correspondientes. Es por eso que *“la cibernética considera la estructura de una máquina o de un organismo como un índice de lo que puede esperarse de ella”*<sup>85</sup>, su composición relata también la especialidad que procura. Sin embargo, existe una evidencia que se puede deducir con tal razonamiento, que hace la diferencia entre ambas máquinas; es aquella donde el proceso de retroalimentación para la maquina es más complicado, caso contrario del humano por *“poseer el equipo fisiológico y, por ende, intelectual para adaptarse a los cambios radicales en su ambiente. La especie humana es fuerte sólo en cuanto aprovecha la facultad innata y plástica de aprender, lo que es posible gracias a su estructura fisiológica.”*<sup>86</sup>

Lo que quiere decir que la capacidad de decisión en los humanos resulta más factible debido a la versatilidad en la corrección y puesta en práctica de conocimientos. Por otra parte hay que destacar que *“los problemas de comunicación suelen ser síntoma de problemas más profundos.”*<sup>87</sup> Por lo que el manual administrativo constituye una herramienta necesaria en el control de la entropía; las descripciones que abarca interesan al interior de la empresa pública, y su entrada en vigor requiere un proceso.

---

<sup>85</sup> WIENER, Norbert. Op. cit. p. 53.

<sup>86</sup> Ibídem. p. 54.

<sup>87</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. Dirección moderna de organizaciones. México, 1ª ed, International Thomson editores, 2006. p. 205.

#### **xiv. Diseño de manuales de organización en la administración pública**

Las dependencias de la administración pública mexicana, en sus diferentes ámbitos de gobierno, exponen diversos datos en la transcripción de un manual. Los datos de observancia específica, dependiendo del ámbito gubernamental y la secretaría, se enfocan a aspectos como la visión y misión, detallados más adelante. Por su parte, aquellos de observancia general denotan la necesidad de uniformar la información, y presentarla de una forma coherente y ordenada; bajo determinadas características que se solicitan en los manuales es factible formalizar un documento breve y conciso, características necesarias para su acceso y entendimiento por los miembros de la organización.

*“El manual de organización tiene por objeto integrar en un solo documento, la información básica relativa a los antecedentes, marco jurídico-administrativo, atribuciones, estructura orgánica, el objetivo y las funciones de la dependencia o entidad; contribuyendo a la orientación del personal de nuevo ingreso, facilitando su incorporación a las distintas unidades de adscripción y a la vez de la proporción de un esquema funcional a efecto de realizar estudios de reestructuración administrativa, cuando sea necesario, al interior de las instancias públicas.”<sup>88</sup>*

Entre los elementos que integran el manual es primordial destacar los datos que identifican el origen del mismo. Tal aspecto se compone del logotipo de la dependencia, su nombre y el título del manual, su inscripción se extiende al margen de las cuartillas que abarca el documento. Resulta elemental exponer el nombre de la unidad administrativo encargada de su elaboración, así como la fecha a partir de la cual cobra vigencia o entra en sustitución del anterior por motivos de actualización. Los señalamientos expuestos se establecen así ya que, *“En la actualidad existe una gran variedad de formas de presentar un manual de*

---

<sup>88</sup> Secretaría de la Contraloría Interna. Guía para la elaboración de manuales de organización. Gobierno del Estado de Sonora. Dirección General de Modernización y Desarrollo Administrativo. Enero 2004, México. p. 3.

*organización, por estas razones, resulta conveniente que en la Administración Pública Federal se adopten normas generales que uniformen tanto el contenido de los manuales, como su forma de presentación.*<sup>89</sup>

A partir de entonces, es necesario acumular los apartados que continúan, de una manera ordenada y numérica, en un índice. Comenzando por la introducción, hay que explicar la utilidad de tal documento, así como los fines que persigue. Dentro del mismo hay que mencionar una síntesis que explique el contenido, especifique su lugar de aplicación y las diversas partes que influyeron en su creación, así como el establecimiento de los tiempos de actualización a fin de preservar el valor de su contenido. La extensión no debe exceder tres cuartillas, cuidando siempre *“que al formular la introducción, se emplee un vocabulario sencillo, a efecto de facilitar su entendimiento.*<sup>90</sup>

Sigue entonces la descripción de los objetivos del manual, y los propósitos para los que fue creado. En escasas líneas debe darse el quehacer cotidiano de la dependencia, como la correspondiente explicación de tal ejecución, a fin de brindar una idea clara de las acciones y motivaciones. En términos generales tal objetivo consiste en la creación de un documento que sirva en la presentación clara de información, en la contribución a la eficiencia de la organización, como en el funcionamiento de sus respectivas unidades administrativas. El punto posterior consiste en los antecedentes. Las transformaciones en su interior y en el entorno que se hayan dado a lo largo del tiempo sobre determinada dependencia, son el principal tema a abarcar; su explicación tiene que hacerse en orden cronológico, abarcando las disposiciones legales que han dado inicio a dichos cambios en la forma de operar o en la organización.

En las disposiciones legales hay que mencionar los documentos jurídicos vigentes que sustentan, establecen los motivos de creación, las atribuciones, el funcionamiento y la regulación a la que se encuentra sujeto el organismo. Las

---

<sup>89</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Guía técnica para la elaboración de manuales de organización. Gobierno Federal, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. Enero 2005, México. p. 6.

<sup>90</sup> *Ibidem.* p. 10.

disposiciones deben acomodarse de manera jerárquica y “en forma descendente, según se muestra a continuación. Constitución Política de la República Mexicana, Constitución Política del Estado, Leyes, Códigos, Decretos, Convenios, Reglamentos, Acuerdos, Actas Constitutivas, Circulares, Otros”<sup>91</sup> Para su transcripción, es necesario señalar el nombre del documento seguido de la referencia bibliográfica de la cual proviene, la fecha de expedición, así como las diversas reformas o actualizaciones que pudiera tener, acomodadas cronológicamente.

Las atribuciones que tenga el titular de una dependencia para su funcionamiento son una cuestión importante que requiere apartado propio. El artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, establece que “En el reglamento interior de cada una de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, (...) se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas”<sup>92</sup>. Tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como el reglamento interno servirán de referente para la exposición de las atribuciones. Este último elemento delimita las facultades y competencias de la secretaría u órgano administrativo. Cabe señalar la necesidad de incluir en su totalidad los apartados y sub apartados que confieran facultad alguna, así como la referencia bibliográfica, y la respectiva fecha de publicación o actualización.

El siguiente apartado consiste en la visión y la misión, datos delimitados a partir del ámbito, y las actividades que tiene cada dependencia. Es recomendable que su exposición sea en pocas líneas y de forma concreta, por lo que su extensión no rebasará la cuartilla. “La Misión es la razón de ser de la institución, la cual explica su existencia. Es una declaración de alto nivel que describe su propósito fundamental. La Visión representa el escenario altamente deseado por la Dependencia que se quisiera alcanzar en un periodo de largo plazo.”<sup>93</sup> Por su parte, la mención de la estructura orgánica que posee la dependencia ocupa un espacio propio. Su realización consiste en un listado textual de los nombres de los

---

<sup>91</sup> Secretaría de la Contraloría Interna. Op., cit. p. 11.

<sup>92</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, 36ª edición, Editorial Sista, 2009. p. 7.

<sup>93</sup> Secretaria de Relaciones Exteriores. Op., cit. p. 17.

órganos que la integran. Las diversas direcciones, subdirecciones y departamentos deben transcribirse de manera jerárquica; esto es marcando al inicio las áreas substantivas desprendiéndose enseguida las áreas de apoyo, lo cual denota a la vez la relación que una unidad guarda con el resto de la organización. Hay que señalar que las áreas de mando no deben tener un exceso de subordinadas a su cargo.

Otra descripción de la estructura, el organigrama, consiste en la exposición gráfica de los diversos órganos de la dependencia; su diseño debe respetar los niveles jerárquicos, así como dar cabida a los niveles más específicos, y conectar las relaciones que guardan entre sí los diversos órganos de la estructura. A diferencia del apartado anterior, la exposición grafica facilita una imagen general que permite un análisis de la estructura, de donde se pueden evitar y corregir omisiones, incongruencias, duplicaciones o tramos de control excesivos o insuficientes. Además, facilita al personal su asimilación y ubicación. Ya que ambas son maneras distintas de representar la estructura de la organización, *“La descripción de la estructura orgánica debe corresponder a su representación gráfica en el organigrama, tanto en lo referente a la nomenclatura de las unidades administrativas como a su nivel jerárquico y al orden de presentación.”*<sup>94</sup>

El objetivo y las funciones que se desempeñan en la organización constituyen una pieza fundamental, donde el primero *“constituye el propósito que se pretende cumplir, y que especifica con claridad el qué y para qué se proyecta y se debe realizar una determinada acción”*<sup>95</sup>; Hecho imperativo debido a que la dependencia o unidad administrativa tiene tal encargo por atribución plenamente reconocida y establecida. Asimismo esta última puede tener a su encargo varios de los objetivos señalados. Uno de los lineamientos generales expuestos en la guía de la Secretaria de Relaciones Exteriores, indica un límite de tres objetivos por área ordenados jerárquicamente, así como iniciar tal párrafo con un verbo en infinitivo mientras se evita el uso de calificativos. Las funciones se manifiestan como *“el*

---

<sup>94</sup> *Ibíd.* p. 18.

<sup>95</sup> *Ibíd.* p. 22.

*conjunto de actividades afines, a través de las cuales se alcanzará el desarrollo de las atribuciones y objetivos planteados*<sup>96</sup>. Su transcripción se realiza de acuerdo con su importancia y al área competente, es recomendable no rebasar las diez por cada unidad administrativa.

Además, hay que destacar los tipos de funciones que desempeñan las unidades administrativas, que son sustantivas, y de apoyo. Las primeras identifican “la esencia de la unidad administrativa para el cumplimiento de los objetivos.”<sup>97</sup> Para su establecimiento, se consulta el reglamento interior el cual establece las atribuciones de cada dependencia. Así, los órganos superiores deben tener en cuenta que, para lograr sus objetivos, deben asegurar el respaldo de sus unidades derivadas. Las funciones de apoyo *“Son aquellas que facilitan y contribuyen al logro de las funciones sustantivas, ya que forman parte del proceso administrativo y que por naturaleza técnico administrativa”*.<sup>98</sup> Así, objetivos y funciones de la dependencia deben transcribirse en el inciso, considerando su asignación a cada una de las aéreas del organismo. Las de regulación se encargan del deber ser, la normatividad, la coordinación, evaluación y control, así como la racionalidad, armonía y estabilidad institucional.

Para concluir el contenido, un glosario de los términos formales de carácter técnico y administrativo utilizados debe presentarse en forma de lista ordenada alfabéticamente. Su finalidad es la clara definición de vocablos que logre dar coherencia al manual. Una vez completo el contenido, es necesario enviarlo a la respectiva área logística a fin que revisarlo y aprobarlo. Posteriormente la autorización del titular de la dependencia da pie a su autorización, difusión y entrada en vigor. No obstante, queda pendiente la correcta realización de los lineamientos diseñados por las respectivas competencias, que reduzcan la brecha entre los objetivos planteados y los objetivos alcanzados.

---

<sup>96</sup> *Ibídem.*

<sup>97</sup> Secretaría de la Contraloría Interna. Op., cit. p. 18.

<sup>98</sup> *Ibídem.*

## **xv. Relación del manual con la comunicación administrativa en la administración pública federal**

Se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mediante su artículo 19, el encargo del titular de las diversas secretarías de gobierno la expedición de los diversos documentos de organización y procedimentales que auxilien en las comunicación administrativa, y describan la estructura del órgano público; procurando así el manejo de datos sobre los procedimientos administrativos, la comunicación y la coordinación. Tal intención incide en la complementación de los procesos administrativos, ya que mediante el diseño de dichos documentos se cuenta con una herramienta para la mejora administrativa. Con dicho fundamento, se decreta en el gobierno federal el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG), que verificado por competencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y especialmente por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Sus lineamientos se exponen en el portal electrónico de esta última hacia los funcionarios federales, lo que contribuye a la difusión y utilización de los materiales de apoyo para los procesos administrativos y substantivos de la empresa pública, que hagan más eficaz su ejercicio cotidiano.

El apartado de Procesos Eficientes como el diseño que materializa la inserción de materiales de apoyo a las dependencias del gobierno federal, cuya creación es motivada por el fomento a la comunicación administrativa. Su planteamiento señala modificaciones integrales debido a que *“La mejora de la eficiencia de las instituciones de la APF (Administración Pública Federal) no radica solamente en la mejora de sus procesos sustantivos. Los procesos administrativos deben también ser objeto de mejora, previa realización de un análisis para conocer su eficiencia y áreas de oportunidad; por ello se han incluido en el sistema de Procesos Eficientes.”*<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Secretaría de la Función Pública. Sistema procesos eficientes. En “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2010”. Octubre 2008, México. p. 4.

Comenzando por el sistema de Procesos Eficientes, se abordan aspectos que pretenden complementar la gestión administrativa al reparar complicaciones. El programa considera que los resultados serán palpables en la medida que los procesos manifiesten un *“Incremento de su efectividad y eficiencia, Eliminación de errores, Reducción de los tiempos de producción y entrega del producto o servicio (ciclo del proceso), Mayor calidad y/o cantidad de productos y servicios, Mayor flexibilidad a fin de que sean adaptables a las necesidades cambiantes de los usuarios y el entorno, Consistencia de su desempeño.”*<sup>100</sup>

El siguiente sistema, Trámites y Servicios Públicos de Calidad, da seguimiento a la interacción que se suscita entre el usuario con el funcionario de la empresa pública, su intención es la búsqueda de la complementación y resolución de antagonismos que retrasan los servicios, mismos que otorgan una imagen corrupta del organismo. Así, la correspondiente guía técnica señala la necesidad de mejorar la calidad de los servicios, mediante el fomento a una cultura organizacional acorde a tal objetivo. Lo cual se denota ya que *“Aún y cuando en la administración pasada diversas instituciones emprendieron acciones orientadas a mejorar los trámites y servicios en las áreas de atención a la ciudadanía, (...) se requiere fortalecer los esfuerzos emprendidos que orienten a la función pública en su conjunto a mejorar su desempeño.”*<sup>101</sup> En contraparte con dicho plan, llama la atención las declaraciones del secretario de la Función Pública (SFP), Salvador Vega Casillas, que declara que

*“Las tareas emprendidas en ‘nuestra historia reciente’ para perfeccionar la administración pública, ‘no han repercutido en mejoras significativas a los bienes, trámites y servicios a la ciudadanía’. En tanto, Arturo González de Aragón, titular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) apuntó que el exceso de trámites gubernamentales, que en siete años aumentó casi 300 por ciento, hace imposible*

---

<sup>100</sup> Ibídem. p. 8.

<sup>101</sup> Secretaría de la función Pública. Sistema de Trámites y Servicios Públicos de Calidad. En “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2010”. Octubre 2008, México. p. 3-4.



*la aspiración a abatir la corrupción en el país, a la que calificó de ‘impuesto vergonzoso y humillante’ para la población.”<sup>102</sup>*

El Sistema de Atención y Participación Ciudadana busca la mejora de la percepción del ciudadano sobre las instituciones del gobierno federal, al cubrir sus necesidades y expectativas relacionadas con los trámites y servicios. Tal premisa surge de la consideración de obtener y sustentar la confianza del ciudadano en sus instituciones. Mediante la descripción e implementación de esquemas modernizadores, el sistema pretende hacer que el ciudadano tome parte activa en la actividad de las instituciones públicas, por lo tanto, *“El diseño y la implementación de una política pública de atención y participación ciudadana no sólo debe orientarse a producir factores de satisfacción ciudadana, sino a constituir incentivos de cambio y la redefinición del papel que el Estado y sus instituciones públicas deben asumir en su gestión frente al ciudadano.”<sup>103</sup>*

El Sistema de Desregulación obedece nociones de creación, desarrollo y fomento de la actividad económica interna, a través de la paulatina eliminación de obstáculos regulatorios que impidan o anulen la trayectoria de las empresas privadas. Tal sugerencia nace de considerar a la empresa privada un ente que genera una amplia cantidad de empleos, condición que el sistema procura mantener de forma sustentable, además de suponer a dichas entidades como fuentes para la competitividad económica del país. Así, *“El ámbito de aplicación del Sistema de Desregulación abarca a todas las instituciones de la APF y su objetivo consiste en desregular la actividad económica; esto es, el propósito es eliminar parcial o totalmente la regulación nociva para algún sector económico o*

---

<sup>102</sup> ZÚÑIGA, Juan Antonio. Difícil y desgastante, interactuar con el gobierno de México: Vega Castillo. [En línea] La Jornada. 24 de Abril de 2008. <<http://www.jornada.unam.mx/2008/04/24/index.php?section=economia&article=028n2eco>> [Consulta: 5 de marzo de 2010]

<sup>103</sup> Secretaría de la Función Pública. Sistema de Atención Y Participación Ciudadana. En “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2010”. Octubre 2008, México. p. 3.

*área regulatoria específica.*”<sup>104</sup> Cabe señalar que, al ubicar procesos de forma específica, su carácter tiene una orientación modernizadora.

La necesidad de mejorar el marco regulatorio que tienen las dependencias públicas para su interior, se contempla mediante la constante implementación de procesos de calidad cuyo carácter y función sea su regulación a lo largo del tiempo. Tal, es el objetivo del sistema de Mejora Regulatoria Interna a nivel federal. Dicho encargo tiene antecedentes ubicados en secciones regulatorias ubicadas en diversas secretarías federales con la intención de mejorar el servicio brindado. La presente iniciativa nace por el hecho de que *“Los gobiernos no sólo deben hacer mejora regulatoria que impacte a los particulares, sino también hacia el interior del gobierno, debido a que la función gubernamental se desarrolla de manera sistémica; para dar un servicio eficiente en la ventanilla, es necesario reducir las cargas administrativas internas.”*<sup>105</sup>

Acorde a la tendencia moderna de digitalización de datos, el Sistema de Gobierno Digital contempla la inserción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC’s) como una herramienta que permita la mejora de los procesos realizados. De tal forma, se pretende que los sistemas automatizados contribuyan en la introducción y puesta en marcha de las labores institucionales. Tal noción parte del hecho de que las TIC’s son *“el principal motor de crecimiento del presente siglo. La modernización de la gestión pública, a través del uso de las TIC, permite transformar un gobierno deficiente en un gobierno competitivo, ofreciendo a la población servicios públicos y acceso a la información de manera sencilla, oportuna, transparente, de bajo costo y en un ambiente seguro y privado.”*<sup>106</sup>

El sistema de Racionalización de Estructuras pretende alinear la estructura de de las secretarías federales para enfocar los esfuerzos de su composición en sus

---

<sup>104</sup> Secretaría de la Función Pública. Sistema de Desregulación. En “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2010”. Octubre 2008, México. p. 3.

<sup>105</sup> Secretaría de la Función Pública. Sistema de Mejora Regulatoria Interna. En “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2010”. Octubre 2008, México. p. 5.

<sup>106</sup> Secretaría de la Función Pública. Sistema de Gobierno Digital. En “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2010”. Octubre 2008, México. p. 3.

respectivos objetivos; evitando así duplicación de puestos, y fomentando la creación de estructuras orgánicas acordes a sus funciones. Dicho sistema obedece a la constante adecuación a la que deben sujetarse las dependencias públicas, así como a la búsqueda de hacer más eficientes los gastos que se invierten en ellas. Asimismo contempla que *“Las estructuras de organización de la Administración Pública Federal y los puestos que las integran deben estar alineadas estratégicamente para cumplir los objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo (periodo 2007-2012), en los Programas Sectoriales y en los planes institucionales, además de tener la alineación normativa que les corresponde.”*<sup>107</sup>

No obstante, a pesar de que el programa dicta la asimilación de prácticas englobadas en la eficiencia, y sus descripciones son explicadas a detalle, se observa en el transcurso de la vida nacional un rezago en su aplicación<sup>108</sup>. Tal situación se expresa en el caso del sistema de Racionalización de Estructuras, donde *“Entre 2000 y 2009 crecieron 791 por ciento las plazas de elite del gobierno federal, (...) En el gobierno de Ernesto Zedillo existían 6 mil puestos de elite, con sueldos promedio de 39 mil pesos mensuales y prestaciones anuales de 200 mil pesos; para 2009 esa cifra se dispara a 47 mil 495 plazas, con sueldos mensuales promedio de cien mil pesos y prestaciones anuales de 610 mil 957 pesos.”*<sup>109</sup>

## **i. Ética en el funcionario**

### **xvi. Factores socio-culturales de la corrupción**

Los actos antiéticos devienen en la corrupción, sus efectos colaterales se imbuyen en las diversas esferas de la vida pública. De no seguir una deontología en la función pública, se estima que se estará fomentando en los ciudadanos una

---

<sup>107</sup> Secretaría de la Función Pública. Sistema de Racionalización De Estructuras. En “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2010”. Octubre 2008, México. p. 5.

<sup>108</sup> Consúltese el anexo 1 para mayor información.

<sup>109</sup> Eliminar plazas de elite del gobierno federal, plantea Ortega Martínez. La jornada, México, DF, 30 de septiembre de 2009. p. 7.

imagen deteriorada del funcionario, ya que las decisiones tomadas por esos últimos inciden directamente en su calidad de vida de la población. No obstante, conviene retomar el tema para delimitar las causas que generan los comportamientos antiéticos en el servicio público, y así afrontarlos. En el presente apartado se opta por delimitar las causas que se hallan en el medio ambiente.

Es difícil realizar una separación tajante del individuo y su conjunto, por lo que es necesario abordar a ambos desde sus características más substanciales. Así, cada individuo se integra en un conjunto determinado al cual se le denomina familia, amigos, ciudad o país, dependiendo de las relaciones que existan se compartirán diversos valores que tienen en común. Lo que destaca de tales asociaciones es que hay *“valores comunes a todo sujeto en un respecto preciso: en cuanto miembro de una asociación determinada. El valor común es lo deseable para el todo y para cada uno de sus elementos en cuanto vinculados entre sí”*<sup>110</sup>.

Sin embargo, la absorción de la voluntad individual por la colectiva conlleva a determinado compromiso que se manifiesta como la realización del interés general. Tal es el caso del servidor público que ejerce semejante papel. Es entonces una primera causa de la corrupción la imposibilidad de obtener un carácter imparcial para realizar propiamente las tareas de interés colectivo. La importancia de dicho carácter radica en que de otra forma, se excluirán determinadas partes del grupo, no se atenderá a la colectividad. Al no abarcar el interés que persigue se atenta contra ella misma, puesto que su razón de ser es la ayuda mutua para alcanzar determinados fines. Una aproximación que engloba tales elementos, la otorga Campillo Sainz al afirmar que la corrupción consiste en *“las conductas que afectan a la vida colectiva y que son señaladas como tipificantes de un delito o causa de responsabilidades administrativas cuando se afecta la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficacia que los servidores públicos deben poner en el desempeño de sus cargos o comisiones.”*<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> VILLORO, Luis. El poder y el valor. Op. cit., p. 60.

<sup>111</sup> CAMPILLO SAINZ, José. Op. cit. p. 24.

En la interacción entre individuos que se suscita al interior de la sociedad es común hallar diversas relaciones englobadas en la política, la economía y la administración, de donde se desprenden causas estrechamente relacionadas e interesantes de explicar. El sistema político con el que un gobierno ejerce su mandato tiene una fuerte influencia en los intereses que representa. En una organización donde el poder soberano es ejercido por un puñado de personas, es probable hallar una disparidad entre el interés general y tal grupo. En el caso de la democracia donde el interés participativo del conjunto señala cuáles son las necesidades a atender, la aparición de grupos que obtienen poder político mediante el desarrollo económico coarta el interés de la sociedad. Bautista dice que la proliferación de oligarquías es propiciada por los regímenes neoliberales, y sus fines constituyen una contrariedad al resto de la población. De esa manera, los diversos intereses que tengan los funcionarios deben hallarse en armonía, de otra forma *“Existe el peligro de que los políticos los mezclen y confundan lo que beneficia a ellos privadamente, o a su partido, con lo que beneficia a la colectividad o al Estado en general. La deontología del político (funcionarios) exige que tengan bien claros los tres fines”*<sup>112</sup>.

Al interior de las organizaciones públicas es necesaria la cobertura de diversos puestos que requiere una preparación adecuada. El carácter de puesto público requiere una preparación integral, la cual abarca consideraciones de valores de sociedad y vocación de servicio. Es entonces una causa más, la escasa preparación de los gobiernos para el desempeño de cargos públicos, aunado a una falta de una cultura política. Al no existir tal elemento es fácil caer en actos antiéticos en la labor, lo cual ocasiona una actuación sin la preparación adecuada. En otras palabras, el carisma obtiene un mayor peso para aspirar a cargos populares que el conocimiento y la capacidad en la ejecución de semejante afrenta.

Una débil estructura ética al interior de las organizaciones resulta en un sistema fácilmente quebrantable; sin embargo, tal estructura puede abordarse desde

---

<sup>112</sup> SAVATER, Fernando. Ética, política, ciudadanía. México, 1ª edición. Ed. Grijalbo, 1998. p. 56.

diversas ópticas. Desde la ausencia de una normatividad ética, pasando por una nula supervisión en la actuación y desembocando en un personal con carencias en la formación ética, conforma un ambiente propicio para las prácticas corruptas. En la ausencia de la formación se puede suscitar la adopción de tales posturas como “normales” en el ámbito de trabajo, haciéndose tales prácticas un hábito. De la formación del personal es necesario aseverar la necesidad de contar con personal calificado, evitar la improvisación a toda costa. En los factores económicos, al capitalismo se le atribuye un peso importante. Entre las causas a destacar se encuentran los valores capitalistas *“el libre comercio, la no intervención del Estado en la economía o la libertad de amasar bienes materiales y acumular riquezas de forma ilimitada. Al conjunto de estos valores es a lo que Weber denominó ‘espíritu del capitalismo’ ó ‘espíritu capitalista’ el cual se refiere a la mentalidad o actitud que aspira sistemáticamente y profesionalmente al lucro por el lucro mismo.”*<sup>113</sup>

Los efectos de la acumulación de la riqueza en el ámbito social denotan una clara tendencia hacia valores de poder personal, que con tal de ser satisfechos descartan fines comunitarios. Es aquí donde cobra importancia la formación profesional y ética integral, ya que de otro modo será mayor la propensión del individuo a obtener fines particulares a costa del conjunto. Al aproximar la noción del lucro en la administración pública, rasgo característico de la empresa privada, los objetivos de esta primera resultan deteriorados, y contribuyen al deterioro de la sociedad. El tratar de adoptar medidas que alteren las finalidades del servicio público, como la de gerente y cliente en lugar de funcionario y ciudadano, ocasiona su degradación en ánimo de priorizar el interés privado.

La premisa anterior sirve de apertura en la determinación de los factores al interior de las organizaciones que inducen a situaciones de interés privado. Con el pago que se realiza por el trabajo del funcionario, hay destacar que el mayor pago salarial no equivale a la reducción de la corrupción, puesto que *“cuando se paga en exceso en un puesto público existe una mayor ambición por ocupar ese puesto*

---

<sup>113</sup> BAUTISTA, Óscar Diego. Op. cit., p. 36.

*sin que ello signifique necesariamente un compromiso con las responsabilidades*<sup>114</sup>. Asimismo, una raquítica actitud de responsabilidad con la labor pública que evoca comportamientos antiéticos, puede ocasionarse por la inestabilidad laboral al asumir un puesto. Cambios constantes en la estructura burocrática pueden resultar en una falta de compromiso laboral.

En el constante aprendizaje laboral, es común adquirir nuevas habilidades mediante la observación y experimentación que permitan eficientar procesos, se adquieren habilidades instrumentales, pero se está expuesto también a la observación de prácticas corruptas. Cuando el funcionario público no contiene los conocimientos humanísticos necesarios para detectar semejantes actos, puede asimilar dichas conductas como parte del aprendizaje, aun sin tener conocimiento de que el acto antiético que realiza es de semejante calidad. En cuanto a la integración de nuevo personal, es una causa inevitable que al ingresar a determinada organización, el sistema se halle tan corrompido, que sólo imitando semejantes prácticas se pueda permanecer. Se forma así una progresiva asimilación de tales actos, que con el tiempo llegan a hacerse normales, la actuación corrupta llega a ser cotidiana bajo semejantes entornos.

## **xvii. Factores internos de la corrupción**

Durante la trayectoria de vida de una persona se enfrentan diversas situaciones que conforman el carácter, los valores, las preferencias, en determinado lapso existe una fuerte influencia del entorno en el que nos encontremos como también del individuo que elige sus caminos y sus fines. Dando preferencia al aspecto individual, hay que destacar las diversas condiciones que se pueden presentar en el desarrollo de valores y formas de pensar, corresponde a cada persona determinar bajo qué aspectos llevará a cabo su vida, *“pero nadie puede proyectar su camino fuera de los límites de su posición social, de sus inclinaciones y capacidades. Fines y valores elegidos varían con la situación social y económica,*

---

<sup>114</sup> *Ibíd*em, p. 45.

*la educación recibida, las creencias familiares, las características individuales.*<sup>115</sup>

Tales detalles marcan cuáles son las pautas que procrean o restringen los valores y fines individuales.

Sin olvidar entonces la condición social como el elemento que define y permite captar y asimilar, es en el campo individual donde se lleva a cabo la discusión sobre qué aspectos elegir, cuáles son las actitudes que consideramos, llevan a alcanzar la imagen ideal para sí. Aun así, el proceso para lograr alcanzar una imagen ideal no se obtiene del todo de sí mismos, en gran medida las personas del entorno tienen una participación importante; padres, amigos, profesores, así como narraciones de personajes, inciden en la formación

No obstante un problema inicia cuando para alcanzar determinada meta, entran en conflicto valores y circunstancias. Dicha situación se manifiesta cuando una circunstancia impide obtener el fin deseado, momento en que los valores personales entran en conflicto. El resultando es la adopción de conductas antiéticas o ajenas a los valores personales para superar la circunstancia; semejante cuestión muchas veces termina en hacer caso omiso a los valores adquiridos. Así, en el intento de alcanzar un objetivo personal pueden transgredirse lineamientos éticos para sociedad, ya que se hace caso a un interés personal a costa del comunitario. De tal manera se deduce que *“la elección de los medios es ya la gestación de un fin; y si los medios no son los adecuados y justos, no podrán realizar fines benéficos. Aunque los fines están al final de nuestra previsión se van gestando con los medios que elegimos”*<sup>116</sup>.

Así, comienza la discusión sobre la forma en la que los planes personales de vida no interfieran en el conjunto, y viceversa, sino que en ambas dimensiones se encuentre una relación de facilitación y reciprocidad; que el individuo no sea un obstáculo para los fines de la sociedad, y esta no los sea para los individuo. Para lograr esta convivencia se pueden orientar los valores y fines que las personas prefieran mediante una formación académica y de carácter, con una educación

---

<sup>115</sup> VILLORO, Luis. El poder y el valor. Op., cit. p. 56.

<sup>116</sup> ÉTICA Y VALORES I, por Sarahi Gaxiola Jarquín “et al” México, 1ª ed, McGraw Hill, 2007. p. 31.



cultural y humanística que logre incidir en los individuos para su preferencia hacia los valores de la colectividad; se habla entonces de formar una identidad de tal colectiva.

La viabilidad e importancia de tal premisa consiste en que tales valores no se impondrán, sino que serán aquellos que las personas utilicen gracias a la formación que han tenido. Así, *“cada quien debe ser fiel a sí mismo, a los fines y valores que le son propios y que expresan su identidad, cada quien debe hacer fructificar los talentos peculiares que ha recibido. (...) Pretendemos que también beneficiarían a otros, no sólo a nosotros.”*<sup>117</sup> Al entrar al terreno del funcionario hay que mencionar la presencia de un deber especial que exige imparcialidad en el terreno de la vida pública, y un carácter sensato en su vida privada. Sin embargo, pueden existir afectaciones en esta última, y que son causas de un servicio público antiético. La actuación corrupta en un servidor ocasiona una degeneración en los procesos de comunicación administrativa, lo que deviene en el entorpecimiento de las funciones del órgano; mismo que ve minadas sus capacidades para otorgar un servicio satisfactorio a la población, de tal forma *“la corrupción no sólo nos daña en el interior, sino que perjudica nuestra imagen en el exterior y lesiona el respeto y la confianza a que como nación somos acreedores”*.<sup>118</sup> Por tal motivo resulta importante definir una formación integral cuyo contenido se componga de habilidades técnicas y comportamientos éticos.

La educación integral en el funcionario es primordial en el combate de prácticas corruptas ya que evita tanto la ignorancia por voluntad propia, como también aquella que no se percata de que tal acto es inmoral y sancionable. De igual forma, el carácter oficial del puesto al que aspiran hace que sea necesaria *“una concepción transparente de su función pública, pues forma parte inevitable de cualquier planteamiento de la deontología.”*<sup>119</sup> Por tal razón, resulta la enseñanza el método ideal para reducir y controlar lo que Bautista delimita como las conductas antiéticas halladas a nivel personal que son resultado de la ignorancia,

---

<sup>117</sup> *Ibíd.*, p. 58-59.

<sup>118</sup> CAMPILLO SAINZ, José. *Op. cit.* p. 21.

<sup>119</sup> SAVATER, Fernando. *Ética, política, ciudadanía*. México, 1ª edición. Ed. Grijalbo, 1998. p. 54.

a saber la codicia, la avaricia, el deseo de poder y el vacío existencial. Mismas que implican fallos y actos corruptos a nivel organizacional.

La codicia se entiende como el afán excesivo de riquezas. Su gravedad radica en la desvinculación de los deberes del funcionario para realizar tal acometido, y al ser una ambición siempre en aumento llega a ser más importante la acumulación en lugar del correcto ejercicio de una función. La avaricia es definida por Bautista como el afán desordenado de poseer y adquirir riquezas para atesorarlas. Su primordial daño en el sector público consiste en que para su acumulación, hay que sustraer recursos que son usados para el bien común, trasladándolos a la recolección privada; consiste entonces en un acto ilícito donde la persona tiene total conocimiento de la falta que realiza, tal conducta se fomenta por el sistema económico capitalista al dar preponderancia a la obtención de bienes materiales.

El anhelo de poder es una cuestión interesante del ámbito público. Es usual hallar interés por un cargo de amplias facultades por la intención de obtener poder político, aunque eso signifique omitir las responsabilidades que dicho cargo público implica, ignorar los lineamientos éticos establecidos, así como no poseer los conocimientos teóricos y prácticos que se requieren. Incluso logrando el acceso al poder, no es posible atender los asuntos propios de la labor sin desatender los deseos de riqueza; debido a que la forma en que se asuma un cargo, determina también el carácter con el que se ejerce. Tal situación constituye un lastre para la dependencia, ya que *“la falta de ética en el sector público no es cuestión de palabras, sino que se manifiesta mediante actos concretos, con repercusiones evidentes”*<sup>120</sup>, las cuales se hacen evidentes con el incremento de la entropía, aunado a la omisión en el seguimiento de los procesos de la comunicación administrativa. A este punto es evidente una corrupción en el sistema orientada a detentar el poder, no a los intereses propios de la labor.

El vacío existencial se explica como la ausencia de estímulos y emociones que le otorgan al individuo un carácter y manifestaciones propias. Se considera a la abrumadora carga de labores que exige la sociedad moderna como el aspecto que

---

<sup>120</sup> BAUTISTA, Óscar Diego. Op. cit., p. 59.

la genera; de tal suerte que la pérdida de tradiciones, por ejemplo, genera un desequilibrio en la conducta. Ese cambio se manifiesta en una ausencia de iniciativa, y en un carácter conformista ajeno a manifestaciones propias. El vacío existencial se denota por una serie de estados de angustia o tedio, que al alcanzar a los servidores públicos los orilla a satisfacerse con algún otro de los valores antiéticos. Otro síntoma más consiste en la ausencia de valores propios del ejercicio público que incluso pueden ofuscar una educación integral.

Es así como individuo y sociedad se encuentran íntimamente ligados en las causas que generan los comportamientos que agreden a ambos, puesto que el uno no se concibe con el otro, y el otro requiere de éste para subsistir. De tal suerte, en el plano individual la complementación de la sociedad mediante el ejercicio de una labor pública es una necesidad y obligación, para lo cual es necesario destacar que

*“La honorabilidad del funcionario profesional es su capacidad de desempeño que consiste en asimilar su ego al deber del cargo. El servidor público de carrera tiene un sentido de responsabilidad que significa, en cierto sentido, un sentimiento de disciplina y autonegación con el que subordina su ego en bien del mejor desempeño de los negocios administrativos. Sin la disciplina y la autonegación todo el aparato administrativo se desplomaría.”<sup>121</sup>*

#### **xviii. Normatividad superflua como causa de faltas a la moral pública.**

El establecimiento de métodos de control basados en el apego a la ética pública tiene su importancia en la orientación de los actos y la conducta de los funcionarios, actuación que debe satisfacer las expectativas que dan origen a la dependencia, y las necesidades de la población. Los costos de omitir lineamientos éticos al ejercer un servicio público, resulta en actos de corrupción ya que “la

---

<sup>121</sup> AGUILAR Hernández, Felipe. Moral pública en los procesos de buen gobierno. México, Plaza y Valdés editores, 1ª ed., 2000. p. 226.

*responsabilidad no es únicamente responder por lo que hacemos, sino también por lo que dejamos de hacer*<sup>122</sup>, como aquellos aspectos que fueron señalados en el apartado anterior, y que ocasionan daños a futuro los cuales se filtran al interior y exterior de la organización. Para evitar tal situación, la institucionalización de la ética pública se perfila como el mecanismo que acompaña el ejercicio de las dependencias, y que busca el establecimiento de las conductas propias del funcionario público. Al dar pleno reconocimiento a las normas éticas, la importancia de seguir sus dictados adquiere un riguroso apego. Así, la creación de códigos de conducta constituye una norma más que atender.

Bajo tal argumento es prescindible contar con una normatividad que señale lineamientos éticos para la función pública. No obstante, el funcionamiento de las organizaciones públicas se encuentra inmerso en una amplia variedad de leyes, normas y regulaciones a las que se debe sujetar el funcionario para su ejercicio. Su objetivo consiste en garantizar el apropiado funcionamiento del sector mediante su sujeción a normas morales reconocidas legalmente, las cuales provienen de la sociedad y su forma de pensar. La importancia en la preservación de semejante normatividad consiste en garantizar un ejercicio público apegado a la ética laboral, en contar con un personal propiamente educado capaz de gobernar, de autonegar su beneficio propio al interés común.

Sin embargo, el incremento desproporcionado de la normatividad tiene su origen en constantes fallos e irregularidades en el funcionamiento de las entidades públicas, las cuales han tenido por solución la creación de un mayor número de normas destinadas a regular el comportamiento y la forma de pensar. Bajo dicha lógica se ha impregnado al sector público de normas que previenen las conductas antiéticas; sin embargo, lejos de alcanzar el resultado planeado, se ha elaborado un amplio y complejo margen de reglas a respetar. Tal incremento no ha resultado en un desempeño más eficaz del ejercicio público. Es evidente que la inserción adicional de un número indeterminado de normas no compensará las inconsistencias de aquellas que ya existen, debido a que *“la excesiva*

---

<sup>122</sup> ÉTICA Y VALORES I, por Sarahi Gaxiola Jarquín “et al” México, 1ª ed, McGraw Hill, 2007. p. 32.

*reglamentación produce irritación, pero adicionalmente genera ineficiencias, pérdida de tiempo, altos costos y corrupción”<sup>123</sup>.*

Los funcionarios no pueden asimilar inmediatamente una conducta impuesta, como tampoco es posible modificar su conducta en un espacio corto de tiempo. La inconsistencia radica en que se ha puesto un énfasis mayúsculo en asumir que las causas de conductas antiéticas y corruptas puedan solucionarse a corto plazo mediante el establecimiento de leyes o reglamentos. Cabe señalar que la asimilación de una conducta ética lleva un proceso al interior del individuo.

*“Al poseer la capacidad de deliberar sobre cada acto que realiza, el individuo se cuestiona y medita antes de tomar una decisión. En la medida en que razona sobre si es conveniente o no realizar un acto y elige, está entrando al campo de la ética. De esta manera, todo ser humano posee ética, siendo libre de responder a las distintas situaciones que les salen al paso. (...) La ética, por tanto, es resultado de la evolución del pensamiento del género humano.”<sup>124</sup>*

Al incrementarse las restricciones que sujetan el ejercicio público, se rebasa un estrecho límite que marca la diferencia entre eficiencia y entorpecimiento. Asimismo, puede observarse que se ha dejado de lado la participación bilateral de personal y empresa. No se cuenta con la relación adecuada para hacer palpables los cambios que definen las normas, lo que resulta en un desarrollo disparado, y ajeno a las partes involucradas. La dependencia crea disposiciones éticas a respetar, pero el funcionario no tiene interés en asimilarlas. Se define así una causa en el incremento de comportamiento antiéticos, cuya fuente radica en una sobre explotación en el uso de las normas.

Mediante una revisión en los procesos administrativos, es como se logra determinar la excesiva reglamentación, lo cual difiere de la intención de desechar la reglamentación básica que se ha construido en torno a las organizaciones

---

<sup>123</sup> PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Modernización administrativa. México, 1ª edición, UNAM, Facultad de ciencias políticas y sociales, 2004. p. 178.

<sup>124</sup> BAUTISTA, Óscar Diego. Op. cit., p. 67.

públicas; su supresión dará paso a la formación integral que contenga aptitudes y actitudes. *“Eliminar la reglamentación innecesaria es algo que resulta más fácil decir que hacer. Hay que insistir en que la desregulación y la máxima simplificación de trámites y reglamentos aplicables a las actividades y contactos de los particulares con la autoridad, es una decisión insoslayable de los encargados de la modernización administrativa.”*<sup>125</sup> Así, la actuación de servidores públicos con valores éticos inculcados, tendrán consecuencias positivas en el desempeño de la vida pública; asimismo, por su carácter ético acorde a los intereses de la población, no se requerirá una extensa normatividad que asegure dicho propósito. Se habla entonces de hacer funcionar los lineamientos existentes sin propiciar su constante ampliación, ya que *“México dispone actualmente de un amplio marco normativo con instrumentos jurídicos que todavía pueden perfeccionarse, pero que ya serían suficientes para lograr un buen nivel de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública”*<sup>126</sup>.

Es necesario crear y difundir mecanismos para la difusión y adopción de comportamientos éticos, en lugar de regir y sancionar la conducta mediante normas establecidas. Códigos de conducta o programas de formalización y sensibilización, constituyen una herramienta útil para lograr y captar los perfiles adecuados, debido a que dichos *“mecanismos de control tienen como propósito hacer efectivo el principio de acotamiento o limitación del poder, evitar abusos, exesos y desviaciones”*<sup>127</sup>. Se procura así el correcto funcionamiento de la organización desde su esfera más básica, el personal. No obstante hay que resaltar a la toma de decisiones como la acción que más dificultades puede presentar. A mayor escala jerárquica es común hallar amplias complejidades que retienen la orientación de las decisiones hacia una satisfacción moral. Se considera que la implementación de un modelo ético que incida directamente en la comunicación administrativa, tendrá más efectividad para el control de la corrupción que un repertorio de leyes y normas para cada actividad.

---

<sup>125</sup> PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Op., cit. p. 178.

<sup>126</sup> ÁLVAREZ DE VICENCIO, María Elena. La ética en la función pública. México, 1ª ed., SFP, 2005. p. 140.

<sup>127</sup> *Ibidem*. p. 136.

#### 4) Capitulo Tercero - Pronóstico

##### j. Procesos de reforma y modernización administrativa

##### xix. Logros de los procesos de reforma

En los acontecimientos ocurridos en la administración pública mexicana durante los sexenios de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), José López Portillo y Pacheco (1976-1982), pueden observarse los últimos movimientos de reforma. Cabe destacar que la característica que le otorga tal rasgo se debe al conjunto de cambios que modificaron la estructura del gobierno en sexenios pasados, y que culminan en dichos periodos. La reforma no debe ser vista como un acontecimiento fortuito, si no una serie de sucesos que acontecen a lo largo del tiempo con un propósito general. Es necesario otorgarle una continuidad a través del tiempo, que permita su eficaz aplicación. En una aproximación más certera, Carrillo Castro considera que

“La reforma administrativa debe ser concebida como un proceso sistemático que requiere una programación y una instrumentación similares a las que se emplean para planificar el desarrollo económico. Reclama, sin embargo, un método propio que permita la utilización más eficiente del actual acervo técnico, debidamente adaptado a nuestra realidad. (...) Es conveniente partir del convencimiento de que la reforma administrativa no constituye un fin en sí misma, y que debe estar, además, fundamentalmente ligada al proceso de desarrollo integral, económico, político, social y cultural del país.”<sup>128</sup>

En el caso mexicano se observa una compleja secuencia histórica resultado de diversos procesos de reforma, cuya revisión se observó en el capítulo anterior, y que ocasiona numerosas modificaciones y adecuaciones mismas que fueron definidas por dichos presidentes. A lo largo de los periodos presidenciales desde el México independiente, la administración pública se ha adecuado a las necesidades e inquietudes de la población civil, por lo que Sánchez González considera la administración pública mexicana como “*un aparato gubernamental*

---

<sup>128</sup> CARRILLO Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México. México, 4ª edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1980. p. 111.

*con un alto grado de adaptación y reorganización a los cambios introducidos por las diversas reformas administrativas de estos dos siglos*<sup>129</sup>.

Cabe señalar que, anterior al periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz, ya era evidente que la administración pública debía –y debe- servir como la herramienta que impulse el crecimiento y el desarrollo equitativo a la par de una estabilización económica, pero también que para evitar caer en una organización obsoleta y anticuada, su adecuación y modernización es fundamental. Así, durante el periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz se observan movimientos de reforma muy consistentes, los cuales partieron de la comprensión de dicha adecuación. Se destacó en su gobierno el propósito de realizar cambios en *“la estructura, los procedimientos y la coordinación de todas las entidades públicas. (Así como también) elevar su eficiencia y productividad e intensificar la capacidad de su personal.*”<sup>130</sup>

Ambos aspectos requirieron para su concretización reformar la estructura operativa del gobierno, para lo cual se creó la Comisión de Administración Pública (CAP). La importancia que desempeñó consistió en realizar un *“severo examen de la administración pública, con el objeto de sugerir las reformas que hicieran de ella un instrumento real para el desarrollo económico y social del país*<sup>131</sup>”. Así, la CAP tuvo propuestas substanciales que mejoraron la comunicación administrativa. De tal suerte se considera que la creación de dicho órgano fue uno de los aciertos en el periodo presidencial gracias a que insertó las Unidades de Organización y Método, la planeación para la ejecución de tareas y objetivos, y los sistemas de coordinación inter y entre las dependencias de gobierno. A la par de tales medidas la puntualización de las complicaciones del sistema exhibió cuales era los vicios a atacar, aspectos como *“el enorme cuerpo de disposiciones reglamentarias que por falta de revisión y depuración entorpecían el quehacer de las oficinas. (Así como*

---

<sup>129</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México. México, 1ª edición, editorial Miguel Ángel Porrúa, 2004. p. 334.

<sup>130</sup> PARDO, María del Carmen. La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1960. México, 1ª edición, INAP- El colegio de México, 1993. p. 94.

<sup>131</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. Op., cit. p. 254.



*diversas) duplicaciones, falta de coordinación, confusión respecto al campo de actividades y deficiencias en los sistemas de comunicación*<sup>132</sup>, así como también *“reglamentos interiores (que) adolecen de un grave vicio: quieren abarcarlo todo...”*<sup>133</sup> errores comunes en la administración, donde hay que cuidar no volver a caer.

Durante el sexenio de Luis Echeverría el aparato administrativo fue objeto de importantes modificaciones producto del seguimiento de reforma. Dichos cambios (descritos en el inciso XII) tuvieron como motivación cardinal, la reestructuración del sector obrero; tal objetivo tuvo que trastocar el funcionamiento de las dependencias del gobierno. María Del Carmen Pardo considera que fue la necesidad de reivindicar e intervenir el sector obrero, lo que motivó múltiples cambios en la estructura de gobierno. Además, hay que destacar que, ya *“que el Estado participaba en la mayoría de los sectores económicos, fue necesario adecuar el aparato administrativo. Para sustituir a la Comisión de Administración Pública, en 1971 se creó, dentro de la secretaria de la presidencia, la Dirección de Estudios Administrativos, que se encargó de coordinar los trabajos de reforma.”*<sup>134</sup>

Posteriormente fueron creadas las Comisiones Internas de Administración, las cuales tuvieron el apoyo de las Unidades de organización y Método, y de Programación. La intención en la participación de dichos organismos consistió en la integración de la información de diversas áreas, lo que creó un mecanismo para trazar el rumbo de las futuras decisiones de reforma. De tal forma, gracias a la revisión exhaustiva del aparato gubernamental que las diversas unidades realizaron, pudo crearse un sistema de información acorde a las realidades de las dependencias de la administración pública, cuyo resultado culminó en las “Bases para el programa de reforma administrativa del ejecutivo federal, 1971-1976”. Los cambios que tal modificación atendió se orientaron a

---

<sup>132</sup> PARDO, María del Carmen. Op., cit. p. 114.

<sup>133</sup> RIVES SÁNCHEZ, Roberto. México frente al imperio, Elementos de geopolítica para el análisis del Estado y la administración en México. Tesis doctoral. (Ciencias políticas y administración pública) México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de ciencias políticas y sociales y administración pública, 2005.p. 451.

<sup>134</sup> *Ibíd.* p. 116.

*Hacer más eficaces las entidades gubernamentales, mejorando sus estructuras y sistemas de trabajo para aprovechar mejor los recursos estatales, agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de las dependencias públicas, y acelerar y simplificar los trámites. Estas reformas tenían también el propósito de crear en el personal una conciencia adecuada de servicio y una actitud responsable, dinámica e innovadora, así como fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo.*<sup>135</sup>

La modificación de las leyes fue parte del proceso de reforma, y tuvo como ejemplo la modificación a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Sus principales motivaciones fueron la efectiva realización de los cambios efectuados por mandato presidencial, y su aplicación transformó la estructura de las secretarías de gobierno. Sin embargo los resultados obtenidos se deben en buena parte a que en dicho sexenio era ya evidente la necesidad de adecuar la administración pública a las nuevas realidades de la sociedad. En el periodo consecutivo es de interés mencionar que la continuidad de las medidas reformadoras se debió a la voluntad política de la figura ejecutiva producto de “12 años constantes a partir del establecimiento, en 1965, de la Comisión de Administración Pública (CAP), presidida por José López Portillo, dentro de las diversas funciones que desempeñó en la secretaria de la presidencia”<sup>136</sup>.

Considera Sánchez González que uno de los ejes rectores que caracterizó al gobierno de López Portillo fue la búsqueda del desarrollo social y económico mediante la programación, hecho que trascendió a lo largo de las dependencias públicas. Así, “con la Reforma Administrativa Propuesta por el Presidente López Portillo se produce el cambio más profundo realizado hasta ahora en la historia administrativa del país, pues implicó una revisión a fondo de toda la organización gubernamental.”<sup>137</sup> Prueba de ello fue la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la cual modificó la forma del aparato de gobierno, de manera que “permitió simplificar las estructuras y precisar las

---

<sup>135</sup> *Ibíd.* p. 117.

<sup>136</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. Op., cit. p. 327.

<sup>137</sup> CARRILLO Castro, Alejandro. Administración Pública. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Documentación y Análisis, 1ª edición, tomo II, 1982. p. 28-29.

*responsabilidades que competen a las dependencias directas del ejecutivo, eliminando gran parte de la duplicación y superposición de funciones que se fueron acumulando en las anteriores leyes de secretarías y departamentos*<sup>138</sup>.

Entre las motivaciones de brindar nueva forma a las instituciones, la delegación de funciones en la toma de decisiones fue uno de los objetivos a alcanzar; su importancia estriba en dar a la toma de decisiones una descentralización del órgano ejecutivo para que el albedrío en sus fallos se amplie.

La puesta en práctica de la ley orgánica puso en evidencia rezagos que debían ser atendidos a futuro siguiendo el carácter de reforma, o mediante las tendencias modernizadoras que para aquel entonces ya se había gestado. Entre los pendientes quedaba la simplificación administrativa, la cual tuvo resultados minúsculos debido a la omisión en el fomento en el cambio de actitud del personal. También quedó incompleto el tema de la descentralización debido a que *“en la medida en que las nuevas tareas se incorporaron al quehacer gubernamental, se acrecentó el poder de los funcionarios. La burocracia se convirtió en un poder dentro del poder*<sup>139</sup> la cual deterioró el progreso de las medidas. Así, los procesos modernizadores comienzan a predominar en la escena gubernamental como el medio para encarar tales obstáculos.

## **xx. Los sexenios de la modernización**

Durante los periodos presidenciales de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y Vicente Fox Quesada (2000-2006), predomina la modernización administrativa como la estrategia a adoptar para la resolución de las complicaciones de las instituciones públicas. Quedan atrás los procesos que propiciaban la modificación de la estructura de gobierno puesto que

---

<sup>138</sup> *Ibidem.* p. 30.

<sup>139</sup> PARDO, María del Carmen. Op., cit. p. 124.

*“Cada gobierno en turno –Miguel De La Madrid, Ernesto Zedillo, Carlos Salinas y Vicente Fox- olvidaron la reforma administrativa como estrategia de gobierno y se concentraron en un problema específico de la administración pública – descentralización, simplificación, prestación de servicios con calidad y combate a la corrupción- mediante programas de modernización. La estrategia empleada fue focalizar un elemento clave del aparato gubernamental, que propiciara por sí mismo un efecto que tuviera incidencia a nivel macroadministrativo.”<sup>140</sup>*

Rives Sánchez considera que la inclinación de los gobiernos mexicanos por la modernización obedece intereses económicos y capitalistas, los cuales fueron ocasionados por el interés a la industrialización, y que obligaron al gobierno a proteger los intereses privados. Por tal situación, *“el gobierno federal se convirtió en el promotor, organizador y virtual constructor de la sociedad y de la economía del país. La modernización del país se convirtió en la meta más importante y prioritaria del gobierno y con ella vino el desarrollo del sector privado”<sup>141</sup>*, ya que dio cuenta de que los propósitos de eficacia y eficiencia de la modernidad concordaban con tales objetivos capitalistas.

*“A partir de 1980 el gobierno mexicano ha emprendido un proceso de transformación (el cual) ha sido denominado modernización administrativa”<sup>142</sup>*. Así, el sexenio de Miguel de la Madrid comenzó con la intención de mejorar el aparato de gobierno mediante la modernización de su estructura de tal suerte que, al focalizar la atención en pormenores específicos, *“quedó desplazada así la idea de reformar la administración y con ella la Coordinación General de Estudios Administrativos”<sup>143</sup>*. Con el nuevo gobierno las preocupaciones primordiales se enfocaron en modernizar la estructura y el funcionamiento, lo cual sugería una nueva forma de tratar las contrariedades de la administración pública. Las principales medidas consistieron en la descentralización y la desconcentración *“para que los estados y municipios participaran de manera más equilibrada en el*

---

<sup>140</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. Op., cit. p. 342.

<sup>141</sup> RIVES SÁNCHEZ, Roberto. Op., cit. p. 452.

<sup>142</sup> CULEBRO, Jorge. “Cambio estructural”, en ARELLANO, David., CABRERO, Enrique., DEL CASTILLO, Arturo., (coord.) Reformando al gobierno. 2ª reimp., México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 171.

<sup>143</sup> PARDO, María del Carmen. Op., cit. p. 127.

*ejercicio de las funciones públicas y en los beneficios del desarrollo*<sup>144</sup>. Cambios en las instituciones públicas fueron realizados, en la medida en que la modernización administrativa lo requirió; al ser focalizados los esfuerzos realizados se definen a los procesos como modernizadores, no de reforma.

La simplificación administrativa fue un programa cuyos inicios comenzaron en el gobierno de Miguel de la Madrid, y cuya coordinación realizó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef); el objetivo de su implementación consistió en reducir el número de trámites y agilizar la actividad del gobierno. Su importancia como elemento modernizador trascendió hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari como medio para hacer al aparato gubernamental más eficaz, elevando la efectividad del gobierno y recuperar la confianza del pueblo, sin embargo su ejecución resultó ser distante a una íntegra estrategia modernizadora en el aparato de gobierno ya que *“simplificar no equivale a modernizar; tarea que es mucho más compleja que sólo reducir pasos de los trámites administrativos.”*<sup>145</sup>

A pesar de los esfuerzos realizados por la simplificación administrativa, Sánchez González considera que entre las causas de los resultados pobres, se encuentra la falta de un seguimiento a través de sexenios, así como una vinculación con otras políticas desregulatorias, pero sobre todo la simplificación fue entorpecida por una marcada centralización en la toma de decisiones que guardaba el gobierno federal. De igual forma considera que para hacer frente a tal obstáculo se requirió de una estrategia que trascendiera durante diversos periodos presidenciales.

Como parte de las labores de la modernización, y con la intención de darle un espacio legal propio, en dicho sexenio entró en vigor la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la cual es aplicable *“a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a*

---

<sup>144</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. Op., cit. p. 344.

<sup>145</sup> *Ibíd.* p. 363.

*los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.*<sup>146</sup> Expone la descripción del procedimiento administrativo, las causas de su nulidad, su calidad de eficacia, los impedimentos, entre los puntos más importantes.

En el sexenio de Ernesto Zedillo se trató de compensar tal situación mediante la puesta en marcha del Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap). Además de las intenciones de eficacia en el gobierno, tal programa realiza una innovación al mencionar planteamientos englobados en la calidad y la mejora de los procedimientos, pero especialmente porque menciona que el *“enfoque de cambio inicia en el individuo para que éste transforme su organización (así como) propiciar organizaciones más flexibles que tengan la cualidad de adaptación conforme a los cambios mundiales prevalecientes y del país”*.<sup>147</sup> Sin embargo sus debilidades fueron la ausencia de un marco teórico, así como estudios que justificaran la puesta en marcha de enfoques de la administración privada, resistencias a los cambios que proponía y, nuevamente, la centralización exacerbada alrededor del gobierno federal lo cual impidió su germinación en ámbitos estatales y municipales.

En el periodo presidencial de Vicente Fox Quesada se retoman las normas que regulan la actividad de los funcionarios públicos para implementar medidas de combate a la corrupción y transparencia en el manejo de los recursos públicos. En respuesta a dichos pendientes se crea el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 - 2006. Dicho plan *“pretende propiciar una cultura en contra de la corrupción y fomentar la transparencia, dentro de la propia administración pública federal y en particular, con sus funcionarios”*,<sup>148</sup> de tal suerte que se logre incidir en una actuación más efectiva del gobierno.

Siguiendo el carácter modernizador del sexenio anterior, el plan funciona bajo una lógica de que el funcionario público es el ente más importante del gobierno de tal

---

<sup>146</sup> Ley Federal del Procedimiento Administrativo. México, D. O. F., 4 de Agosto de 1994. p. 1.

<sup>147</sup> *Ibíd.* p. 369-370.

<sup>148</sup> *Ibíd.* p. 386.

manera que su formación es fundamental. Así, se instaura el servicio civil de carrera como el sistema que reclute y otorgue constante e ininterrumpidamente la formación y evaluación del servidor. Una medida más a destacar consiste en el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, el cual considera la innovación como *“el movimiento que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública federal. (...) la innovación del gobierno debe tener como propósito superior, el mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades”*<sup>149</sup>

De tal manera, se posicionó a la innovación administrativa como la técnica por excelencia para complementar la acción de gobierno. Fueron introducidas a las instituciones públicas cambios novedosos, tendencias a estructuras más planas, con menos niveles y más sencillas, lo que indirectamente contribuye a la reducción del personal de trabajo. Para la focalización de los objetivos de la empresa pública, el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental propone una participación de las partes involucradas al interior así como de otras dependencias que compartan el objetivo.

## **xxi. Aprovechamientos y retrocesos en los periodos de reforma y modernización**

Se observa a lo largo de los periodos presidenciales mencionados diversos intentos por adecuar la estructura de gobierno nacional a un sistema moderno, englobado en la eficacia. La necesidad de dar con un sistema de tales características surge de reconocer el poder establecido. *“El poder debe ser legitimado. De otro modo, sólo tiene fuerza y no autoridad, es sólo poderío y nunca derecho. Para ser legitimado el poder debe estar fundamentado fuera de sí mismo en algo que lo trascienda (...). Si el poder es un fin en sí mismo, se*

---

<sup>149</sup> Ibídem. p. 407.

*convierte en un despotismo ilegítimo y tiránico.*<sup>150</sup> Es entonces la administración pública el medio por el cual se cumple tal encomienda, razón que explica la permanencia es sus adecuaciones. Los ajustes realizados en México mediante la reforma administrativa atendieron una amplia cantidad de situaciones, las cuales se sustentaron a lo largo del tiempo mientras modificaron la organización del gobierno.

Entre las acciones que sirvieron como punto de partida para realizar cambios de amplias proporciones y consecuencias en el aparato de gobierno, se encuentra el caso de la Comisión de Administración Pública (CAP), puesto que su creación motivó cambios a partir de los estudios que realizó, mismos que se imbuyeron en sexenios posteriores y fueron retomados para dar un seguimiento en la reforma administrativa. Incluso, sus modificaciones son el resultado de la adaptación en atención a *“la necesidad del país por elevar todos sus niveles de productividad, especialmente en lo relativo a la acción gubernamental, de la cual depende, en cierta medida, la eficiencia de los sectores social y privado.”*<sup>151</sup> Sin embargo en cuanto a las adiciones a la administración pública Pardo considera que un error fue el incremento desproporcionado de dependencias públicas contra el desarrollo de aquellas ya existentes.

Posteriormente, en la etapa del desarrollo compartido, hubo agudos problemas económicos que aquejaban a la nación; en ese entonces ya se consideraba a la administración pública como el medio de desarrollo y estabilización, motivo por el cual se dio continuidad a los procesos de reforma. En ese entonces se había *“completado la fase inicial y de estudio del plan global y apenas ahora empiezan las tareas de fondo de la reforma, para lo cual se requieren importantes decisiones específicas que, en ocasiones resultan ser de gran trascendencia y difícil adopción.”*<sup>152</sup> Tal carácter resalta el ingreso de medidas modernizadoras dentro de los planes de reforma, como lo fue la intención de evaluar el desempeño del

---

<sup>150</sup> DRUCKER, Peter Ferdinand. Las fronteras de la administración. México, 3ª reimpresión, editorial Sudamérica, 1994. p. 177.

<sup>151</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro. La reforma administrativa en México. México, 4ª edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1980. p. 85.

<sup>152</sup> *Ibíd.* p. 114.



gobierno mediante la Coordinación general del Sistema Nacional de Evaluación. Sin embargo, se observa a la continuidad de establecer órganos que realicen y sustenten dichas funciones, para que sus bondades no se pierdan a lo largo del tiempo y sean complementados.

Con la creación de comisiones y órganos que se encargaran de evaluar y conducir el rumbo de la administración pública, con el diagnóstico de la CAP realizado en el sexenio de Díaz Ordaz, se establece una pauta a dar continuidad a los cambios de reforma. Sin embargo, en el posterior sexenio aún persistían incongruencias como la duplicación de funciones, mientras se buscó evitar el crecimiento desproporcionado del aparato de gobierno. De tal manera que Pardo considera que un sexenio fue tiempo insuficiente para acoplar exitosamente los cambios descritos en la administración pública. Por otra parte se estima que la realización de tales medidas, desconcertantes a primera impresión, hallaron su camino en posteriores periodos presidenciales. Constituye un descuido el que *“los promotores de la reforma no consiguieron que las viejas estructuras se plegaran a las nuevas disposiciones; no tuvieron capacidad de persuasión ante la resistencia de quienes se aferraban al poder y rechazaban cualquier cambio que amenazara su posición. (...) Un periodo de seis años no bastó para poner en práctica un programa de reforma tan ambicioso.”*<sup>153</sup>

Aunado a dicho argumento, rara vez se observó durante los sexenios presidenciales que implementaron la reforma administrativa, una continuidad de los sucesos que diera secuencia las medidas implementadas a lo largo del tiempo. Por lo contrario se observa que en dichos periodos existieron diversas modificaciones a la estructura de gobierno, así como modificaciones en un amplio sentido cuya relación entre sí fue aislada. La mayoría de los procesos de reforma carecieron de una secuencia que impidió la íntegra realización de la visión con la que fueron planeadas. Entre las excepciones encuentran la Comisión de Administración Pública, pero incluso su corta presencia y extinción es evidencia del decremento de los movimientos de reforma administrativa. Asimismo, Se

---

<sup>153</sup> PARDO, María del Carmen. Op., cit. p. 111.

considera que la escasa o nula continuidad de los programas e intentos de reforma a lo largo de dichos periodos, fue la razón por la que la eficacia de su implementación se segregó y disolvió. Así, no se descarta la importancia de los cambios propuestos, pero la entrada en vigor de nuevos gobiernos no atendió íntegramente los acontecimientos anteriores.

La discontinuidad de la reforma administrativa se debió a que el gobierno no atendió aspectos fundamentales que, Carrillo Castro, considera como obstáculos que resistieron su entrada. Por una parte se encuentran los obstáculos de carácter estructural, que define como antagonismos producidos por diferencias y desequilibrios en el crecimiento y desarrollo del aparato de gobierno. Un obstáculo más lo define como la resistencia que presentan individuos o grupos a los cambios sugeridos, cuyas causas suelen ser la ignorancia, la incertidumbre o la apatía. Así, hay que tener en cuenta que *“todo cambió administrativo supone un cambio de actitud en el personal, es decir, hay que convencerlo, persuadirlo, de que las reformas son necesarias, útiles, para que su trato con los usuarios sea más expedito.”*<sup>154</sup> Tal observación sugiere que el proceso de reforma administrativa no contempló cómo sustentar los cambios que se proponía, antagonismos que fueron resueltos sobre la marcha.

A partir del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), predominan en las modificaciones al gobierno las tendencias modernizadoras. En una aproximación a sus características, se presentan como acciones radicales y focalizadas que tienen como fin la atención de un problema en particular dentro del sistema de gobierno, pero bajo métodos novedosos. La modernización consiste en una ruptura de las formas tradicionales de atender y solucionar los problemas cotidianos; incluso *“se afirma que un conjunto de reformas puede alcanzar un mayor grado de modernización administrativa. (...) la dificultad estriba en que un solo programa de modernización no puede representar una reforma de mayores*

---

<sup>154</sup> *Ibíd.* p. 122-123.

*alcances, sino sólo modernizar un ámbito o campo de acción de la administración pública*".<sup>155</sup>

En una aproximación a los procesos modernizadores al enfocar sus acciones a hechos específicos. Tal es el caso del programa de descentralización administrativa; a pesar de que esa intención ya había sido implementada por Echeverría y López Portillo, fue retomada y su tratamiento focalizado. Cobró una valor formidable al considerarla un aspecto clave para el equilibrio de las funciones públicas. De esa manera inician diversas acciones enfocadas en los ámbitos básicos de gobierno que promuevan su desarrollo, sin modificaciones en la estructura federal. Se torna entonces la atención al nivel micro-administrativo, sin procurar secuelas al nivel macro. Cosa semejante ocurrió con la evaluación de las acciones de gobierno y simplificación administrativa. Esta última, se convirtió en la estrategia fundamental que predominó en el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), la cual fue concretada en el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal coordinado por la Secretaria de la Contraloría General de la Nación (Secogef). Sin embargo la toma de decisiones que motivó la creación del programa no tuvo asesoría de órgano especializado alguno, lo cual denota una centralización en torno al gobierno federal.

Cabe señalar que los procesos modernizadores que iniciaron las técnicas de reingeniería de procesos, planeación estratégica y enfoques de calidad, tuvieron como base a la reforma administrativa. Tales estrategias fueron contenidas en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1995-2000). Aunque sus beneficios son amplios, dichos enfoques causaron controversia al interior del gobierno por tener su origen en la administración privada, pues se pensaba que alteraría el carácter público de la administración. Su repentina inserción en el sector privado no dio tiempo de atender aspectos antagónicos, tales como la *“carencia de un marco teórico que dé sustento a sus propuestas; (...) falta de penetración del programa en los gobiernos*

---

<sup>155</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. Op., cit. p. 61.

*estatales y municipales; alto grado de centralización en la toma de decisiones; centros de poder que muestran resistencia al cambio*<sup>156</sup>.

El interés por enfocar los esfuerzos del funcionamiento del gobierno en un punto particular, continúan en el sexenio de Vicente Fox (2001-2006). Prueba de ello son los esfuerzos federales por contrarrestar la corrupción administrativa, la impunidad y la arbitrariedad. Así, *“el combate a la corrupción y el fomento a la transparencia se vuelve la prioridad más importante del gobierno. La tesis resultante es: que en la medida en que se elimine la corrupción, la modernización de la administración pública será posible y factible.”*<sup>157</sup> Así, se conforma una estrategia focalizada, donde la innovación ocupa un papel central en las nuevas maneras que efectuar el ejercicio público.

## **k. Visión al interior de la administración pública**

### **xxii. Efectos de la entropía**

El planteamiento que inicia en el inciso anterior cuya mención se le atribuye a Drucker, indica la necesidad de legitimar el poder; tiene su base en el ejercicio cotidiano y permanente que el gobierno debe a la sociedad, y que efectúa mediante sus instituciones. El desarrollo de dicha idea es crucial puesto que afirma que de no lograr tal enmienda, la presencia del gobierno carece de sentido. En otras palabras, *“no basta que un gobierno haya surgido por la vía electoral universal, transparente y legal; no basta que sea considerado un gobierno legítimo por la sociedad. Requiere confirmar esa legitimidad mediante la ejecución diaria de un trabajo satisfactorio para los ciudadanos.”*<sup>158</sup> De tal manera, se observa que una primera y fundamental consecuencia en el deterioro de los servicios públicos indica la falta de capacidad del gobierno en turno, lo que posteriormente hace pensar en su remoción.

---

<sup>156</sup> *Ibíd.* p. 370.

<sup>157</sup> *Ibíd.* p. 395.

<sup>158</sup> PICHARDO PAGAZA, Ignacio. *Modernización*,. Op., cit. p. 47.

Por otra parte, en el caso nacional se observa la constante intención de no caer en tal situación ya que *“la administración pública en México ha recorrido un largo periodo histórico para alcanzar el nivel en el que se encuentra. (...) Con el inicio del siglo XX la revolución mexicana propicia el cambio de la administración caudillista a la administración presidencial”*<sup>159</sup>. A través de diversos sexenios, se observa que la trayectoria de la administración pública en México ha obedecido la adecuación y adaptación a los tiempos. Sin embargo, es erróneo asumir que con las anteriores modificaciones realizadas al aparato de gobierno, su panorama actual se encuentra libre de antagonismos, así como de propuestas cuya intención incide en mejoras procedimentales.

Al tener en cuenta que las *“organizaciones son espacios sociales creados en la dinámica de las sociedades”*<sup>160</sup>, se adquiere la noción que las sumerge en un ambiente sujeto a constantes cambios, del cual es imperativo que dichos organismos se acoplen a las nuevas circunstancias. De tal suerte, es imperativo que en el sector público se realice un constante y permanente ajuste a estos nuevos factores, que otorguen a las instituciones una alineación; logrando así una reducción y control en la entropía del funcionamiento de las organizaciones públicas. Por su parte *“las organizaciones gubernamentales generan y mantienen las características propias de cualquier organización dinámica”*<sup>161</sup>, lo cual se traduce en la constante adaptación a la que se ven sujetas en su actuación cotidiana.

Así, se infiere que dicha adaptación que realizan las instituciones públicas atiende a la complementación eficiente y eficaz de la comunicación administrativa, mientras que legitima la presencia del gobierno en turno. De tal magnitud es la importancia de realizar un ejercicio satisfactorio en las labores de gobierno; de modo contrario, se estima que unas de las consecuencias en el incremento de la entropía, y la disminución de la eficacia en los procesos institucionales, conlleva a

---

<sup>159</sup> SÁNCHEZ GONZALÉZ, José Juan. Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México. México, 1ª edición, editorial Miguel Ángel Porrúa, 2004. p. 417.

<sup>160</sup> ARELLANO, David., CABRERO, Enrique., DEL CASTILLO, Arturo., (coords.) Reformando al gobierno. 2ª reimp., México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 11.

<sup>161</sup> *Ibíd.* p. 12.

la ilegitimidad del gobierno en turno, mismo que se expresa en la ausencia del reconocimiento de la población hacia los órganos de gobierno.

Por su parte destaca la presencia de herramientas que buscan disminuir y controlar la entropía, tal es el caso de los documentos de comunicación administrativa; tal es su importancia en la actualidad, que los organismos, ya sean públicos o privados, se valen de su uso a lo largo de su vida cotidiana. Tales herramientas, cuya elaboración fue descrita anteriormente, permiten e indican cómo han de realizarse las actividades procedimentales, a partir de definir las y sujetarlas a un orden determinado, que se estima sea el más apropiado. Norbert Wiener denota como fundamental la necesidad de establecer una lengua y una técnica de uso común para fines de comunicación y regulación. Sin embargo, la necesidad de plasmar determinadas regulaciones en un escrito nace del reconocimiento e implantación legal que produce el reconocer una norma, a la cual apegar las funciones; pero aún más importante, se ha de realizar por el hecho de que

*“Las órdenes mediante las cuales regulamos nuestro medio ambiente son una especie de información que le impartimos. Como cualquier otra clase de informe, están sometidas a deformaciones al pasar de un ente a otro. Generalmente llegan en una forma menos coherente y, desde luego, no más coherente que la de partida. En las comunicaciones y en la regulación luchamos siempre contra la tendencia de la naturaleza a degradar lo organizado y a destruir lo que tiene sentido.”<sup>162</sup>*

Así, se define la necesidad de plasmar en un documento las indicaciones pertinentes que otorguen certeza en la realización de los procedimientos administrativos, y a la vez, que resistan las alteraciones propias de la comunicación informal. De no reconocer mediante una norma, al conjunto de procedimientos que realiza el cuerpo operativo, se corre el riesgo de caer en la deformación de los medios que realizan las instituciones, y por consecuente

---

<sup>162</sup> WIENER, Norbert. Cibernética y sociedad. México, 2ª edición, CONACYT, 1981. p. 18-19.

también sus fines. De igual forma, la cita de Wiener expresa la necesidad de realizar dicha regulación permanentemente.

Al establecer el diseño de manuales de comunicación administrativa se cuenta con la intención de definir y complementar las actividades de determinada organización; al plasmarlas en un manual se tiene una herramienta para el desempeño eficaz de las labores institucionales. De tal forma, mientras se sujete la actividad cotidiana de los órganos a dicho documento, se mantiene un rango de eficiencia en las labores, lo cual fortalece la imagen y prestigio. En otras palabras, mientras constantemente se alcancen los objetivos planeados, y las instituciones públicas cumplan con los propósitos para las que fueron creadas, se fortalece la imagen del órgano y se justifica su existencia. Sin embargo es un error considerar a la creación de reglamentaciones como la única opción para hacer confiable el ejercicio de las instituciones, por el contrario *“la necesidad de confianza en las sociedades modernas debe considerarse como un punto de partida correcto para la elaboración de reglas que deriven en la conducta apropiada, así como para otorgar racionalidad y reducir la complejidad en estructuras sociales cada vez más organizadas.”*<sup>163</sup>

Por lo contrario, se estima que los efectos de la entropía y la desorganización conllevan al incumplimiento de tareas que motivan la existencia de las instituciones, lo cual tiene múltiples reacciones. Tanto entre la población como entre los servidores, se insertan las secuelas de un ejercicio ineficaz y desligado de la moral, *“sucesos como éste suscitan un sentimiento de indignación y rechazo y tienden a crear una vaga sensación de tristeza, de asco, frustración y vergüenza colectiva. Lesionan la reputación del servidor público y despiertan en él un sentimiento de inseguridad y de temor.”*<sup>164</sup> Es necesario evitar el predominio de la entropía, por ser aquellas una consecuencia más. Así, se encuentra estrechamente ligada la popularidad de las organizaciones con la capacidad que tienen para realizar sus labores apropiadamente.

---

<sup>163</sup> ZAMITIZ, Héctor. (comp) Credibilidad, instituciones y vida pública. México, 1ª edición, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1998. p. 46.

<sup>164</sup> CAMPILLO SAINZ, José. Op. cit. p. 22.

Para la realización de tal enmienda es pertinente contar con un repertorio de técnicas y herramientas que faciliten la ejecución de procedimientos, de tal manera se procura la realización de los objetivos con calidad y certeza en su cumplimiento. Tal es una labor más que el administrador debe realizar para efectuar propiamente sus respectivos encargos, puesto que *“las finalidades que persigue la función pública están directamente relacionadas con el bienestar de la población y los ciudadanos.”*<sup>165</sup> Para que tal labor se realice adecuadamente es necesario controlar los efectos de la entropía, es decir vigilar y evitar que sus efectos se imbuyan e incrementen, de otra manera dicha finalidad puede verse impedida o deteriorada.

### **xxiii. La administración pública y las medidas modernas**

Resulta controversial la intención de insertar y aplicar en el sector público medidas administrativas que provienen de enfoques privados; la razón se sustenta en que los diseños, así como la visión con la que interactúan ambos enfoques en su ambiente presentan diferencias fundamentales. Por tal razón es necesario exponer las motivaciones que justifiquen tal intención, así como aquellas que esclarezcan, en términos generales y sin hacer énfasis en alguna medida moderna en particular, los objetivos de las medidas de reciente creación. Tal exposición tiene el propósito de desvanecer prejuicios en torno al uso de medidas novedosas en el sector público, así como también aclarar que la intención del presente trabajo dista de distorsionar el carácter público de las instituciones de gobierno.

Respecto a la distancia existente entre las intenciones del sector público y privado existe la tendencia a pensar que no existe vínculo aparente entre ambas. Según Carillo Landeros, una diferencia básica a considerar radica en que el sector público tiene como motivación de sus actividades el marco legal en que se ubica, hace lo que la ley indica; por su parte el sector privado tiene libre albedrío en sus actividades siempre y cuando no transgreda las leyes establecidas.

---

<sup>165</sup> PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Modernización. Op., cit. p. 39-40.



*“Además de estas diferencias, derivadas de los ámbitos de aplicación administrativa, existen ciertas características que destacan en cada campo. Por ejemplo: un mayor énfasis en el uso de la mercadotecnia y la contabilidad de costos en la empresa privada, frente a un acatamiento más riguroso de los aspectos formales y el seguimiento estricto de las políticas de carácter nacional en las instituciones públicas, a pesar de que tales características de una u otra manera afectan o están presentes en la operación de cualquier empresa o institución pública o privada”<sup>166</sup>*

Además de las similitudes mencionadas, que son aplicadas en mayor o menor medida en ambos sectores, una razón que llega a justificar la inserción razonable de medidas provenientes del sector privado, es el hecho de que *“el secreto mejor mantenido en la gestión empresarial es que las primeras aplicaciones sistemáticas de la teoría de la gestión empresarial y los primeros principios de administración no tuvieron lugar en la empresa privada. Se desarrollaron en el sector público.”<sup>167</sup>* Por lo tanto la aplicación de tales medidas en dicho sector se justifica como una medida más cuya diferencia radica en la mayor profundidad en su visión y objetivo (eficacia en los negocios, proporcionar un bien, atender una necesidad de la población). La intención de realizar esta breve reflexión tiene como objeto establecer que la propuesta en insertar de medidas provenientes de la empresa privada, en la empresa pública, no suene descabellada.

Estrechamente vinculadas a las técnicas administrativas de la administración privada, se encuentran la corriente de la Nueva Gestión Pública, (NGP) conocida en inglés como *New Public Management*. En una sintetizada aproximación, puede mencionarse que *“La principal idea de la NGP es la economización o la mercadización de la administración pública, incluyendo gerencialismo, descentralización, simplificación de la toma de decisiones, indicadores de desempeño, objetivos en términos de resultados, administración por resultados y*

---

<sup>166</sup> CARRILLO LANDEROS, Ramiro. Metodología y administración. México, 1ª edición, editorial limusa. 1982. p. 111.

<sup>167</sup> DRUCKER, Peter Ferdinand. Las fronteras de la administración. México, 3ª reimpresión, editorial Sudamérica, 1994. p. 165.

*uso de nueva tecnología en el gobierno.”*<sup>168</sup> Por lo tanto, el manejo de sus lineamientos en el sector público requiere sumo cuidado ya que “*es necesario enfatizar que las ideas generadoras de la NGP provienen de las ciencias económicas; no son concepciones originales de los estudios de la administración pública.*”<sup>169</sup> No obstante, es necesario discernir entre aquellos postulados que pueden llegar a deformar el carácter público de las funciones de gobierno, de aquellos que pueden implementarse sin propiciar tal reorientación; tal inserción se justifica con la intención de incrementar la eficacia y la eficiencia de los procesos realizados en las instituciones de gobierno.

Una formidable razón por la que es necesario considerar las nuevas tendencias en el sector público, se expresa por el constante cambio que se manifiesta en la sociedad y se registra en la historia. Considerar que el sector público se aparte de las nuevas circunstancias que se presentan en la sociedad, condenaría al gobierno a la entropía por su incapacidad de atender y entender tales nuevas condiciones. La adaptación que sigue al constante desarrollo de tendencias novedosas o mayor profundización de enfoque alguno, sigue una línea de adaptación a diversos factores imbuidos en la sociedad, por lo que se estima que la NGP procura una adaptación más a dichos cambios. Así, “*es indudable la utilidad y la pertinencia de la NGP en un mundo cada vez más interdependiente en términos económicos y hasta políticos.*”<sup>170</sup> De tal manera, se considera que dichos postulados atienden a una realidad acorde a nuevos tiempos, donde el sector público no puede substraerse del todo.

Cabe señalar que aunada a la constante adaptación que deben seguir las instituciones de gobierno para el otorgamiento de sus servicios, es necesario perpetuar el compromiso del gobierno para con el interés general. De forma que el compromiso que tiene la parte material del Estado para con la sociedad pueda seguirse manifestando, y legitimando, mediante las acciones administrativas que

---

<sup>168</sup> KIM, Pan Suk. “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno.” *Gestión y Política Pública*, Volumen XVI, No. 2, Segundo Semestre de 2007. p. 516.

<sup>169</sup> PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Op., cit. p. 168.

<sup>170</sup> *Ibidem*. p. 170.

emprende, cuyo carácter eficaz y eficiente es elemental. En otras palabras, se tiene en cuenta que *“Aplicar indiscriminadamente criterios de administración privada a la vida pública puede dar origen a deformaciones graves en las funciones del aparato gubernamental. Nada impide, sin embargo, que las administraciones públicas busquen permanentemente adaptar algunas herramientas, técnicas y prácticas de la privada.”*<sup>171</sup>

Entre los postulados de la NGP existe una serie de medidas que destaca Pichardo Pagaza como las técnicas más sobresalientes y de mayor aceptación en el funcionamiento organizacional. La inserción de dicho grupo de técnicas en el sector público se destina a complementar la eficacia de las acciones de gobierno; lo cual dista en gran medida de deformar las intenciones que obedece la protección del interés público. En una sintetizada enumeración de dichos postulados, se extrae, en primer lugar, la noción que posiciona al gobierno con el deber de enfocar sus actos a la eficacia y a eficiencia. Posteriormente, la medición y evaluación del desempeño constituye la intención de racionalizar el desempeño de los funcionarios, a fin de alcanzar los objetivos necesarios; además, la comparación a nivel institucional propicia la complementación de los niveles de eficiencia a partir de su constante revisión. Por su parte se considera que el Outsourcing, definida como la técnica de contratación de personal para que realice las tareas que no son principales o propias de la organización, impacta positivamente en términos de eficacia, eficiencia y economía, al trasladar a otra organización el tiempo, dinero y esfuerzo que requieren dichas actividades.

Una medida más, confiere a las experiencias de otros contextos la oportunidad de ser implementadas en situaciones institucionales. Tal postulado otorga una formidable importancia a la implementación de técnicas exitosas a partir de la innovación. Por otra parte, con relación a la estructura orgánica que guardan las organizaciones, se estima que la responsabilidad que tenga cada parte con sus derivados o antecesores, tiene gran trascendencia el logro de un procedimiento administrativo eficaz. Un último postulado a señalar, indica que la intención de la

---

<sup>171</sup> *Ibíd.* p. 40.

organización se enfoca al cliente, en el caso del gobierno al ciudadano, para lo cual es necesario que los procedimientos y atenciones al usuario se orienten a alcanzar la mayor calidad; la justificación se define así ya que tal personaje es el fin organización e institución.

Las nociones señaladas provenientes de la NGP son aquellas cuya inserción, se considera, no afectan el carácter público del gobierno, sino que procuran su mejor funcionamiento incurriendo favorablemente al cumplimiento de los designios que marca el interés público. Sin embargo, los aspectos que deterioran tal fin, y cuya implementación debe evitarse a toda costa señalan que

*“El Estado debe reducir su participación a la de un árbitro regulador de la empresa privada. (...) o aquella otra que sostiene que el mercado es un mecanismo superior de asignación de los recursos públicos que un parlamento democrático y un gobierno constituido por funcionarios de probada vocación social. Inadmisibles también que a los ciudadanos, al público y a los contribuyentes se les considere como ‘clientes’ del gobierno y que se utilicen métodos de la mercadotecnia para conocer sus preferencias. Tampoco es aceptable que se equipare a la burocracia con una forma ineficiente y torpe de conducir los asuntos públicos.”<sup>172</sup>*

#### **xxiv. Cambios micro y macro organizacionales**

Las medidas hasta ahora señaladas cuyo destino se orientan a la mejora en los procesos administrativos del sector público, tienen una gran trascendencia ya que proponen un cambio institucional. Los cambios señalados, cualquiera que sea su naturaleza, se observan como la ruptura de un determinado orden por uno nuevo. Tal razonamiento define al cambio como un proceso de adaptación en el que la organización realiza *“una serie de modificaciones y ajustes internos que le permiten adecuar su funcionamiento interno y sus relaciones con el contexto*

---

<sup>172</sup> *Ibíd.* p. 197.

externo.”<sup>173</sup> Tales características otorgan implícitamente cambios perpetuos en la vida organizacional, ya que de otra forma “*el medio ambiente estaría libre de incertidumbre y no habría necesidad de adaptarse, todas las organizaciones estarían apretadas en sus estructuras.*”<sup>174</sup> Se considera que la importancia de semejante actualización en los procedimientos mantendrá su vigencia, de otra forma se atenta contra el esperado funcionamiento de las instituciones al ser objeto del deterioro de sus procedimientos.

Una razón que indica las graves consecuencias que resultarían de omitir la aplicación de tales cambios se basan en las deducciones de la selección natural, aplicada a las organizaciones en las sociedades. Tal enfoque sugiere que “*de la capacidad que tengan estos organismos para adaptarse a los cambios ocurridos en su entorno sobrevivirán algunos y otros serán destruidos por las propias fuerzas de la naturaleza. De igual forma se piensa que todo organización se experimentan constantes adaptaciones, de las que en buena medida depende su permanencia, es decir, su existencia.*”<sup>175</sup> Asimismo, tal postulado sostiene que de no lograr insertar las respectivas modificaciones que logren una adaptación al entorno, dichos organismos se diluyen. Sin embargo, tal postura se considera radical, puesto que la extinción de una institución influyen aspectos más detallados; en todo caso, de no lograr dicha modificación se exalta la entropía organizacional, lo que resulta en la incoherencia en las funciones que desempeña.

Es necesario dar con aproximación sobre la importancia del cambio organizacional, con la intención de delinear las nociones básicas sobre las cuales las instituciones sufren modificaciones, así como para elaborar una justificación de las mismas. Además de las nociones arrojadas por la adopción del enfoque de la selección natural en las organizaciones, es necesario puntualizar que

---

<sup>173</sup> DEL CASTILLO, Arturo. “Transformación institucional en organizaciones gubernamentales” En ARELLANO, David., CABRERO, Enrique., DEL CASTILLO, Arturo., (coords.) Reformando al gobierno. 2ª reimp., México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 285.

<sup>174</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. Dirección moderna de organizaciones. México, 1ª ed, International Thomson editores, 2006. p. 352.

<sup>175</sup> CORONILLA, Raúl. DEL CASTILLO, Arturo. “El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias.” En ARELLANO, David., CABRERO, Enrique., DEL CASTILLO, Arturo., (coords.) Reformando al gobierno. 2ª reimp., México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 111.

*“cambiar una organización es mejorar su funcionamiento a partir de un plan de reestructuración organizativa; cambiar son todas aquellas modificaciones cotidianas que se registran a diario las organizaciones. (...) Cambiar, pues, significa muchas cosas en el ámbito de las organizaciones, las cuales se pueden llevar a cabo con diferentes grados de complejidad y pueden ser abordadas en distintos niveles de análisis.”*<sup>176</sup>

De la anterior cita es pertinente señalar que dichos niveles de análisis inciden en la mejora de las explicaciones relativas a las organizaciones, por lo tanto es necesario destacar una diferenciación entre dichos niveles. De tal forma se cuentan con diversos enfoques de atención en el tratamiento del problema; al contemplar ambos, se estima que se incremente la certeza y precisión en la detección de incongruencias. Tal nivel de análisis consiste en las consideraciones micro y macro organizacionales, las cuales analizan tales estructuras desde diferentes ópticas. *“El primero se relaciona con las acciones que desarrollan los miembros de la organización como individuos. El segundo se asocia con la idea de la organización como un todo, es decir, como un sistema.”*<sup>177</sup>

Como su nombre lo indica, la orientación del nivel micro enfoca su atención en los aspectos más elementales de la organización; sin tomar en cuenta la complejidad de los grupos en los que se imbuyen, retoma la presencia del individuo, y lo separa de la trascendencia de dicho órgano. Radica en las *“individualidades componen el grupo: al hombre como ser biológico o racional, productor o consumidor, persona natural o jurídica, y a las instituciones políticas o entidades públicas individualizadas.”*<sup>178</sup> Por su parte, Jiménez Nieto considera que el nivel macro atiende a las acciones y reacciones que propician diversos órganos, es decir observa su actividad como su conjunto.

La importancia que indica la necesidad de manejar tales postulados, consiste en las consideraciones que el nivel macro arroja. Tal nivel indica el orden existente en una organización a partir de las rutinas y los procedimientos que realizan; mismos

---

<sup>176</sup> *Ibíd.* p. 128.

<sup>177</sup> *Ibíd.* p. 94.

<sup>178</sup> JIMÉNEZ NIETO, Juan Ignacio. Política y Administración. Madrid, 1ª ed. Editorial Tecnos, 1970. p. 25.

que se encuentran plasmados en las normas de la organización. Aquellos son lineamientos que determinan a las funciones que deben realizar los respectivos grupos de trabajo. *“Aparejado al concepto de funciones se encuentra el de estructura, el cual representa el espacio en que se desarrollan las funciones de la organización. La idea de estructura sugiere un armazón que sostiene el edificio organizado”*<sup>179</sup>.

Por lo tanto, hablar de modificaciones macro organizacionales engloba los cambios en las funciones y estructuras, las cuales son necesarias para reorientar las finalidades que siguen las instituciones de gobierno. De igual manera el cambio en dicho nivel indica la modificación en la configuración organizacional con la intención de otorgar un nuevo orden plenamente reconocido. La manera de realizar dicho cambio consiste en modificar aquellos documentos que plasman y definen la estructura de la organización; organigramas y manuales de procedimiento suelen ser los documentos que tienen mayor impacto en la modificación del orden existente.

El sentido macro organizacional denota en su totalidad el aspecto formal y legalmente reconocido en la configuración de la organización. Sin embargo, se considera ocioso pretender que sólo con el establecimiento de normas y reglas puede modificarse íntegra y eficazmente la configuración de una organización en su totalidad. Para el logro de tal intención es necesario tomar en cuenta los procesos que se desarrollan al interior de los individuos que integran los órganos; se habla entonces de volver la vista a la parte más básica de las organizaciones, el personal. Es necesario considerar a los servidores públicos, ya que pueden admitir o resistir los cambios planeados formalmente en documentos administrativos; tal es la situación que se plantea en el análisis micro organizacional.

Así, se considera que donde el análisis macro administrativo se ve incapaz de explicar por qué sus postulados no reconfiguran del todo a una organización, entra el análisis micro administrativo. De tal forma, *“entender o intentar de entender lo*

---

<sup>179</sup> CORONILLA, Raúl. DEL CASTILLO, Arturo. Op., cit. p. 95.

*que en realidad sucede en una organización nos remite inevitablemente a otro nivel de discusión. En este otro nivel (nivel micro) la idea de orden y sistema contrasta con el concepto de acción individual o colectiva de la organización*<sup>180</sup>

De tal suerte, para propiciar el cambio en las instituciones es necesario considerar la realización de un análisis micro organizacional. Es decir un cambio integral debe contemplar la inserción de medidas formales, técnicas y plenamente reconocidas, tales como documentos administrativos y cuestiones legales, a la par de fomentar cambios en el carácter del personal de tal suerte que dichos cambios puedan ser correctamente asimilados. Así pues se considera que todo cambio instrumental debe ser adecuadamente acoplado en el carácter del funcionario, de otra manera los efectos eficaces de las nuevas técnicas o disposiciones formales pueden verse deteriorados por el incorrecto acoplamiento o aceptación del funcionario.

## **I. Afectaciones derivadas de las conductas antiéticas**

### **xxv. Sobre la moral requerida en el funcionario**

La importancia de contar con consideraciones éticas en el servicio público tiene como principal motivación el recto desempeño de las labores que persigue el Estado a través del Gobierno. De tal suerte es pertinente destacar la trascendencia que tiene la labor del funcionario, misma que presenta gran deterioro de no realizarse bajo criterios éticos. Por tal motivo se prevé que, al someter la moral de los servidores públicos a previas consideraciones y análisis, la eficacia de los procesos administrativos se incrementará. En caso contrario se advierten riesgos a los que se expone el servicio público, los cuales se mencionan a lo largo del presente apartado.

En el inciso anterior es señalado que a los cambios instrumentales y técnicos, deben aparejarse cambios en las actitudes y la cultura del personal; de no presentarse tal dualidad ambos rasgos corren el peligro del fracaso en las nuevas

---

<sup>180</sup> *Ibíd.* p. 97.



implementaciones. Así, tiene ahora el turno la exposición de los riesgos existentes de fracasar en la complementación de una cultura ética del funcionario, así como algunas tendencias cuyo propósito es incidir en el control de las prácticas corruptas.

Se estima que, por si misma, la presencia de actos corruptos tiene la capacidad de fomentarse y trasminarse a otros niveles de la vida pública. De tal manera se pronostica que, de no contar con medidas que se adecuen al sector público para minimizar y controlar las prácticas corruptas, las consecuencias se imbuirán en diversos sectores públicos; tal situación puede traducirse en el desprestigio institucional, en la ilegitimidad del gobierno, en la disminución de la credibilidad y la confianza en las autoridades, así como en el entorpecimiento de la vida en sociedad. Lo anterior se deduce de tomar en cuenta que *“tanto más condenable y más dañina será esta conducta, cuanto mayores sean la autoridad o el poder de quienes incurrir en ella. No sólo por la gravedad de la falta, por la magnitud de los daños causados y la mayor responsabilidad de quien la comete, sino porque normalmente se va a extender y a implicar a otros servidores públicos.”*<sup>181</sup>

Ese efecto multiplicador de los niveles de corrupción resulta inquietante tanto por las secuelas que puede ocasionar en la función pública, como por su alcance en los diversos ámbitos de gobierno. Tal situación ha propiciado una “moda” en el tratamiento del tema, no es para menos si consideramos que *“la preocupación en los últimos veinticinco años fue que la generalización de la corrupción pudiera afectar lugares que antes se creían inmunes y fuera de toda duda. Tal parece que hoy día ninguna institución pública tiene las manos completamente limpias. Como resultado se han arruinado reputaciones por unas cuantas imprudencias aisladas.”*<sup>182</sup> Resulta necesario señalar que tales consecuencias, han sido objeto de tema de estudio por organismos estudiosos del tema, donde Gerald Caiden considera que tres han sido las transformaciones más destacables del sector

---

<sup>181</sup> CAMPILLO SAINZ, José. Op. cit. p. 21.

<sup>182</sup> CAIDEN, Gerald. “Tendencias actuales en la ética del servicio público.” Gestión y Política Pública, Volumen X, No. 2, Segundo Semestre de 2001. p. 233.

público para afrontar la corrupción: transparencia, capacidad institucional y confrontación de la corrupción.

Dichas transformaciones deberán constituir elementos integrados en la moral que contienen los servidores públicos, a partir del previo análisis de las conductas éticas. Tal sugerencia se halla motivada por los profundos cambios que han surgido a través del tiempo, así como de la necesidad de definir claramente cuáles son las actitudes necesarias para ejercer la función pública. Así, el establecimiento de normas de carácter ético para la función pública debe pretender que *“impere la misma moral en las organizaciones, públicas y privadas, gubernamentales y no gubernamentales. En resumen, el mismo conjunto de normas morales y las mismas expectativas de integridad personal deben ser universales.”*<sup>183</sup> En caso contrario se correrá el riesgo de caer en una anarquía en la orientación del trabajo.

Retomando el primer aspecto que indica Caiden, la permanencia de la transparencia se perfila en los tiempos inmediatos como una de las transformaciones necesarias para dar certeza y confianza en los procesos institucionales. Por su parte, del carácter y cultura del funcionario dependerá que tal condición la observe como un lastre o como un principio para el fortalecimiento personal e institucional. Tal designio cumple el propósito de *“que la gestión pública no sea un conjunto de secretos hurtados a la mirada de los ciudadanos, sino algo que puede ser visto y que admite discreción: no es lo mismo lo discreto que lo secreto.”*<sup>184</sup> Así, la diferencia entre discreción y transparencia se establece como el valor del funcionario de brindar la información sobre los actos que realiza sin que esto tenga la intención de revelar *“los secretos que conozcas con motivo del desempeño de tu cargo (ni tampoco para que) te aproveches de la información que tengas para tu beneficio personal o de tus allegados.”*<sup>185</sup>

Por otra parte Caiden expone a la capacidad institucional como un requisito sin el cual no será posible hacer frente a los deterioros que propician las actitudes

---

<sup>183</sup> Ibídem. p. 240-241.

<sup>184</sup> SAVATER, Fernando. Ética, política, ciudadanía. México, 1ª edición, Editorial. Grijalbo, 1998. p. 51.

<sup>185</sup> CAMPILLO SAINZ, José. Op. cit. p. 28.

antiéticas. La define como un procedimiento, dado después de la transparencia, donde se detalla la creación de una reglamentación con orientación ética para las labores del funcionario; la explica como la necesidad de

*“adoptar los códigos (éticos) a las organizaciones del servicio público, verificar que todos entendieran las disposiciones de éstos y asegurarse de que fueran acatadas. Luego vino la tarea aún más difícil de establecer un marco para los códigos legales y hacerles las enmiendas necesarias para que tuvieran resonancia sus preceptos morales y se institucionalizaran los acuerdos a fin de que la ley fuera obedecida sin discriminación, temor o favoritismo.”*<sup>186</sup>

Así, se destaca la necesidad de crear normas éticas en los organismos públicos para que definan tanto las conductas esperadas por los funcionarios, como aquellas a evitar; tal motivación nace de la necesidad de que aquellos *“valores no permanezcan como declaraciones nugatorias, es decir plasmarlos en detalle en los reglamentos o en los códigos de ética particulares de cada gremio o cada institución.”*<sup>187</sup> Entre las características de tal documento es pertinente señalar una redacción de forma clara y sencilla, ya que se estima que el acoplamiento de tales medidas puede ser un impedimento en la labor del funcionario a causa de su incompreensión o complejidad. De lograr tales características, se estima que se contará con una herramienta que incida a incrementar la calidad del trabajo del funcionario. Se prevé que de no contar con tales herramientas la conducta del administrador tenderá al deterioro, ya que no existirá documento alguno que guie la labor ética a adoptar.

Finalmente, Caiden entiende a la confrontación de la corrupción como la continua intención de los políticos de lidiar con tal complicación, de la cual se emprende la constante tarea de minimizar y controlar las prácticas corruptas. En una aproximación se le puede considerar como la motivación que tengan los funcionarios y políticos para realizar los cambios necesarios que eviten que dichas prácticas se imbuyan en las instituciones públicas. Aunque dicho término recae en

---

<sup>186</sup> CAIDEN, Gerald. Op., cit. p. 246.

<sup>187</sup> PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Modernización. Op., cit. p. 288.

mayor medida en el político, su realización no escapa al interés del administrador público. Su importancia consiste en que, del grado en que se cuente con ella, se tendrá una constante recurrencia a rechazar conductas antiéticas y realizar acciones en su contra. Además su permanencia es elemental puesto que *“El ejercicio del poder político tiene su justificación ética en la búsqueda y operación de los medios que garanticen el bienestar general de la población,”*<sup>188</sup> siendo el combate a la corrupción una forma más para buscar tal bienestar.

Se prevé que sin la voluntad política suficiente para afrontar los cambios venideros en la administración pública, los futuros intentos de complementar su funcionamiento carecerán de la substancia necesaria para ser efectivos. No obstante, *“El mundo ha sido testigo de varios intentos por acabar con la corrupción. Algunos han sido desastrosos, otros han tenido éxito pero solo durante un periodo limitado.”*<sup>189</sup> Ante tal escenario es necesario continuar con la intención de prevenir dichos actos no sólo por la necesidad de garantizar el bien general, sino por la constante modificación de las sociedades y las organizaciones a la cual es necesario dar seguimiento.

## **xxvi. Renovación moral y desarrollo técnico**

La necesidad de contar con documentos administrativos, tales como los códigos de ética, atiende un principio fundamental en las organizaciones; se enfoca a delimitar los rasgos propios que el administrador debe emplear en sus funciones. Por otro lado, atiende a la inaplazable necesidad de dar a conocer dichos rasgos, es decir facilita la tarea de difusión en su ámbito de trabajo. Aquel último rasgo se considera de importancia fundamental ya que *“el impulso y la difusión de la ética pública entre los servidores y sus instituciones, requiere comunicar*

---

<sup>188</sup> CARRILLO LANDEROS, Ramiro. Fundamentos éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública. Tesis doctoral. (Ciencias políticas y administración pública) México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de ciencias políticas y sociales y administración pública, 2005. p. 225.

<sup>189</sup> CAIDEN, Gerald. Op., cit. p. 248.

*adecuadamente tanto los valores como las normas en que están plasmados.*<sup>190</sup> Así, se considera que tal necesidad, hará del diseño de los manuales administrativos herramientas imprescindibles en la difusión de una ética pública.

Por tanto, toca ahora señalar las consideraciones elementales para concebir un proceso integro de complementación organizacional. Por una parte, se ha enfatizado la necesidad de contar con herramientas de trabajo que auxilien en el logro de los objetivos organizacionales, tales como algunas de las medidas que postula la Nueva Gerencia Publica; no obstante se considera que tal implementación carecerá de eficacia si es ejecutada por funcionarios cuya cultura organizacional o voluntad política tiende a la corrupción. Así, la dualidad señalada entre la búsqueda de la recta moral del funcionario, mediante preceptos éticos, y el desarrollo técnico se considera un requisito para el logro de la complementación administrativa.

Dicho planteamiento nace de la premisa de que *“la ética busca mejorar a las personas, la política busca mejorar las instituciones. Las instituciones no se mejoran exclusivamente porque las personas sean buenas. Naturalmente, las buenas personas son mejores en todos los campos.”*<sup>191</sup> De tal cita se desprende que tanto la política, conjunto con las herramientas administrativas, otorgan una complementación institucional; pero se perfila el análisis ético como la condición sin la cual no es posible enmendar situaciones antagónicas y perfilar el rumbo organizacional hacia la eficacia. Así, se estima que los funcionarios que utilicen preceptos éticos para su labor, tendrán un desempeño óptimo producto del recto uso de las herramientas de que dispongan; de otra manera, los medios que les sean otorgados tendrán la posibilidad de recaer en fines ajenos al interés general.

Se concreta así un ciclo para la complementación administrativa compuesto por tres partes; en primer lugar se ubica a la política en el plano de la comunicación entre personas, y las herramientas definidas hacia rasgos técnicos, tiene un carácter cooperativo en la mejora institucional; pero se estima que sólo con la

---

<sup>190</sup> PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Op., cit. p. 289.

<sup>191</sup> SAVATER, Fernando. Ética, política, ciudadanía. México, 1ª edición, Editorial. Grijalbo, 1998. p. 30.

orientación ética adecuada pueden otorgar el desempeño y los resultados esperados; situación que se puede encargar al diseño de manuales de conducta.

Se requiere entonces de la presencia de códigos éticos para el dictado apropiado de los valores que deben regir la actividad del funcionario público. Dicho documento muestra su importancia debido a que

*“El código de conducta en el servicio público es una declaración en la que se definen las conductas esperadas por parte de los servidores públicos, señalando además los principios éticos aplicables en su ámbito laboral. Abarca también un compendio de valores y antivalores así como una lista de responsabilidades y obligaciones. (...) Las normas éticas imponen respeto y establecen un equilibrio en la conducta”*<sup>192</sup>

Se observa entonces al código ético como una herramienta más cuya intención reside en el establecimiento del recto comportamiento. Por tanto, es importante otorgarle cabida a nivel institucional ya que a dicho documento se une al compendio de reglamentaciones cuya finalidad confiere confianza y eficacia a los procesos institucionales. De insertar dicha medida en las organizaciones, Pichardo Pagaza considera que *“para conseguir los objetivos buscados mediante los códigos institucionales de conducta, es necesario cumplir tres condiciones, cuando menos. La primera es abrir la elaboración del código a la participación de todos los servidores públicos involucrados. (...) La segunda condición es la difusión periódica, de manera reiterada, el contenido del código o declaración. (...) La tercera es aplicar los estímulos y sanciones previstos en el código.”*<sup>193</sup> De tal suerte, se considera que la implementación de lineamientos que dicten las conductas éticas deberán ir seguidas de acciones concretas en la institución.

Sin embargo, existen algunas cuestiones a considerar para la realización de dichos códigos. La primera de ellas indica la imposibilidad de pensar que dichos documentos, por la sola acumulación de normas éticas que imponen, tendrán

---

<sup>192</sup> BAUTISTA, Óscar Diego. Ética para corruptos. España, 1ª ed, Editorial Desclée de brouwer, 2009. p. 120-121

<sup>193</sup> PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Op., cit. p. 292.

como resultado la súbita solución a los problemas comportamentales; *“Hoy día, esto se ha convertido en un círculo vicioso sin fin, las autoridades tratan de burlar a los estafadores y éstos tratan de mantenerse un paso adelante. Ésta es una consecuencia imprevista de la codificación.”*<sup>194</sup> Sin ánimo de descartar su implementación, se prevé que el uso exagerado y unilateral de dicha medida no traerá las consecuencias esperadas. Es necesario hacer frente con voluntad tales antagonismos, lo cual será un proceso lento y costoso.

La primordial relación que se denota entre la creación de códigos de valores y las herramientas administrativas es que, sin la actuación ética en la función pública, tales medios resultarán ineficaces. Donde también resultarán afectados los productos; en otras palabras, se considera que las cuestiones éticas tienen una influencia considerable para el logro de las propiedades de eficacia de las organizaciones. Dichas consecuencias se influyen entonces tanto en los procedimientos que se realizan, como en los productos esperados; de allí la importancia de tratar tales cuestiones.

Una consideración más consiste en mantener los códigos en constante vigencia. Se considera que el que una institución pública cuente actualmente con tal documento, no sirve de excusa para no realizar alguna actualización. Tal inquietud nace de la consideración de Gerald Caiden la cual indica los múltiples cambios que se han propiciado en los últimos años en las organizaciones y cómo estos pueden ser aprovechados por los funcionarios a beneficio propio; *“el corrupto revive y se propaga de nuevo, y al aprender de sus errores anteriores el corrupto de vuelve más astuto y resulta más difícil quitarlo de los cargos públicos. La era de la información ha proporcionado poderosas herramientas para atacar la corrupción, pero también ha mostrado nuevas formas de incentivarla.”*<sup>195</sup>

De igual forma, con la constante realización de una ética pública en la nación se adquirirá una serie de normas con las que identificar el servicio brindado. No

---

<sup>194</sup> CAIDEN, Gerald. “Tendencias actuales en la ética del servicio público.” Gestión y Política Pública, Volumen X, No. 2, Segundo Semestre de 2001. p. 246.

<sup>195</sup> *Ibidem.* p. 248.

obstante su constante revisión nace del hecho de que *“las sociedades van cambiando, son diferentes, tienen tradiciones, costumbres y creencias que les hacen concebir valores de una manera específica.”*<sup>196</sup> Por tanto es razón de peso el seguir tales cambios, y plasmarlos en los códigos de conducta. Sin embargo, sería un error considerar que la aplicación de un código ético resolverá de tajo los problemas comportamentales de las organizaciones. Si bien no se duda de su utilidad como herramientas que guíen hacia una recta actitud, el establecimiento y acoplamiento de actitudes éticas se perfila como una serie de acciones arduas y costosas que requiere atención y seguimiento. Por tanto, es necesario mantener el paso en el fomento de una cultura propia del funcionario público por ser ella perfectible.

#### **xxvii. Rumbo de la ética en el fortalecimiento institucional**

El rumbo de la ética en los tiempos venideros se perfila como un proceso de necesaria implementación cuya confección exige tiempo y dedicación. Las medidas que se generen en torno a tal razonamiento entienden a la corrupción como un proceso existente al cual es necesario controlar y minimizar; atacan actos corruptos concretos, que derivan en situaciones de beneficio personal. No obstante también es necesario enfocar la atención hacia aquellos elementos de constitución legal y cultural cuya presencia se observa en las organizaciones públicas, y que generan condiciones propensas a los actos antiéticos. Bajo este otro enfoque es posible consolidar medidas que ataquen las circunstancias que generan actos corruptos; tal estrategia pretende crear una cultura ética mediante la erradicación, o control, de las situaciones que propician sucesos contrarios a la función pública.

Tal argumento surge de las observaciones que se realizan en torno a los sistemas, es decir, los entornos en los que se desenvuelven los funcionarios. La importancia en la atención a dicho aspecto surge de la imposibilidad de lidiar contra las

---

<sup>196</sup> ÉTICA Y VALORES I, por Sarahi Gaxiola Jarquín “et al” México, 1ª ed, McGraw Hill, 2007. p. 43.



prácticas corruptas, sin solventar también con las circunstancias que las generan. Así, *“se considera a la corrupción, más que como actos individuales, como el resultado de una deficiencia de todo el sistema o como una cultura que no pone suficiente énfasis en la conducta ética.”*<sup>197</sup>

De tal suerte es necesario tomar en cuenta diversos elementos que fortalezcan los sistemas institucionales, ya que de otra manera la corrupción se infiltrará en sus procedimientos y afectará la prestación de bienes y servicios. Tal forma de atacar la corrupción es contemplada desde la visión de Janos Bertok, que dicta la necesidad de fomentar normas de conducta de carácter profesional desde diversos flancos. Bajo aquel precepto, se estima que la implantación de una sola medida en el impulso a una cultura ética –código de conducta, penalizaciones o incentivos- no tendrá la misma eficacia que el conjunto de las mismas. Se requiere entonces, no limitar la discusión sobre la ética organizacional a la adición de normas de comportamiento; tal situación puede *“generar un código ético, pero en realidad la meta consiste en generar recursos para que las personas pueda tomar mejores decisiones.”*<sup>198</sup>

Debe entonces perfilarse la ética, en el marco de la mejora institucional, como un medio que otorgue integridad moral al funcionario público en su quehacer cotidiano. De otra manera, incluso con las más sofisticadas técnicas de trabajo, los resultados serán pobres o parcialmente fieles a los designios del interés común. Lo anterior se traduce como el hecho de que el incremento en las sujeciones no asegura el mayor comportamiento ético, ya que *“existen diversos momentos y espacios en el ámbito público donde ni siquiera el más elaborado conjunto de normas, controles y sanciones institucionales puede garantizar que el servidor público actúe de forma éticamente correcta y evite la realización de un acto de corrupción.”*<sup>199</sup> Por tanto en lugar de enfocar la mirada hacia el incremento en las

---

<sup>197</sup> BERTOK, Janos. “Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE.” *Gestión y Política Pública*, Volumen X, No. 2, Segundo Semestre de 2001. p. 336.

<sup>198</sup> SAVATER, Fernando. *Ética, política, ciudadanía*. México, 1ª edición, Editorial. Grijalbo, 1998. p. 21.

<sup>199</sup> BAUTISTA, Óscar Diego. *Ética para corruptos*. España, 1ª ed, Editorial Desclée de brouwer, 2009. p. 145.

disposiciones legales, cobra un particular interés la creación de ambientes de trabajo adecuados para no incurrir en dichas prácticas.

Se perfila entonces la necesidad de lidiar con las circunstancias que predeterminan la conducta del servidor hacia actos antiéticos. Se estima que la eficacia de dicha medida radicará en que el funcionario podrá tomar las decisiones satisfactorias, sin que el sistema en que se desenvuelve influya negativamente. Por su parte, el planteamiento en cuestión es mencionado por Pichardo Pagaza como una de las tres dimensiones que deben tomarse en cuenta en la formación de la moral pública. Considera pertinente el tratamiento del fortalecimiento ético de las organizaciones públicas en el plano personal donde cada servidor público discierne de la mejor decisión, en el plano institucional como el órgano formalmente establecido gracias a un objetivo general, y finalmente en el ámbito social, como el conjunto de tradiciones y valores propios de una sociedad y una nación, en el cual se insertan los planos anteriores.

Con el establecimiento de aquel planteamiento es posible entrever que *“hay que reconocer la gran influencia que tiene el ambiente social proclive a la moral pública y a la observancia de la ley, sobre las instituciones y los servidores.”*<sup>200</sup> Se prevé entonces que, sólo con la persistente consideración que se realice hacia desarrollo de una cultura organizacional, se estará enfocando la atención hacia un elemental punto para el saneamiento del ejercicio público. De modo contrario, se estima la discontinuidad en la inserción de medidas éticas; la consecuencia de tal acontecimiento se evidenciará al hallarse ausentes los ambientes sociales que fomenten y permitan el movimiento de valores éticamente correctos, se estará en presencia de un obstáculo mayúsculo para el funcionamiento procedimental y de resultados de las instituciones públicas.

Es entonces necesario adoptar un plano legal adecuado que permita diferir entre las conductas inapropiadas y aquellas que coincidan con la óptima moral pública. Tal sugerencia parte del hecho de crear las sanciones e incentivos necesarios

---

<sup>200</sup> PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Modernización. Op., cit. p. 287.

otorgar como parte de una estrategia de fomento a la modificación de la cultura organizacional; tal apuesta descansa

*“En la idea de que la conducta que es reforzada tiende a repetirse. (...) Los individuos repiten los comportamientos que son recompensados y extinguen las conductas que no lo son. En consecuencia, para esta técnica, ya sea que se quiera corregir la conducta en el sentido de dirigirla hacia una pauta establecida, o se desee dirigirla hacia una nueva, el cambio puede realizarse mediante la manipulación del medio ambiente y mediante el uso apropiado del reforzamiento positivo para motivar.”<sup>201</sup>*

Igual importancia señala ambas cuestiones pues fomenta el trabajo éticamente correcto entre los funcionarios, como también impide la propagación de aquellas finalidades que ostentan en la corrupción. Aquel plano legal, deberá considerarse una medida más para dicho propósito, *“lo importante es que exista tolerancia cero frente a la corrupción de los servidores públicos; que no se generalice la impunidad o la falta de castigo ante las conductas ilegales de los funcionarios y servidores. De otra suerte, la corrupción burocrática lejos de disminuir, se propaga.”<sup>202</sup>*

Así pues, se perfila la necesidad de realizar una serie de medidas particulares para determinados casos de corrupción, cuyo conglomerado otorgará un constante proceso de complementación hacia una cultura administrativa apegada a preceptos éticos. Se estima entonces que la realización hacia dichas acciones, depende de la atención de todo el cuerpo jerárquico de la organización; será entonces uno de los principales obstáculos inhibir la permisión de actos corruptos, ya que *“De no frenar la corrupción, la injusticia, la desigualdad económica y la desconfianza social se incrementarán, generando un mayor malestar y rencor en la ciudadanía que puede generar actos de ingobernabilidad.”<sup>203</sup>*

---

<sup>201</sup> DEL CASTILLO, Arturo. “Cambio y proceso decisivos: planeación y ambigüedad.” En ARELLANO, David., CABRERO, Enrique., DEL CASTILLO, Arturo., (coords.) Reformando al gobierno. 2ª reimp., México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 232.

<sup>202</sup> PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Op., cit. p. 285.

<sup>203</sup> BAUTISTA, Óscar Diego. Ética para corruptos. España, 1ª ed, Editorial Desclée de brouwer, 2009. p. 147.

## 5) Capítulo Cuarto - Modelo propositivo

### m. Alternativas de acción

#### xxviii. Implementación de medidas innovadoras en el sector público

Se considera que son dos los rasgos importantes que justifican la introducción técnicas innovadoras en el sector público. El primero es porque tal acción incide a propiciar la mejora administrativa, y por consecuencia a los resultados de los procesos institucionales. Por otra parte es notable la presencia de cambios en los ambientes en los que se desenvuelven las organizaciones, con afectaciones particularmente importantes en el sector público. Al establecer que el objeto de atención de los organismos públicos se encuentra sujeto a una constante transformación a lo largo del tiempo, es necesario considerar que *“las políticas, la organización o los sistemas y procedimientos que en el pasado fueron satisfactorios, pueden ser hoy obsoletos o ineficientes, debido a los rápidos cambios y nuevas tendencias que surgen constantemente debido al progreso y el desarrollo.”*<sup>204</sup> Se establece entonces la necesidad de elevar tales aspectos a una actualización.

Contraria a la intención de modificar la orientación pública del gobierno, la introducción de las innovaciones en dicho sector habrá de caracterizarse por la creación de capacidades en las instituciones; teniendo en cuenta que *“la construcción de la capacidad se refiere a la ayuda para desarrollar conocimiento, aptitudes y habilidades, aptitud en términos de comportamiento o desarrollo del sistema.”*<sup>205</sup> Aspectos necesarios a abarcar para acoplar las instituciones de gobierno a los cambios en tendencias y técnicas del funcionamiento organizacional, ya que *“una de las funciones administrativas de mayor importancia*

---

<sup>204</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquin. Estudio de sistemas y procedimientos administrativos. México, 3ª edición, editorial Contables y administrativas, 2002. p. 49.

<sup>205</sup> SUK KIM, Pan. Op., cit. p. 526.

*a cargo de la dirección, es examinar permanentemente todos los sistemas, procedimientos y procesos.”*<sup>206</sup>

En incisos anteriores ha sido señalado que los constantes cambios producidos en la sociedad y el mundo constituyen un factor a atender por los organismos que de ellos emanan; así, es necesario percibir los cambios generados y asimilarlos al ámbito público con el fin de aprovechar sus bondades. En otras palabras, *“Las instituciones de servicio público necesitan introducir en sus políticas y prácticas la búsqueda constante de la oportunidad para innovar. Necesitan considerar al cambio como una oportunidad y no como una amenaza.”*<sup>207</sup> Se explica así la necesidad de innovar como una manera de enfrentar y aprovechar los cambios, pero *“¿Porqué es importante la innovación en las instituciones del servicio público? La respuesta es que las instituciones de servicios públicos son demasiado importantes y han llegado a ser demasiado grandes en los países desarrollados. (...) De cierto modo, ese crecimiento ha sido excesivo.”*<sup>208</sup>

Es necesario adoptar una postura que comprenda la necesidad de desarrollar los contenidos y capacidades de las instituciones públicas, no de incrementarlos innecesariamente pues ello contribuye al crecimiento desproporcionado de las instituciones de gobierno, que las convierte en un lastre por sí mismas. Las técnicas innovadoras se perfilan como las herramientas necesarias para tal objetivo. Por su parte, para bien del interés general hay que destacar que,

*“La gran cantidad de actividades cumplidas por las instituciones de servicio público seguirán siendo de servicio público y no desaparecerán ni se transformarán. Lo que hay que hacer es convertirlas en productivas. Por consiguiente, las instituciones deberán aprender a innovar, y deberán aprender a manejarse como empresas innovadoras. Las instituciones de servicio público deberán aprender a ver los cambios demográficos, económicos, sociales y tecnológicos como oportunidades en un periodo de cambio rápido en lo demográfico, tecnológico,*

---

<sup>206</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquin. Op., cit. p. 49

<sup>207</sup> DRUCKER, Peter. La innovación y el empresario innovador. México, 2ª reimpresión, editorial Hermes, 1991. p. 214.

<sup>208</sup> *Ibíd.* p. 215.

*económico y social. De otro modo los cambios se convertirán en obstáculos. A las instituciones les resultará cada vez más difícil cumplir su misión si sostienen programas y proyectos que no pueden funcionar en un ambiente que ha cambiado*<sup>209</sup>

Para lograr insertar medidas innovadoras en las instituciones públicas, se propone su acoplamiento en los procesos de comunicación existentes. Es decir, poner en práctica nuevas formas de proceder en la realización de labores cotidianas, aprovechando las capacidades existentes. Tal intención se concreta mediante un informe cuyas características contienen la finalidad de dar a conocer tales modificaciones. Tal informe se le denomina como innovador, ya que *“tienen aplicación cuando hay necesidad de introducir cambios a la realidad imperante, explicar las circunstancias que justifican el cambio, y prever los problemas relativos a la aceptación.”*<sup>210</sup>

Así, se recurre entonces a un medio de comunicación oficial para la difusión y acoplamiento de las medidas de innovación, en razón del grado de inserción que tienen así como su difusión. En otras palabras, se le encarga tal encomienda en vista de que *“constituye, el informe administrativo, un instrumento que típicamente representa una de las maneras más usuales de comunicación vertical ascendente, (...) y hasta puede darse en sentido descendente, en dirección horizontal siguiendo el desarrollo de la autoridad general o al margen de las jerarquías.”*<sup>211</sup> En el grado que tal documento se imbuye en la institución, por ser un requisito para la comunicación administrativa integral, y un mecanismo de comunicación formal, se le contempla como el medio necesario, de un grupo de técnicas organizacionales, que lograrán la progresiva inserción de las técnicas de innovación.

Se habla sobre la implantación de estrategias novedosas, cuya implementación corre a cargo de los documentos de comunicación administrativa. Tal propuesta

---

<sup>209</sup> *Ibíd.* p. 216.

<sup>210</sup> FLORES DE GORTARI, Sergio. *Hacia una comunicación administrativa integral*. México, 2ª ed, editorial Trillas, 1990. P. 90.

<sup>211</sup> *Ibíd.* p. 89.

incide directamente en el diseño de la estructura de las instituciones públicas como un cambio propiciado de manera paulatina y progresiva. Cabe señalar que, mientras los objetivos y las sociedades se adecuan a nuevas realidades, los aspectos propuestos se consolidarán mediante una constante actualización al interior de las organizaciones; por tal motivo se perfila el aprendizaje de las experiencias pasadas como un elemento que requiere interés, ya que *“una organización que aprende requiere de la participación de todo el personal en la identificación y resolución de problemas, lo que le permite experimentar, mejorar e incrementar su capacidad”*<sup>212</sup> en el otorgamiento de bienes y servicios. Se deduce así la necesidad en la plena integración de los funcionarios, lo cual abarca más allá de cuestiones técnicas.

Por otra parte se plantea que para el establecimiento de los cambios pretendidos, es necesario enfocar la atención en algunos aspectos organizacionales adicionales, debido a que *“un cambio exitoso sólo puede resultar de la modificación de ciertos factores”*<sup>213</sup>, en lugar de atender una única cuestión. Por tanto las propuestas enfocadas hacia tal objetivo son expuestas en incisos posteriores.

## **xxix. Innovación administrativa**

Hablar en términos de innovación al interior de las organizaciones requiere de una precisión detallada, ya que en los sistemas existe una amplia variedad de aspectos en los que insertar dichos postulados. En la búsqueda de una definición que delimite un campo específico de acción, se establece que la innovación organizacional puede aplicarse al ámbito técnico y administrativo, donde esa última se relaciona con los vínculos que establecen las personas al ser parte de una dinámica de trabajo. Sánchez González la aproxima a la modificación en el comportamiento de los individuos, debido a que la innovación administrativa “se

---

<sup>212</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. Estudio de sistemas y procedimientos administrativos. México, 3ª edición, editorial Contables y administrativas, 2002. p. 82.

<sup>213</sup> *Ibíd.* p. 85.

*refiere al ámbito de las expectativas individuales, la modificación de los patrones de conducta, los nuevos arreglos organizacionales entendidos como rearticulaciones. (...) Aquí cabe igualmente la aceptación de nuevos valores, es decir, de una nueva cultura laboral.*<sup>214</sup> Tal aseveración coincide con la definición de Cabrero, quien indica que *“por innovación administrativa se entendería aquella que ocurre en el sistema social de la organización, es decir, el sistema de relaciones entre los miembros de la organización.”*<sup>215</sup>

De tal forma se estima que la introducción de tales medidas atiende a las últimas tendencias en administración, *“por ello resultaría útil analizar (y concretizar) la cuestión de las innovaciones y la capacidad del sector público en la era de los movimientos de reforma.”*<sup>216</sup> Cuya inserción pretende incrementar la eficacia en las labores gubernamentales. La razón de dicha delimitación difiere del decremento de las capacidades *“en el sector público (por haber) aplicado de manera generalizada diversas trayectorias de reformas, como privatización, contractualización, desregulación, descentralización y devolución. En consecuencia, el gobierno central ha adelgazado tanto en su función como en su autoridad.”*<sup>217</sup>

Así, la propuesta de innovación administrativa radica en entablar una serie de pasos que propicien la modificación de los comportamientos, y orienten la conducta organizacional hacia un adecuado funcionamiento institucional. Tal intención sigue

*“la ley psicológica del efecto: ‘La conducta que es reforzada tiende a repetirse’. (...) Si los individuos repiten un comportamiento que es recompensado, extinguen las conductas que no lo son. En consecuencia, ya sea que deseemos corregir la conducta en el sentido de dirigirla hacia una pauta establecida o pretendamos*

---

<sup>214</sup> SÁNCHEZ GONZALÉZ, José Juan. Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México. México, 1ª edición, editorial Miguel Ángel Porrúa, 2004. p. 65.

<sup>215</sup> CABRERO, Enrique, ARELLANO, David y LOURDES, María. “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad” En ARELLANO, David., CABRERO, Enrique., DEL CASTILLO, Arturo., (coords.) Reformando al gobierno. México, 2ª reimp, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007. P. 141.

<sup>216</sup> SUK KIM, Pan. Op., cit. p. 518.

<sup>217</sup> *Ibíd.* p. 519.



*dirigirla hacia una nueva, el cambio puede realizarse mediante el manejo del medio ambiente y con el uso apropiado del reforzamiento positivo para motivar.”*<sup>218</sup>

Se propone la inserción de medidas que generen un cambio en la conducta de los funcionarios dadas las constantes modificaciones del contexto social, el cual dicta que todo *“organismo social tiene que adecuar y modernizar su estructura organizacional y adaptarse a la dinámica actual.”*<sup>219</sup> Se propicia así una labor con rasgos eficaces y eficientes mediante la ruptura de aquellas conductas que suelen ser perjudiciales para la apropiada sucesión de procedimientos, o que conllevan a un resultado pobre. Así resaltaré el incremento de la coordinación mediante un modelo innovador. En la instauración de una serie de pasos y medidas que concreten tal propuesta, se destacan aquellas relacionadas con la técnica de la modificación de la conducta organizacional.

Se propone innovar en los medios y formas de comunicación que tienen los funcionarios de las organizaciones públicas, a través de la modificación de los procesos de coordinación y comunicación usados actualmente. Aquellos pasos a modificar deberán ser aquellos que estén expuestos o presenten complicaciones en su funcionamiento. Tal innovación se enfoca a nivel personal, donde el desarrollo de ideas y su correcta transmisión a los demás funcionarios, ya sea por medios escritos o verbales, traerán consigo una mejora en la coordinación institucional. A nivel personal, se *“persigue el objetivo de mejorar las habilidades individuales y la eficacia organizacional mediante programas de capacitación y desarrollo. En el caso de los administradores, el método personal se dirigirá al mejoramiento de las habilidades necesarias para el desempeño.”*<sup>220</sup>

En primer lugar, la reorientación de las conductas con miras hacia el incremento de la coordinación incluye la identificación de conductas nocivas para el organismo, aquellas cuyo cambio es primordial. No obstante, no basta con indicar

---

<sup>218</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. Dirección moderna de organizaciones. México, 1ª ed, International Thomson editores, 2006. p. 361.

<sup>219</sup> \_\_\_\_\_. Cómo elaborar y usar los manuales administrativos. México, 3ª edición, editorial Cengage Learning, 2002. p. 46.

<sup>220</sup> \_\_\_\_\_. Estudio de sistemas y procedimientos administrativos. México, 3ª edición, editorial Contables y administrativas, 2002. p. 85.

los errores u omisiones cometidas, o las cuestiones negativas organizacionalmente hablando; un paso complementario consiste en la corrección de tales conductas. *“Si pretendemos ayudar a nuestros colaboradores a progresar, debemos procurar que reconozcan sus equivocaciones, sin necesidad de dramatizarlas, ni considerarlos culpables, sino al contrario, tratar de aprovechar la oportunidad para adquirir experiencia y aprender de manera que no vuelvan a repetirse los errores.”*<sup>221</sup>

Igual de importante es el seguimiento y la trascendencia de tal identificación. Tiene ahora el turno el *“análisis funcional de la conducta, es decir, análisis de las causas, estímulos, y síntomas que provocan la conducta no deseable.”*<sup>222</sup> Dicha acción incide en la profundización de las conductas con la finalidad de esclarecer sus causas; posteriormente se estima que la complicación podrá ser abordada, es decir, intervenir en las partes en conflicto. Hasta entonces se estima prudente la intervención ya que se cuenta con información determinante para propiciar la reorientación.

Como parte de un proceso de constante aprendizaje, es necesaria la retroalimentación que otorgue una certeza sobre el óptimo funcionamiento de las innovaciones administrativas aplicadas, así como la precisión sobre si se sigue el camino planeado; se retoma entonces a la retroalimentación y la evaluación como los mecanismos que permitirán confirmar la exitosa concretización de la innovación administrativa. Para cumplir tal intención, la instauración de la retroalimentación que exponga los aciertos y los lastres es de vital importancia, ya que así se constatará el incremento de la coordinación y la comunicación en torno a los cambios aplicados.

En una mayor precisión de tal técnica, considera Rodríguez Valencia que una retroalimentación efectiva implica una realización de forma cotidiana, realizada por el superior para verificar el progreso de los objetivos, y periódica, donde el superior evalúa y da valor a los progresos obtenidos. De tal forma se estima que el

---

<sup>221</sup> *Ibíd.* 204.

<sup>222</sup> CABRERO, Enrique, ARELLANO, David y LOURDES, María. Op., cit. p. 232.

incremento de la coordinación administrativa se dará, por parte, en función de la complementación de la comunicación que sus integrantes desarrollen, la cual se expresa en una mejora en la capacitación, como en la innovación que corrija complicaciones o barreras en la comunicación interpersonal.

### **xxx. Innovación técnica**

Parte de una planeación integral, debe tener en cuenta factores básicos a modificar. Por tanto la revisión de aspectos que puedan generar una entropía en las organizaciones debe ser tarea continua e ininterrumpida. Tal compromiso tiene una injerencia primordial con los funcionarios públicos por el interés que persiguen sus instituciones, por tanto, *“el administrador perceptivo buscará las causas de los problemas de comunicación en lugar de limitarse a combatir los síntomas. Las barreras de la comunicación pueden estar presentes en el emisor, la transformación del mensaje, el receptor, o la retroalimentación.”*<sup>223</sup>

La innovación técnica se refiere a las cuestiones instrumentales de las que se auxilia el administrador para la realización exitosa de sus labores. Cabrero considera que *“por innovación técnica se entendería aquella que afecta el sistema técnico de una organización, relacionada con la actividad primaria del sistema.”*<sup>224</sup> Lo cual hace referencia a aquellos materiales técnicos que configuran el funcionamiento y la estructura organizacional. La innovación entendida bajo este supuesto indica la introducción planificada de modificaciones en los procesos, lo cual marca un antes y después en el funcionamiento de la organización; se modifican las funciones, y por lo tanto la estructura en aras de una adaptación y acoplamiento de la innovación. Por tanto, la innovación técnica *“se caracteriza por*

---

<sup>223</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. Dirección moderna de organizaciones. México, 1ª ed, International Thomson editores, 2006. p. 205.

<sup>224</sup> CABRERO, Enrique. ARELLANO, David y LOURDES, María. “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad” En ARELLANO, David., CABRERO, Enrique., DEL CASTILLO, Arturo., (coords.) Reformando al gobierno. México, 2ª reimp, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007. P. 141.

*la existencia de un 'momento de cambio' en el que se puede identificar con precisión la situación anterior y la situación posterior.”*<sup>225</sup>

Se propone insertar en las instituciones de gobierno que presentan antagonismos instrumentales, medidas innovadoras en la gestión de sus documentos administrativos; tal es el caso de actualizaciones y distribución mediante redes electrónicas, por su rapidez y ahorro en costos en comparación con medios físicos. Tal intención propicia tanto la modernización en el funcionamiento de las instituciones, como la implementación de medidas importantes para el incremento del desempeño organizacional. Esta propuesta integra la necesidad de abarcar aspectos básicos para el cambio organizacional. En una aseveración más detallada, se determina que el alcance de la innovación propuesta se engloba dentro de un *“método tecnológico (que) es aquel que se dirige al cambio en los flujos de trabajo, métodos de producción, recursos materiales y sistemas de información.”*<sup>226</sup>

Con un primordial interés sobre la mejora de los sistemas de información, se estima que la actualización de los documentos de comunicación administrativa forma parte de un proceso fundamental y necesario ya que *“se presentan cambios o modificaciones constantes debido a que se agregan nuevos trabajos o se hacen mejoras en los trabajos cotidianos.”*<sup>227</sup> Sin embargo, la exigencia de actualizar comienza con la percepción de cambio en el entorno, y cuya importancia requiere la asimilación por parte de la institución. La inserción de innovaciones difiere de tal origen, su comienzo no necesariamente tiene como motivación al cambio de entorno sino el fomento de la eficacia y eficiencia; puede realizarse al observarse una incongruencia a solucionar.

---

<sup>225</sup> *Ibíd.* p. 150.

<sup>226</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquin. Estudio de sistemas y procedimientos administrativos. México, 3ª edición, editorial Contables y administrativas, 2002. p. 85.

<sup>227</sup> \_\_\_\_\_. Cómo elaborar y usar los manuales administrativos. México, 3ª edición, editorial Cengage Learning, 2002. p. 78.

Debe contemplarse a la innovación como *“un ‘mecanismo de disparo’ que produce o desencadena una serie de ajustes y modificaciones en la organización.”*<sup>228</sup> La innovación surge entonces como un medio para el reajuste institucional, así como a la detección y corrección de antagonismos por métodos y técnicas de nuevas. Enfocando tales definiciones a la propuesta de innovación técnica cabe señalar que la necesidad de limitarse a innovar en aquellos aspectos instrumentales deteriorados, es decir, en donde el usual método para realizar procedimientos denota desajustes.

Se considera que el riesgo en la implementación de medidas de la innovación organizacional recae en que *“la mayoría de los intentos por el cambio en las organizaciones con el tiempo se enfrenta a alguna forma de resistencia por parte del personal, ya que el cambio estimula las reacciones racionales e irracionales debido a la presencia de incertidumbre.”*<sup>229</sup> Ante tal situación, la innovación técnica debe insertarse mediante la previa comunicación que despeje la incertidumbre, y visualice la necesidad institucional de implementar tal medida. Es ineludible tomar en cuenta que *“toda innovación, en tanto proceso no programado de cambio, modifica, en mayor o menor medida los equilibrios internos de la organización y trastoca los espacios de poder. Pero estos desequilibrios invariablemente llegan a otra situación de equilibrio pues de lo contrario la organización no podría sobrevivir.”*<sup>230</sup>

Así, es necesario establecer innovaciones cuya trascendencia se ubique en los instrumentos de trabajo del funcionario, generados a partir de la observación y detección de complicaciones en el uso de los documentos de comunicación administrativa. Por su parte dichos cambios tienen que caracterizarse por la sencillez de su implementación, de otra manera pueden presentarse dificultades en su asimilación, lo que conduzca a su fracaso. Se deduce entonces que *“para*

---

<sup>228</sup> DEL CASTILLO, Arturo. “Transformación institucional en organizaciones gubernamentales”. En ARELLANO, David., CABRERO, Enrique., DEL CASTILLO, Arturo., (coords.) Reformando al gobierno. 2ª reimp., México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 287.

<sup>229</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. Dirección moderna de organizaciones. México, 1ª ed, International Thomson editores, 2006. p. 368.

<sup>230</sup> DEL CASTILLO, Arturo. Op., cit. p. 287.

*ser efectiva, una implementación debe ser simple y bien centrada. Debe hacer una sola cosa. De otra manera, confunde. Si no es simple tampoco tendrá éxito. Todo lo nuevo tiene problemas. Si es complicado, no puede repararse con facilidad. Todas las innovaciones efectivas son maravillosamente simples.”<sup>231</sup>*

## **n. Propuesta de organización que implementa herramientas modernas**

### **xxxi. Medios electrónicos como herramienta eficaz**

Parte de las medidas innovadoras conciernen al aprovechamiento de tecnologías de la información y la comunicación. La inserción de mecanismos acoplados a estas características tiene hoy en día una aceptación y difusión que ha permeado a la sociedad en su mayor parte, razón por la cual los organismos públicos no pueden quedar exentos de su inercia. Siguiendo la definición de Drucker sobre la sencillez que deben de tener la innovación, se da cuenta que la inserción de la tecnología eficaz en las organizaciones no requiere de complejos y costosos aparatos que sólo especialistas sepan manipular, puesto que *“cualquier cosa que necesite ‘astucia’ para su manejo o producción está destinada al fracaso.”<sup>232</sup>* Por el contrario, se considera que tales mecanismos, para que su integración sea exitosa y sus bondades palpables, deben lograr inmiscuirse en el día a día del funcionario. Que el administrador, al explotar estas tecnologías, descubra su importancia y las adopte para su labor cotidiana. Tal acometido será logrado en la medida en que las innovaciones se inserten con la noción de mejorar un objetivo en concreto. Por tanto, la propuesta se enfoca en atender

*“Uno de los paradigmas que tiene la administración pública tradicional es la falta de colaboración para resolver problemas, tanto el interior de las instituciones como hacia fuera de las mismas. Uno de los problemas es la falta de comunicación con los ciudadanos y hacia los servidores públicos. Los primeros porque su relación con el gobierno es unidireccional, sólo utilizada para pagar impuestos y hacer uso*

---

<sup>231</sup> DRUCKER, Peter. La innovación y el empresario innovador. México, 2ª reimpresión, editorial Hermes, 1991. p. 163.

<sup>232</sup> *Ibíd.* p. 164.

*de los servicios, no se inmiscuyen en los asuntos públicos. Los segundos porque al interior del gobierno, con una multitud de tareas y presiones internas, aumento de la burocracia y escaso tiempo para reflexionar impide que se comuniquen entre otras dependencias para resolver sus problemas. La tecnología ayuda fomentar la colaboración en ambos sentidos.”<sup>233</sup>*

Se estima que ambas figuras, el ciudadano y el funcionario público, podrán beneficiarse de la consolidación institucional mediante el uso de tecnologías para la coordinación. De igual forma abordar tal aspecto es de suma importancia en vista de que *“El auge tecnológico de nuestro tiempo ha dado margen a que cobre gran importancia la comunicación que reviste la estructura de informe técnico y de informe destinado a servir los requerimientos del proceso administrativo.”<sup>234</sup>* Así, la presente propuesta se orienta a la complementación de los procesos ubicados al interior de la organización, donde se estima que la puesta en marcha de determinadas tecnologías puede contribuir a la facilitación de los procesos de comunicación, procurando iniciar con la consolidación de una coordinación institucional eficaz; tal designio atiende *“la primera etapa de la informatización (que) se lleva a cabo hacia dentro de la administración. Se busca elevar la eficiencia del aparato administrativo.”<sup>235</sup>* De alcanzar tal objetivo la institución pública se fortalecerá, brindando así una confianza y certeza sobre sus ciudadanos. Cabe señalar que las innovaciones propuestas no modifican el objetivo a alcanzar, se limitan a optimizar los pasos, a procurar la mayor eficiencia y proveer procedimientos eficientes.

Se propone la inserción de medidas innovadoras mediante el uso de tecnologías sencillas en el quehacer cotidiano, a partir de la correcta orientación que requiere el personal. Se sigue así la línea de Drucker, quien considera que *“la organización basada en la información no requiere en realidad de una ‘tecnología de la información’ avanzada. Todo lo que requiere es la disposición para preguntar:*

---

<sup>233</sup> SANDOVAL ALMAZÁN, Rodrigo. “Gobierno 2.0: Apuntes iniciales para su aplicación en México”. Buen gobierno. No. 7, Segundo semestre de 2009. p. 14.

<sup>234</sup> FLORES DE GORTARI, Sergio. Hacia una comunicación administrativa integral. México, 2ª ed, editorial Trillas, 1990. p. 89.

<sup>235</sup> PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Modernización. Op., cit. p. 339.

‘¿Quién requiere qué información, cuándo y dónde?’.”<sup>236</sup> La propuesta se basa en la instauración de tecnologías que otorguen al personal las condiciones necesarias para estar debidamente comunicado en el ejercicio de sus funciones, así como con la transmisión de esa comunicación. De tal manera la inserción de medidas innovadoras tecnológicamente hablando, debe centrarse hacia el logro de un propósito particular; de modo contrario “*las innovaciones que se ramifican a partir de un núcleo es probable que se vuelvan difusas. Permanecen como ideas pero no como innovaciones.*”<sup>237</sup>

La presente propuesta coadyuva con esta intención, pues tiene como objeto el rediseño de algunos mecanismos y procedimientos. Su motivación radica en que las innovaciones tecnológicas pueden contribuir tanto a la reducción de costos como a la de tiempos para brindar bienes o servicios. Tal es el caso del uso de medios informáticos en las labores cotidianas de redacción, tal como la formulación y transmisión de informes administrativos; al ser utilizados en mayor proporción los medios virtuales para la elaboración y difusión de información en lugar de medios físicos, lograrán auxiliar al ahorro de materiales de oficina. De igual forma, el uso de medios digitales para el almacenamiento y distribución de datos como los de archivo, permiten ahorros substanciales en términos de espacio y recursos. Su implementación exitosa depende de cómo insertar tales postulados en la cotidianidad institucional, ya que “*la innovación es trabajo. Requiere de conocimientos y una gran dosis de ingenio.*”<sup>238</sup>

Se estima que para la inserción de tales medidas, debe existir la adecuada visión sobre los beneficios que se pueden obtener, así como los conocimientos básicos en comunicación mediante medios electrónicos. “*La creación de una infraestructura de comunicaciones y redes de integre a todas las dependencias y a sus funcionarios es al mismo tiempo un requisito previo del programa de*

---

<sup>236</sup> DRUCKER, Peter. Las fronteras de la administración. México, 3ª reimpresión, editorial Sudamérica, 1994. p. 200.

<sup>237</sup> DRUCKER, Peter. La innovación y el empresario innovador. México, 2ª reimpresión, editorial Hermes, 1991. p. 164.

<sup>238</sup> *Ibidem*. p. 165.



*modernización y una de sus etapas preliminares.*<sup>239</sup> Un aspecto más a observar consiste en contar con una infraestructura tecnológica esencial al interior de las oficinas gubernamentales, tales como una red de ordenadores conectados entre sí, ofrecen la capacidad suficiente para la incubación de la propuesta.

Actualmente las instituciones públicas cuentan con las capacidades necesarias para implementar la propuesta, solo falta ahora enfocar la atención y el trabajo hacia la explotación eficaz de dichos métodos. Cabe señalar que *“lo que la organización basada en la información requiere es una dirigencia que respete el rendimiento pero que exija autodisciplina y una responsabilidad ascendente desde el supervisor de primera línea hasta el nivel más alto de la administración.”*<sup>240</sup> Aspecto a desarrollar en el transcurso del tiempo de la vida institucional mediante esfuerzo y dedicación constante, cuyo seguimiento es imperante ya que *“enfrentamos, obviamente, un periodo en el cual las exigencias de innovación y las oportunidades de aplicarla serán mayores que nunca.”*<sup>241</sup>

## **xxxii. Reingeniería de procesos**

Al concepto de reingeniería se le atribuyen diversas aristas muchas de las cuales llegan a difuminar la verdadera intención que brinda. Para efectos de limitar adecuadamente la correcta aproximación que de pie a la propuesta, se intuye que, *“la reingeniería no debe confundirse con la reestructuración ni con el despido de personal en un intento de eliminar niveles jerárquicos. La reingeniería organizacional no es una solución rápida. Más bien se trata de una reformulación integral y de un rediseño de procesos de una organización para obtener mejoras decisivas en los costos, calidad, servicio y rapidez.”*<sup>242</sup> Por tanto, se infiere que los

---

<sup>239</sup> PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Op., cit. p. 347.

<sup>240</sup> DRUCKER, Peter Ferdinand. Las fronteras de la administración. México, 3ª reimpresión, editorial Sudamérica, 1994. p. 202.

<sup>241</sup> *Ibíd.* p. 256.

<sup>242</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. Estudio de sistemas y procedimientos administrativos. México, 3ª edición, editorial Contables y administrativas, 2002. p. 77-78.

términos reingeniería o rediseño de procesos se aplican en los procedimientos organizacionales que efectúa la organización.

En la búsqueda de una precisión adicional, cuyo origen se induce por la propuesta planteada en el inciso anterior, es necesario señalar que la inserción de modelos que promueven la asimilación de nuevas tecnologías dista de perfilarse como uno de los postulados de la reingeniería de procesos. Entre la diferencia de ambas cuestiones, es necesaria la mención de la innovación y la adaptación; donde aquella primera es *“el mecanismo de disparo tendiente a desarrollar ciertas modificaciones en la organización que le permitan adecuar o ajustar su desempeño, la adaptación hace mención a aquéllos cambios específicos no anticipados que se desprenden de dicho mecanismo de cambio.”*<sup>243</sup> Además, la propuesta de reingeniería consiste en la mejora de los documentos de comunicación administrativa.

Se postula la reingeniería de procesos como una herramienta cuyas propiedades consolidan los procedimientos existentes, mientras fomentan la comunicación institucional. La propuesta nace de la necesidad de examinar los medios y objetivos que componen las instituciones públicas. Un requisito fundamental en la reingeniería de procesos consiste en realizar un planteamiento inicial que indique *“primero qué debe hacer una organización; luego cómo debe hacerlo.”*<sup>244</sup> Será entonces posible precisar los procedimientos realizados evidenciando las ambigüedades que pudieran contener, y posteriormente estableciendo la propuesta de rediseño procedimental como la forma para complementar las actividades que dictan los documentos de comunicación administrativa. Tal propuesta coincide con los postulados de la modificación en el diseño, puesto que

---

<sup>243</sup> DEL CASTILLO, Arturo. “Transformación institucional en organizaciones gubernamentales”. En ARELLANO, David., CABRERO, Enrique., DEL CASTILLO, Arturo., (coords.) Reformando al gobierno. 2ª reimp., México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 287 - 288.

<sup>244</sup> DEL CASTILLO, Arturo. “Cambio y procesos decisorios: planeación y ambigüedad”. En ARELLANO, David., CABRERO, Enrique., DEL CASTILLO, Arturo., (coords.) Reformando al gobierno. 2ª reimp., México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 239.

*“la reingeniería aboga por la reorganización de las empresas en torno al concepto de proceso.”*<sup>245</sup>

Se propone la revisión de aquellos documentos administrativos que, ya sea por evidentes deterioros que salten a la vista, o por aquellos que sólo sean identificables mediante un análisis, no colaboran apropiadamente para el alcance de los objetivos en condiciones de eficacia y eficiencia. Se considera entonces la necesidad de orientar los métodos usados hacia sus objetivos; tal hecho contiene suma trascendencia para la realización de un rediseño que otorgue ventajas a la institución. Es decir, se habla de rediseñar aquellos procesos que funcionan, y pueden complementarse, ya que *“la reingeniería no será de utilidad para perfeccionar un proceso que falla. Sin embargo, cuando se aplica la reingeniería a una organización que posee una clara dirección estratégica y que se orienta sobre las competencias esenciales, esa organización tiene más posibilidades de lograr sus metas.”*<sup>246</sup>

En la delineación apropiada de las intenciones de la propuesta, cabe señalar el interés por enfocarse en un rediseño que integre diversas cuestiones enfocadas a la mejora de los manuales administrativos. De tal forma, una revisión exhaustiva de sus contenidos debe integrar la reorganización de *“los flujos de trabajo, eliminar el desperdicio, combinar pasos del proceso y eliminar tareas repetitivas”*<sup>247</sup> A partir de entonces se enfoca la mirada al rediseño a partir de haber hallado tales complicaciones, mismas que han de encontrarse mediante un análisis de los procedimientos institucionales. Por consiguiente tiene ahora el turno el rediseño, *“que consiste en evaluar los sistemas existentes con miras a lograr cambios. En la actualidad esta actividad ha merecido especial atención bajo diversas técnicas comenzando por: la simplificación del trabajo, los sistemas y procedimientos, el análisis de sistemas.”*<sup>248</sup>

---

<sup>245</sup> *Ibíd.*

<sup>246</sup> LOWENTHAL, Jeffrey. Reingeniería en la organización. México, 1ª ed. Editorial Panorama, 1995. p. 37.

<sup>247</sup> *Ibíd.* p. 36.

<sup>248</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. Estudio de sistemas y procedimientos administrativos. México, 3ª edición, editorial Contables y administrativas, 2002. p. 32.

Se propone el rediseño de los documentos administrativos en miras hacia su eficacia y eficiencia mediante la necesidad de subrayar tres puntos primordiales. El primero de ellos consiste en la simplificación del trabajo; parte de la reorientación a realizar consiste en la búsqueda y supresión de los tiempos muertos del trabajo, entendidos como aquellos que no inciden directamente con la realización del objetivo señalado en el manual. Se enfoca la atención tanto hacia el cumplimiento de la labor, como a la búsqueda de alguna otra implementación que complementa la labor. Un aspecto más consiste en la mejora de sistemas y procedimientos, donde el tratamiento de aquel primero se enfocará en la paulatina mejora del sistema organizacional a partir del rediseño de ciertos factores.

Es primordial plasmar los resultados que arroje el análisis de la reingeniería en los documentos de comunicación administrativa. La mejora en los procedimientos debe plasmarse por escrito en los manuales administrativos por ser ellos los instrumentos en los que se basa el día a día de toda organización. La reingeniería de procesos debe trascender hasta la modificación y actualización de la información plasmada en tal documento; al ser una herramienta de comunicación organizacional las mejoras que pueda compilar deben tener cabida. Igual importancia debe tener la difusión de este medio entre los integrantes de las organizaciones de gobierno; procurar poner al alcance de los funcionarios este documento de comunicación haciéndolo así parte de su labor cotidiana, velando por su fácil accesibilidad y comprensión. Aspectos que fomentarán el fortalecimiento institucional. No debe olvidarse que

*“Los manuales son el medio que permite comunicar las decisiones referentes a organización, procedimientos, políticas, antecedentes, aspectos técnicos a la dirección. (...) La comunicación administrativa escrita, las instrucciones, las guías, los instructivos, los reglamentos, los manuales en forma de documento oficial pueden considerarse parte del control interno, el cual depende de la magnitud de la organización, de su dinámica y su crecimiento. Los manuales son el medio que*

*ayuda al personal a determinar por sí mismo lo que espera y cuándo y cómo espera lograrlo.*"<sup>249</sup>

Se estima que la complementación será notable en medida que las reingenierías sean exitosas, perduren a lo largo del tiempo, y permitan la entrada de innovaciones organizacionales. En cuanto a los procedimientos, su importancia se observa a la par de *"otras formas de planeación, (ya que) buscan evitar el caos y la incongruencia propia de la actividad fortuita o improvisada de la dirección, el control y la coordinación de las actividades."*<sup>250</sup> El pertinente rediseño del que sean objeto, producto de un previo análisis que ayude a orientar los cambios a realizar, contribuirá al mejor desempeño de las funciones planteadas.

En la intención de dar las razones que sostengan la propuesta, hay que señalar unas líneas en torno a su introducción en las organizaciones. Con la inserción de medidas novedosas, es posible crear incertidumbre y desprecio hacia la medida, ocasionada por su desconocimiento. Esto sucede debido a que *"cualquier cambio en los procesos encontrará resistencia dentro de una organización, a menos que los factores culturales se consideren parte del proceso de cambio, como el convencimiento de los empleados y la satisfacción por el trabajo. La resistencia interna puede ocasionar grandes problemas internos y podría ocasionar un potencial fracaso del esfuerzo de reingeniería."*<sup>251</sup> Por esa razón, Lowenthal propone contar con fases previas a la implementación donde la preparación y la planeación constituyen piezas claves para su introducción y aceptación. Tal proceso indica que

*"el rediseño de procesos con frecuencia es costoso, lento y aparentemente es más conveniente para organizaciones que enfrentan grandes cambios (...). Exige al personal un cambio de conducta y de los administradores, que aprendan a comunicarse abiertamente con ellos. Los administradores deben dar a los colaboradores raras razones y explicaciones del nuevo diseño. La*

---

<sup>249</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. Cómo elaborar y usar los manuales administrativos. México, 3ª edición, editorial Cengage Learning, 2002. p. 56.

<sup>250</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. Estudio de sistemas y procedimientos administrativos. México, 3ª edición, editorial Contables y administrativas, 2002. p. 52.

<sup>251</sup> LOWENTHAL, Jeffrey. Reingeniería en la organización. México, 1ª ed. Editorial Panorama, 1995. p. 37-38.

*retroalimentación es esencial para demostrar al personal que se toman en cuenta sus preocupaciones, de que pueden ver amenazado su puesto.”<sup>252</sup>*

La implementación del rediseño de procesos requiere de una constante labor del funcionario, así como de la colaboración de los miembros de la institución. Tal tema trastoca aspectos culturales y esquemas éticos que facilitarán su introducción y acoplamiento en las organizaciones de gobierno. Por tanto se induce que la mención del tema es necesaria, proporcionándole así un apartado propio en los incisos posteriores.

### **xxxiii. Inducción a la calidad en la función pública**

Destaca ahora la formulación de la consolidación e incremento de la calidad en los procesos que realizan las organizaciones públicas, a través de las estrategias anteriormente señaladas de reingeniería y comunicación administrativa mediante medios electrónicos. Se considera que con la inserción de estas medidas, los procedimientos, y por ende los resultados expresados en bienes y servicios, incrementarán su calidad; no obstante es necesario retomar algunos de los postulados que otorgan tal propiedad a los resultados institucionales, con lo que se pretende subrayar las previas condiciones necesarias a adoptar. Por ende, la presente propuesta radica en que la calidad de los procesos institucionales aumentará conforme se integren tales aspectos, y se cubran una serie de factores cuyo origen integra diversas aristas para ingresar y desarrollar la calidad gubernamental.

Para dar una definición concreta sobre el término calidad, que coincida con su aplicación y realización en el sector público, es necesario tener en cuenta que *“esta expresión designa entonces un juicio positivo respecto a las características del objeto. El significado del vocablo calidad, en este caso pasa a ser equivalente*

---

<sup>252</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. Op., cit. p. 90.

*al significado de los términos excelencia, perfección.”*<sup>253</sup> La introducción de la calidad se define como el constante objetivo de brindar un mejor bien o servicio, lo cual puede y debe ser plenamente insertado en las instituciones de gobierno ya que *“la función pública, por su función eminentemente social, no puede dejar de lado el mejoramiento de sus procesos, productos y servicios. Su acción debe convertir se en un factor de impulso a los esfuerzos de modernización de la planta productiva y constituirse, asimismo, en una ventaja comparativa que incida en la mayor competitividad de la economía mexicana.”*<sup>254</sup>

Las propuestas relativas al rediseño de procesos y al uso de medios electrónicos incrementarán la calidad de los bienes y servicios otorgados en las instituciones de gobierno. Tal observación se realiza con la finalidad de subrayar que la propuesta de calidad se enfoca al incremento de la eficacia y a eficiencia institucional, a su funcionamiento interior. Se retoma la calidad como un aspecto a tomar en cuenta para una propuesta íntegra, debido a que *“hace énfasis en el aprovechamiento máximo de los beneficios de la informática, las bases de datos, la estadística y demás herramientas para la solución, control y mejoramiento de los procesos.”*<sup>255</sup> Lo cual indica que una condición previa de la calidad en la modernización institucional se expresa tanto en el rediseño como en el uso de medios electrónicos.

No obstante es necesario considerar que, si bien la calidad es un requisito fundamental al interior de las instituciones, no se puede considerar completa si los ciudadanos no la perciben adecuadamente. La propuesta de calidad se imbuye en ambos espacios ya que de complementar la coordinación que fortalezca la institución, los resultados serán palpables en la sociedad. En otras palabras, la calidad debe hallarse tanto en los procedimientos que se realizan al interior de la institución, como en la percepción que tiene el ciudadano al interactuar con el gobierno. De igual forma, la necesidad de basarse en la mejora de los

---

<sup>253</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. Dirección moderna de organizaciones. México, 1ª edición, International Thomson editores, 2006. p. 386.

<sup>254</sup> ARGÜELLES, Antonio. “Calidad total en la administración pública: la experiencia de Secofi.” Gestión y Política Pública, Volumen IV, No. 2, Segundo Semestre de 1995. p. 450.

<sup>255</sup> *Ibidem.* p. 440.

procedimientos atiende el hecho de que *“hoy en día, la legitimidad del gobierno depende en gran medida de la eficacia y la eficiencia de su administración pública. Ésta constituye el rostro del gobierno y, por tanto, representa el primer contacto que el ciudadano común tiene con él. Si en este primer contacto el ciudadano recibe del poder público un trato deficiente, obstaculizándose sus actividades, el gobierno pierde credibilidad ante la sociedad.”*<sup>256</sup>

No basta únicamente una propuesta que eleve la idea de calidad al interior de las organizaciones, sino que se exprese en los ciudadanos que reciben tal bien o servicio. Tal justificación brota de la obligación del gobierno de cumplir con los designios del Estado mediante su administración pública; y a la luz de tendencias y corrientes modernas del presente siglo, es necesario palpar una gestión de calidad más aun en los gobierno en el cumplimiento de esa legítima obligación, lo que se explica también porque *“la necesidad de aplicar procedimientos más eficientes de gestión en otros sectores motivó la introducción de la calidad total en el campo de los servicios y la administración pública.”*<sup>257</sup>

Se formula la necesidad de insertar la calidad en las organizaciones mediante políticas y programas que otorguen al funcionario una concepción clara sobre lo que implica la calidad. Tal propuesta se dirige tanto al establecimiento de una idea de la calidad, como a la orientación hacia su logro. Para su logro, es necesario transmitir que *“administrar por calidad es lograr que todas y cada una de las personas que forman la empresa conozcan y entiendan claramente su trabajo, para hacerlo bien desde el principio, en un clima de cordialidad y satisfacción en donde cada día tenga un reto al inicio y logro al terminar.”*<sup>258</sup> Se perfila la educación del funcionario como un requisito elemental y de permanente fomento el cual requiere medios para su realización, donde la institución debe proveer la adopción de tales corrientes en función de acoplarse a las nuevas necesidades y exigencias en el desempeño.

---

<sup>256</sup> *Ibíd.* p. 446.

<sup>257</sup> *Ibíd.* p. 432.

<sup>258</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. Estudio de sistemas y procedimientos administrativos. México, 3ª edición, editorial Contables y administrativas, 2002. p. 94.



En el constante aprendizaje, tanto de los funcionarios como de la institución en su conjunto, se requiere entonces el continuo acoplamiento de las medidas innovadoras y modernas anteriormente mencionadas que adapte a las organizaciones a los tiempos vigentes; ya que con su introducción se orientan los esfuerzos laborales hacia la calidad. Se expone así cómo el rediseño de procesos y la comunicación electrónica auxilian en el desempeño de las funciones institucionales en términos de calidad. Tal consideración se consolida en vista de que *“el enfoque de calidad tiene como objetivo erradicar defectos en cada una de las fases de los procesos, sean estos productivos o de servicios, y buscar como meta el cumplimiento de la operación ‘cero defectos’.”*<sup>259</sup> Asimismo, la implementación de la calidad sigue los preceptos de las propuestas de reingeniería y de comunicación al orientarse todas ellas hacia objetivos particulares a tratar, en otras palabras, *“muchos programas tratan de abarcar demasiado. Los programas intentan implantar cientos de cambios, en lugar de concentrarse en una cantidad pequeña de transformaciones decisivas.”*<sup>260</sup>

Además del compromiso de la institución, para el desarrollo de la medida indicada es necesaria la voluntad de los mandos superiores como los portadores de los postulados de la calidad. Por tanto, *“para lograr la administración de la calidad, los administradores de nivel alto deben darle máxima prioridad a ésta y no sólo hablar de ella.”*<sup>261</sup> Por tanto, se infiere que una de las etapas necesarias para asegurar la concretización de la propuesta radica en involucrar a *“todos los miembros de la organización, desde los niveles superiores hasta los inferiores, y desde las áreas de diseño y producción hasta las mercadotecnias y servicios al cliente.”*<sup>262</sup>

#### **o. Esquemas éticos requeridos**

---

<sup>259</sup> ARGÜELLES, Antonio. “Calidad total en la administración pública: la experiencia de Secofi.” Gestión y Política Pública, Volumen IV, No. 2, Segundo Semestre de 1995. p. 436.

<sup>260</sup> RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. Dirección moderna de organizaciones. México, 1ª edición, International Thomson editores, 2006. P. 397.

<sup>261</sup> *Ibíd.* p. 396.

<sup>262</sup> ARGÜELLES, Antonio. Op., cit. p. 439.

#### **xxxiv. Labor ética del funcionario**

El carácter ético de la función de gobierno tiene un origen arraigado al bien común, lo cual inclina su administración hacia las tareas orientadas a los integrantes de su sociedad. Esto quiere decir que la ética otorga a la administración pública el inalterable propósito de estar al tanto de las complicaciones de la sociedad civil, de atender sus problemas y darles eficaz solución. Tal aseveración conduce a subrayar que la función pública de la que se vale el gobierno en su actividad cotidiana, cumple con una labor ética pues su origen y finalidad se orienta hacia la población. Tal premisa conduce a pensar que el componente esencial del gobierno, el funcionario público, tiene un objetivo trascendental para la sociedad, que es velar por sus necesidades y complicaciones por el sólo hecho de serlo. Se destaca así la labor ética de las instituciones y los funcionarios, la cual debe mantenerse a toda costa ajena a intereses particulares o egoístas, desviados del bien común. De enorme importancia es el cumplimiento de las tareas de gobierno en estricto apego a premisas éticas, ya que su exitoso desempeño

*“lo reviste de legitimidad, toda vez que en él se condensan aspiraciones colectivas vinculadas con la libertad, igualdad, paz, armonía, justicia, respeto a la propiedad, derechos humanos y seguridad pública en general. Estas aspiraciones constituyen los componentes fundamentales y el sustrato mismo de la existencia del Estado, por eso cuando no son satisfechas, se atienden de manera parcial o son quebrantadas en forma recurrente, se atenta contra el orden establecido, surgen crisis cada vez más virulentas y se viven periodos de inestabilidad que repercuten en el proceso de la vida social, política y económica del país.”<sup>263</sup>*

El carácter público del gobierno atiende una cuestión ética, sin la cual su actividad cotidiana perdería su principal substancia y objetivo social. De olvidar o modificar el carácter que asume el gobierno en su cotidianidad, se estará atentando contra sus legítimas funciones y razón de ser. De allí se obtiene la necesidad de dar continuidad y fomento al análisis y contemplación ética sobre el poder político, y el

---

<sup>263</sup> CARRILLO LANDEROS, Ramiro. Fundamentos. Op., cit. p. 224.

desempeño de las instituciones de gobierno. No debe apartarse la vista de este hecho; por lo contrario, se formula que de la adecuada cátedra sobre la visión ética que debe adoptar el funcionario para su labor, se contará con un fundamento necesario para profesionalización de la función pública. Es necesario asegurar la permanencia de una ética del funcionario a lo largo de su desarrollo profesional, su mención e inculcación debe estar presente en esa formación debido a que *“el fin que el servidor público persigue es el bien común de la colectividad y la realización y salvaguarda de aquellos valores sin los cuales no sería posible la vida en común y la sobrevivencia de la sociedad.”*<sup>264</sup>

De la adopción de tal carácter, es necesario implantar una educación continua que otorgue esta formación profesional, con lo que se asegura la creación de funcionarios comprometidos con las causas de la sociedad, también se fomenta un gobierno acorde a sus intenciones. Del seguimiento e instauración de tales fundamentos en un sistema de profesionalización de servidores públicos, se tendrá una actuación ética apegada a los principios del gobierno; su instauración es necesariamente una condición para un esquema propio del aparato de Estado.

Estas acepciones constituyen la orientación de la administración en su rama pública. Retomar tal cuestión es importante porque el análisis ético de la administración pública transcribe claramente su orientación, mientras que marca su diferencia de tendencias privadas que pueden llevar a inmiscuirse y deteriorar los fines del gobierno. Se considera que una de las funciones primordiales de la ética en la administración pública radica en delimitar sus objetivos, lo cual tiene injerencia en establecer su diferencia de enfoques privados o gerencialistas. Sin embargo, no sólo bajo preceptos éticos puede hallarse la orientación de la administración pública, sus fines tienen un encuadre legal. Su justificación se obtiene a partir de la instauración legal de un gobierno, su legitimación mediante la realización de sus acciones, y su deber para con la población; en otras palabras,

*“la soberanía se origina y reside en el pueblo, mismo que tiene la facultad de modificar la forma de su gobierno; lo cual significa que tanto éste como su*

---

<sup>264</sup> CAMPILLO SAINZ, José. Op., cit. p. 18.

*administración pública encuentran su razón de ser y se crearon para beneficio del pueblo, quien ejerce su mandato sobre aquellos que asumen el papel de mandatarios; lo cual dista mucho del criterio que ubica a los ciudadanos en calidad de clientes y equipara a las instituciones públicas como mercados, según pretenden los propulsores del 'new public management' y las ideas gerencialistas.*<sup>265</sup>

Sin embargo, se debe destacar que para cumplir con tal propósito, es necesario velar por una administración eficaz. Tanto el compromiso social del funcionario como la mejora de sus procedimientos, son postulados de una actuación ética. Tal acepción conduce a que las instituciones públicas sean capaces de captar determinadas situaciones y sus complejidades, las cuales pueden convertirse antagonismos para la población, se habla aquí de una calidad en sus labores. El rezago instrumental no deberá ser un impedimento para la realización de las labores del funcionario, el cual tiene ya una clara idea del papel que desempeña en la sociedad. Parte de la noción éticamente correcta que debe guiar al funcionario tiene un contenido sobre el funcionamiento de su institución, en buscar cómo corregir aquellos procesos deficientes, y mejorar aquellos que usa cotidianamente. La búsqueda de la mejora en los procesos de comunicación en las instituciones públicas sigue el designio de dar eficaz atención a los problemas que incumbe al interés público.

### **xxxv. Modelo a adoptar**

Siguiendo la línea de investigación sobre la calidad en la función pública, es necesario retomar el encuadre ético como una condición para su exitosa realización, latente dentro y fuera de las organizaciones. Su mención constituye una pieza clave dentro de la consolidación institucional ya que, si bien la construcción de herramientas relativas al incremento de la capacidad institucional forma una pieza clave para el desarrollo, hay que destacar la manera de orientar

---

<sup>265</sup> CARRILLO LANDEROS, Ramiro. Op., cit. p. 309.

los comportamientos hacia el compromiso ético y profesional del funcionario hacia la población. De otra manera, las herramientas señaladas carecerán de eficacia, e incluso de implementación, puesto que el funcionario no tendrá una motivación ética en la mejora de la función que realiza. Por tal razón se postula un modelo a adoptar el cual tienen la finalidad de servir como base para el desarrollo institucional, que ubique al funcionario en un plano profesional el cual lo orientará hacia el desempeño óptimo de sus funciones; donde será necesaria la recurrencia a herramientas tales como la reingeniería o la comunicación electrónica para ejercer una función de calidad. Tal es el planteamiento que se establece en esta propuesta.

En el rumbo hacia una ética que se acople a la función pública, es necesario establecer rutas que propicien una orientación adecuada hacia una actuación ética en las labores de gobierno. No se descarta que los lineamientos, o códigos de ética tengan una importante trascendencia, sin embargo, hay que destacar que *“no existe un método único para construir una infraestructura de la ética en el servicio público. Más bien se requiere una combinación de incentivos y sanciones que favorezcan normas profesionales de conducta”*<sup>266</sup> Se formula que la necesidad de establecer medidas que atiendan la instauración y el desarrollo de comportamientos éticos justifica su importancia por el óptimo desempeño institucional, ya que de modo contrario se incurrirá en las consecuencias nocivas que fueron detalladas anteriormente.

Con la práctica simultánea entre la instauración de lineamientos éticos, y con el fomento hacia una cultura organizacional basada en la cooperación y el profesionalismo, las instituciones de gobierno desarrollarán ampliamente las capacidades y habilidades que les orienten en mayor medida hacia a una gestión de calidad. Se delinea así un marco para la actuación íntegramente ética en la función pública, en consolidar una estructura que fomente las conductas propias del funcionario. Es necesario tomar en cuenta ambos aspectos, debido a que *“cada función y cada elemento constituyen un bloque de construcción*

---

<sup>266</sup> BERTOK, Janos. Op., cit. p. 337.

*independiente e importante, pero los elementos individuales deben complementarse y reforzarse unos a otros, necesitan interactuar para lograr la sinergia necesaria y convertirse en una infraestructura coherente e integrada.*"<sup>267</sup>

En la presente propuesta ambas medidas otorgarán una complementación en el control de la corrupción, se habla entonces de desarrollar un esquema ético cuyo objetivo es el mismo, pero que contribuyen a su alcance a través de diferentes ámbitos. Por un lado, se expone la propuesta que modifica la conducta organizacional mediante estímulos y sanciones. Se estima que entre los métodos a usar para darle concretización ya que tener en cuenta que *"entre las sanciones posibles cabe mencionar la amonestación privada o pública, verbal o escrita, la suspensión temporal y aún la definitiva. Los estímulos pueden ser muy variados, de carácter económico o relacionados con la promoción o con el reconocimiento público.*"<sup>268</sup>

Por otra parte la propuesta requiere contemplar aquellas medidas que inciden en el desarrollo de comportamientos éticos mediante un documento escrito, como es el establecimiento de lineamientos éticos. Ya que con tal documento se da una certeza y se guían las conductas propias del servidor público, lo cual se traduce en un fortalecimiento institucional. Sin embargo, se estima que para su cabal realización, el cumplimiento de diversas condiciones es elemental, a saber: *"la difusión periódica, de manera reiterada, del contenido del código o declaración, para que todo mundo lo tenga presente y recuerde que está en vigor. (Otra condición más consiste en) aplicar los estímulos y sanciones previstos en el código, para que en verdad formen parte de la actividad cotidiana de la institución.*"<sup>269</sup> Con el cumplimiento de tales circunstancias se obtendrá una mayor y mejor herramienta para hacer frente a los desafíos que conciernen al deterioro de la función pública.

---

<sup>267</sup> *Ibíd.* p. 337.

<sup>268</sup> PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Modernización. Op., cit. p. 292.

<sup>269</sup> *Ibíd.*

En conjunto con las propuestas instrumentales y las comportamentales, se formula un plan de acción para los órganos de gobierno. *“Básicamente se requiere mejorar la capacidad institucional (infraestructura, estructuras organizacionales, reglas, sistemas, procesos y políticas), así como la capacidad individual (conocimiento, aptitudes, habilidades y comportamiento).”*<sup>270</sup> No obstante se tiene en cuenta que la implementación satisfactoria de la propuesta se perfila como una labor a realizar a largo plazo, que requiere acciones concretas a corto plazo. De tal suerte el seguimiento de tal medida requiere un trabajo constante, de donde se podrán extraer experiencias que auxilien a afrontar futuras situaciones antagónicas. Es necesario *“seguir potenciando una infraestructura ética que dé cuenta de nuevos valores y supere el paradigma implícito en los procesos de mejoramiento de la gestión pública. Disponer de una infraestructura ética que permita educar y fomentar valores de probidad es parte del proceso de modernización del Estado de cualquier país.”*<sup>271</sup>

### **xxxvi. Difusión y permanencia de valores éticos**

La necesidad de contar con lineamientos formalmente reconocidos que orienten la actuación de los funcionarios se encuentra ampliamente reconocida como una labor indispensable en la cotidianidad del gobierno. Tal aspecto parte del hecho de que los servidores públicos tienen ya una concepción sobre el recto desempeño de sus funciones, que cuentan con un merito académico necesario para hacer frente a las situaciones laborales, donde tal documento sirve como una guía y referencia. Sin embargo, es necesario dar atención hacia la formación del funcionario, por constituir un aspecto, que de no haber sido plenamente desarrollado, puede propiciar conductas antiéticas. Se propone entonces consolidar el camino académico y de formación profesional como la manera para otorgar herramientas a la par de criterios éticos de su función. En prescindir de la

---

<sup>270</sup> SUK KIM, Pan. Op., cit. p. 527.

<sup>271</sup> RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro. “Ética pública y desarrollo institucional: el caso de Chile.” Buen gobierno. No. 7, Segundo semestre de 2009. p. 110.

educación como el elemento clave para la concretización de una función pública óptima, y de calidad hacia la población. Se enfoca la atención hacia el desarrollo de aptitudes y capacidades para ejercer propiamente una labor pública, que se refleje en el fortalecimiento institucional.

Con la formulación de documentos administrativos cuyo objetivo es la delimitación de las labores éticas y profesionales, se tiene un instrumento para guiar la función pública. No obstante, se estima que una formación profesional tiene más beneficios, y es más fructífera al encontrarse arraigada al carácter del funcionario. Se perfila la educación profesional como punto básico para la mejora de tal objetivo. Lo anterior se expresa en que *“si uno dice a las personas lo que está bien, tendrá que reiterárselo mañana. Si uno les enseña a descubrir lo que está bien, encontrarán el camino por ellas mismas. La ética ofrece un método, supuestos viables y herramientas conceptuales para decidir qué curso de acción es el más apropiado. (...) la meta consiste en generar recursos para que las personas puedan tomar mejores decisiones.”*<sup>272</sup>

Es necesario ver por la consolidación de un sistema de profesionalización de los servidores públicos, acorde a las necesidades del interés general. Tal sistema debe contemplar el entorno en el que se imbuye el funcionario, es decir, acorde a las necesidades que debe cubrir el servidor, y a las aptitudes y capacidades a desarrollar. Se estima que, además de la necesidad de desarrollar aptitudes para ejercer, es necesario el conocimiento del entorno en el que se va a desenvolver. Será necesario conocer las cuestiones morales que existen en el entorno, y encontrarles una orientación a partir de perspectivas éticas. Tal supuesto se basa en que *“el conocimiento profesional proporciona elementos para aclarar lo que es específico de la gestión pública y localiza el objetivo de estudio de ésta práctica dentro de los ámbitos micro de su universo ecológico. Como complemento necesario, el conocimiento formal y aplicado de las ciencias sociales y humanas*

---

<sup>272</sup> SAVATER, Fernando. Invitación a la ética. Barcelona, 5ª edición, editorial Anagrama, 1991. p. 21.



*ofrece una perspectiva interdisciplinaria que contextualiza la gestión pública, aclarando la relación con los ámbitos macro de su universo ecológico.”*<sup>273</sup>

Se forja una senda más para la formación de un aparato administrativo comprometido que obtenga y sustente la confianza de los ciudadanos sólo por el desempeño cotidiano de su labor. Se pretende extender los esfuerzos de un desarrollo integral hacia los niveles operativos de las organizaciones, no centrarse únicamente en cuestiones políticas. Debe consolidarse una educación profesional orientada hacia el interés general y hacia sus instituciones, no hacia partidos o líderes. Tal orientación se perfila debido a que *“existe consenso de que los esfuerzos para combatir la corrupción no deben centrarse de manera exclusiva en la corrupción política y en los supuestos para combatirla. De igual manera, es importante la creación de una burocracia honesta y competente que sea capaz de cumplir con las políticas de manera justa.”*<sup>274</sup>

Tal condición coincide con la concretización de un servicio civil de carrera desvinculado con intereses partidistas o planes sexenales. En consolidar un órgano formal que oriente y forme profesionales de la función pública en termino apegados al interés general. *“De proceder de esta manera se estaría en posibilidad de formar, de manera adecuada integral, cuerpos de funcionarios profesionales altamente motivados y con un fuerte sentido de la misión pública. Un servicio público de carrera permitiría, también, otorgar al servidor público una remuneración adecuada, estabilidad laboral y posibilidad de desarrollo profesional, premiando los méritos y el desempeño individuales.”*<sup>275</sup> Es imprescindible la creación de un órgano que otorgue educación temprana y continúa para el personal público, cuya génesis sea ajena a cualquier tipo de vaivenes políticos.

La creación de programas y diseños acordes al servicio público contará con el apoyo académico necesario que oriente su recta institucionalización. Con la

---

<sup>273</sup> OSPINA BOZZI, Sonia. “Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública.” *Gestión y Política Pública*, Volumen II, No. 1, Primer Semestre de 1993. p. 53.

<sup>274</sup> SÁNCHEZ GONZALÉZ, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México, 1ª edición, editorial Miguel Ángel Porrúa, 2004. p. 369.

<sup>275</sup> ARGÜELLES, Antonio. *Op.*, cit. p. 443.

creación de una institución educativa orientada a la continua profesionalización de los servidores se estará atendiendo, tanto la recta función ética y pública que debe imperar en la acción de gobierno, como las constante adecuaciones que sufren las administraciones producto de tendencias o corrientes nuevas, y que pueden ayudar o deteriorar el desempeño de las actividades institucionales. La presente formulación planea entonces la necesidad de contar con el

*“desarrollo de programas de investigación, educación superior y capacitación profesional. Se requiere profesionalizar aún más el campo de la ética y la lucha contra la corrupción, tanto a funcionarios públicos, activistas de la sociedad civil o académicos e investigadores. Ello supone integrar esfuerzos que hoy se impulsan de manera fragmentada y articular las acciones de manera autónoma en los ámbitos de educación ciudadana, capacitación, currículums académicos y materiales de estudio, programas de investigación, publicaciones y becas de información, entre otros.”<sup>276</sup>*

La incidencia de la propuesta en la vida nacional es un aspecto al cual dar seguimiento, ya que se estima que el funcionamiento actual de la administración pública en México no está exento de fallos, de complementaciones a realizar en el sector público. Son esas de las labores pendientes en dicho sector, que han de ser implementadas bajo el compromiso que supone la atención al ciudadano. Tales intenciones pueden englobarse en acciones para *“transformar a la administración pública en un aparato moderno, democrático, descentralizado, honesto, eficiente, simplificado y profesionalizado con un servicio civil de carrera.”<sup>277</sup>*

---

<sup>276</sup> RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro. Op., cit. p. 111.

<sup>277</sup> SÁNCHEZ GONZALÉZ, José Juan. Op., cit. p. 456.

## **6) Conclusiones**

El Estado se compone de la voluntad general de los pobladores que buscan para sí los objetivos que, por si solos, se tornan más complejos o imposibles de alcanzar; es impalpable, carece de una forma física pero se constituye de una compleja gama de expectativas y metas, que requiere para su seguimiento de la materialización de un gobierno.

La forma que adopten los pobladores para la realización de los fines y anhelos de su comunidad, consiste en emprender las acciones necesarias para alcanzar tales dictados por medio del Estado, cuya concreción organizativa se manifiesta en un gobierno, que para realizarlo cuenta con la administración pública.

Se perfila así el Estado como la institución de instituciones, es la organización que provee y concreta el gobierno, que tiene un carácter acorde a las necesidades de la población. Concibe a la gestión de recursos en ayuda y servicio para la sociedad como un fin en sí mismo, su carácter es público. Es la sociedad civil de quien brota esta organización, y por la cual se le deben sus funciones.

El Estado mexicano adopta un gobierno democrático, representativo y federal, cuyo ejercicio del poder se divide en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Es la voluntad general quien selecciona ese designio, y tiene la facultad de cambiarlo. Tales principios se consolidan en la constitución, documento supremo de la nación que da figura al Estado mexicano.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el conjunto de reformas que abarcan hasta el presente año, delimita la distribución y el funcionamiento de las instituciones de gobierno. Establece que la administración pública es centralizada y paraestatal; esa primera comprende los órganos que integran la actividad del gobierno federal. El sector Paraestatal se compone de órganos cuya creación propicia el desarrollo económico y social que interesa al Estado.

El enfoque sistémico otorga la mejor alternativa de análisis de la administración pública mexicana, debido al énfasis que hace hacia el funcionamiento y relación

que guardan los sistemas. Destaca el interés hacia el sistema administrativo, ya que su análisis arroja las complicaciones para tratar.

El significado etimológico de ética proviene de la palabra griega *ethós*, evoca el análisis sobre el deber ser y la manera recta de actuar de los individuos. Su estudio abarca la moral, cuyo origen proviene de la palabra latina *moris* que hace referencia al conjunto de actividades cotidianas e intencionales del individuo. La apropiada moral del funcionario público depende del análisis ético, el cual arrojará los preceptos deontológicos de tal labor.

El análisis de la toma de decisiones contiene rasgos para fines organizacionales. Su tratamiento desde una perspectiva racional y objetiva contiene las premisas necesarias que orientan a una organización hacia el logro de sus metas y objetivos. El proceso decisorio en cuestión también abarca la búsqueda de la alternativa satisfactoria y la óptima.

En la época del caudillismo, fue la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el documento que dio forma a una estructura de gobierno, con la intención de buscar las capacidades para atender la estabilidad social, económica y política del país. El seguimiento en sus modificaciones indica que fueron captadas las necesidades de la población y atendidas por el gobierno mexicano, como también la adaptación del mismo gobierno.

Al término del periodo presidencial de Plutarco Elías Calles se observa la instauración del presidencialismo, que se caracterizó por el centralismo del poder político junto a la institucionalización del gobierno. Se observó durante tales periodos cómo la voluntad política dio forma a la administración pública mexicana, dotándole de capacidad para ejercer las funciones de gobierno a lo largo del país.

Con el sexenio de Adolfo Ruíz Cortines inició el desarrollo estabilizador, su objetivo fue el aprovechamiento de la infraestructura creada para dar estabilidad política y social. El Diagnóstico de la Comisión de Administración Pública (CAP) expuso las deficiencias de la administración pública mexicana, lo que dio pie a profundos procesos de reforma.

El desarrollo compartido, que comenzó con Luis Echeverría Álvarez, se caracterizó por tratar de extender por el país las bondades del desarrollo nacional, en buscar un desarrollo más equitativo que diera cabida a todas las clases sociales. Pero tuvo mayor trascendencia la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues estableció el funcionamiento de los diversos órganos que constituían al gobierno.

Los principios que atañen a la comunicación en las instituciones de gobierno encuentran su fundamento en la cibernética. Al ser una actividad propia del género humano, la interacción por mensajes se torna cotidiana y fundamental; por tanto es universal. No obstante pieza clave para la eficaz transmisión de un mensaje es velar por su correcta comprensión, lo cual nos remite a los medios y formas de transmitirlo.

El manual de comunicación es un medio básico para aprovechar las cualidades de la transmisión de mensajes. Su elaboración requiere una serie de pasos previamente establecidos y reconocidos en la administración pública, con la intención de uniformar y centrar la información. Se facilita así la difusión y la comprensión de la información que expone, mientras delimita los objetivos y la razón de ser de la institución de gobierno.

Los preceptos éticos en la función pública carecen de una aplicación íntegra, prueba de ello es el diseño de sofisticadas herramientas de trabajo, que por falta de voluntad política, caen en la degradación y omisión. Mientras la ética pública no forme parte del día a día de los funcionarios de gobierno, las mejores herramientas de trabajo no surtirán efecto alguno; no habrá motivación ni intención de hacerlas prácticas.

Los funcionarios se encuentran constantemente bajo situaciones en las que pueden optar por el beneficio personal o colectivo, ambos sentidos en seguimiento u omisión de los preceptos éticos de su labor. Puede incurrir en actos corruptos que afectan a la sociedad. De darse este detrimento de la labor pública el

funcionario se expone como un agente corrosivo para la sociedad. Las decisiones del funcionario público tienen amplia trascendencia.

Uno de los factores que propicia la corrupción en las instituciones públicas es la amplia variedad de disposiciones a las cuales está sujeto el funcionario. Este conglomerado surge de la equivocada noción de crear una cultura ética y de buen gobierno mediante el incremento de los reglamentos. A mayores restricciones en el ejercicio público, se rebasa un estrecho límite que marca la diferencia entre la eficiencia y el entorpecimiento de la función pública.

Durante los sexenios de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, pueden observarse los últimos movimientos de reforma administrativa. Dicho proceso tuvo como principal vertiente el seguimiento de las modificaciones de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En los periodos presidenciales de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox, predomina la modernización administrativa como la estrategia a adoptar para la resolución de las complicaciones de las instituciones públicas. Tal corriente consiste en la modificación de los patrones de funcionamiento, sin alterar la estructura de gobierno. No obstante, dio entrada a la inserción de medidas gerencialistas.

El incremento de la entropía se manifiesta en la disminución parcial o total de la eficacia en los procesos institucionales, lo cual produce descontento de la población por el gobierno en turno. Con el rediseño de los manuales administrativos se tiene una herramienta que reduce la entropía, y que resiste el paso del tiempo y a la distorsión de la información.

Los conceptos provenientes de la Nueva Gestión Pública atienden a enfoques gerencialistas, deterioran la visión pública del gobierno. No obstante, la inserción de medidas técnicas no altera dicha visión, en cambio otorga mayor eficacia, eficiencia y economía en las labores institucionales. Su aprovechamiento requiere

un cambio simultáneo tanto de los instrumentos de la administración pública como de la mentalidad de los funcionarios.

La moral que se requiere en la función pública proviene de análisis éticos. Su difusión es imperativa ya que resiste y controla los estragos ocasionados por actos corruptos. Un proceso íntegro de complementación organizacional que controle la presencia de la corrupción y fomente una función pública eficaz, debe basarse en el desarrollo ético y técnico; sólo con su desarrollo simultáneo, su acoplamiento será exitoso.

La presencia de una moral que recae frecuentemente en actos corruptos es síntoma de una complicación que persiste, que va más allá del individuo y su organización. Evoca un deterioro en el sistema social y su cultura. En la medida en que se oriente a los servidores a tomar decisiones basadas en la ética pública disminuirá la necesidad de reglamentar, de vigilar su actuación cotidiana; habrá certidumbre y confianza en la calidad y orientación de los procesos que realiza.

En vista de la creciente introducción de corrientes administrativas provenientes de enfoques gerenciales y mercantilistas, se denota los cambios en los entornos sociales, políticos y económicos, los cuales tornan a los usuales procesos administrativos obsoletos. Es necesario innovar en las instituciones de gobierno para mantener sus medios actualizados, mientras se mantiene el carácter público, apegado a su labor con la sociedad.

Innovación técnica e innovación administrativa forman parte de una corriente de cambio organizacional. Su implementación en el gobierno no tiene como condición el cambio en los principios de la función pública, debido a que ambos postulados dictan la resolución de problemas instrumentales y de comunicación, mediante la atención a los pormenores que entorpecen la comunicación administrativa.

Se confirman las primeras dos hipótesis en vista de que, las herramientas basadas en los medios electrónicos y la reingeniería de procesos forman parte de una continua adaptación, cuyo origen se halla en los cambios en las administraciones y su auge en el mundo. Sus bondades se presentan como oportunidades que

obedecen a la eficiencia, y a los resultados eficientes de las organizaciones, por tanto, no debe quedar rezagada su inserción en la administración pública.

Previa a la reingeniería de procesos, se requiere el análisis de los pasos que se realizan en las organizaciones, plasmados en sus manuales operativos. Con su rediseño se busca dar y solucionar los pormenores que resisten el desarrollo pleno de los procedimientos. Esta técnica incide en la complementación de dichos documentos, pues provee la actualización y corrección.

Tan importante como es el cumplimiento de las labores del gobierno, lo es su realización en términos de calidad. El objetivo de desarrollar un servicio de calidad al interior de las organizaciones públicas tiene su fundamento en la trascendencia, en que tal calidad sea palpable entre los ciudadanos; lo que al mismo tiempo fomentará una visión positiva del gobierno; es decir, justificará su presencia en el poder.

Ante la constante de modificar las intenciones y la orientación pública del aparato del Estado por enfoques gerencialistas y privados, es necesario ratificar el compromiso ético y social del funcionario público y de las instituciones a las que sirve. Es necesario no apartar la vista del origen epistemológico de la administración pública y la ciencia política, pues por tal fundamento son y seguirán siendo los instrumentos para los fines de la sociedad civil.

Tanto las políticas de la organización, como códigos de conducta y el fomento al cambio organizacional deben estar presentes en las instituciones de gobierno, esto afirma la última hipótesis. De otra manera no se estará fomentando adecuadamente una conducta destinada a saber aprovechar los cambios técnicos y organizacionales propuestos; el cambio en la mentalidad del funcionario y su preparación profesional, se perfilan como las condiciones para la exitosa inserción y uso de las herramientas modernas.

El merito académico y profesional es el camino a seguir para inculcar en el funcionario público un fuerte sentido de la misión pública; lo cual asegurará la permanencia de los valores con los que se forma el gobierno, y su compromiso



estará sujeto hacia la sociedad civil. Para lograrlo se requiere la formación de un servicio civil de carrera el cual pueda hacer frente a los nuevos desafíos, y cuya autonomía le otorgue estabilidad y credibilidad, ya que no debe comprometerse la formación profesional a vaivenes políticos.

## Anexo 1: Tabla de plazas en la administración pública federal.

Presidente	Plazas registradas	Incremento porcentual	Incremento absoluto
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	2,384	Base cero	Base cero
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	6,000	251.67 %	3,616
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	594,197	9,903.28 %	588,197
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2008)	660,848	111.21 %	66,651

Fuente:

PGR. Período del presidente Carlos Salinas De Gortari [En línea] <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprcsag.html> [Consultado el 20 de junio de 2010]

GOMEZ, Ricardo. Burocracia de élite prospera con el PAN. [En línea] <[http://www.eluniversal.com.mx/nacion/vi\\_177754.html](http://www.eluniversal.com.mx/nacion/vi_177754.html)> [Consultado el 20 de junio de 2010]

*Eliminar plazas de elite del gobierno federal, plantea Ortega Martínez.* La jornada, México, DF, 30 de septiembre de 2009.

## Anexo 2: Relación de la reingeniería de procesos con enfoque sistémico

La naturaleza del enfoque sistémico abarca el análisis de los sistemas, subsistemas y las interacciones que tiene entre sí y con el medio ambiente. El tratamiento de dicha teoría no se limita únicamente a aspectos de las ciencias

## Bibliografía

AGUILAR HERNÁNDEZ, Felipe. *Moral pública en los procesos de buen gobierno*. México, Plaza y Valdés editores, 1ª ed., 2000.

ÁLVAREZ DE VICENCIO, María Elena. *La ética en la función pública*. México, 1ª ed., SFP, 2005.

ARISTOTELES. *Ética Nicomaquea*. México, Dirección general de publicaciones UNAM, 2ª ed. 1983.

\_\_\_\_\_. *La política*. México, 11ª ed, Editorial Porrúa, 1985.

AYALA Espino, José. *Instituciones y economía*. México 1ª ed, 1ª reimpresión, Fondo de cultura económica, 2000.

ARELLANO, David., CABRERO, Enrique., DEL CASTILLO, Arturo., (coords.) *Reformando al gobierno*. 2ª reimp., México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007.

BAUTISTA, Óscar Diego. *Ética para corruptos*. España, 1ª ed, Editorial Desclée de brouwer, 2009.

BEER, Stafford. *Cibernética y administración*. 1ª ed. México, editorial Continental, 1963.

BERTALANFFY, Ludwig von. *Teoría general de los sistemas*. 2ª ed. México, FCE, 2006.

BRAVO González, A. y Bravo Valdés, Beatriz. *Derecho Romano. Primer Curso*. 19ª ed. México, DF. Editorial Porrúa. 1997.

\_\_\_\_\_. *Derecho Romano. Segundo Curso*. México, DF, 10ª ed. Editorial Porrúa. 1997.

CAMPERO CÁRDENAS, Gildardo. *La reforma administrativa en América Latina*. México, INAP, serie Praxis núm. 54, 1982.

CAMPILLO SAINZ, José. *La ética en el servicio público*. México, 1ª ed, INAP, 1996.

CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMIREZ, Sergio. *Las empresas públicas en México*. México, 1ª ed, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1983.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. *Administración Pública*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Documentación y Análisis, 1ª edición, tomo II, 1982.

\_\_\_\_\_. *La reforma administrativa en México*. México, 4ª edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1980.

CARRILLO LANDEROS, Ramiro. *Metodología y administración*. México, 1ª edición, Editorial limusa. 1982.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública*. Tesis doctoral. (Ciencias políticas y administración pública) México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de ciencias políticas y sociales y administración pública, 2005.

DRUCKER, Peter Ferdinand. *Las fronteras de la administración*. México, 3ª reimpresión, editorial Sudamérica, 1994.

\_\_\_\_\_. *La innovación y el empresario innovador*. México, 2ª reimpresión, editorial Hermes, 1991.

\_\_\_\_\_. *La gerencia*. México, 19ª ed, editorial El ateneo, 1973.

ÉTICA Y VALORES I, por Sarahi Gaxiola Jarquín “et al” México, 1ª ed, McGraw Hill, 2007.

FLORES CABALLERO, Romeo. *Administración y política en la historia de México*. México, 2ª edición, FCE, 1988.

FLORES DE GORTARI, Sergio. *Hacia una comunicación administrativa integral*. México, 2ª ed, editorial Trillas, 1990.

- FROMM, Erich. *Ética y política*. España, 1ª ed, Editorial Paidós, 1993.
- GUERRERO, Omar. *El Estado y la administración pública en México*. México, 1ª edición, INAP, 1989.
- JIMÉNEZ NIETO, Juan Ignacio. *Política y Administración*. Madrid, 1ª ed. Editorial Tecnos, 1970.
- LOWENTHAL, Jeffrey. *Reingeniería en la organización*. México, 1ª ed. Editorial Panorama, 1995.
- MARCH, James y SIMON, Herbert. *Teoría de la organización*. España, Barcelona, 2ª ed, Editorial Ariel, 1969.
- MONTANELLI, Idro. *Historia de Roma*. México, 4ª edición. Editorial Debolsillo, 2005.
- PARDO, María del Carmen. *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1960*. México, 1ª edición, INAP- El colegio de México, 1993.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio. *Modernización administrativa*. México, 1ª edición, UNAM, Facultad de ciencias políticas y sociales, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Introducción a la nueva administración pública de México*. México, 2ª edición, INAP, 2002.
- RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro. "Ética pública y desarrollo institucional: el caso de Chile." *Buen gobierno*. No. 7, Segundo semestre de 2009.
- RIVES SÁNCHEZ, Roberto. *México frente al imperio, Elementos de geopolítica para el análisis del Estado y la administración en México*. Tesis doctoral. (Ciencias políticas y administración pública) México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de ciencias políticas y sociales y administración pública, 2005.

RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. *Estudio de sistemas y procedimientos administrativos*. México, 3ª edición, editorial Contables y administrativas, 2002.

\_\_\_\_\_. *Dirección moderna de organizaciones*. México, 1ª edición, International Thomson editores, 2006.

\_\_\_\_\_. *Cómo elaborar y usar los manuales administrativos*. México, 3ª edición, editorial Cengage Learning, 2002.

SÁNCHEZ GONZALÉZ, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México, 1ª edición, editorial Miguel Ángel Porrúa, 2004.

SAVATER, Fernando. *Ética, política, ciudadanía*. México, 1ª edición, Editorial Grijalbo, 1998.

\_\_\_\_\_. *Invitación a la ética*. Barcelona, 5ª edición, editorial Anagrama, 1991.

VILLORO, Luis. *El poder y el valor*. México, 1ª edición, 3ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, 2001.

WIENER, Norbert. *Cibernética y sociedad*. México, 2ª edición, CONACYT, 1981.

ZAMITIZ, Héctor. (comp) *Credibilidad, instituciones y vida pública*. México, 1ª edición, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1998.

Artículos en revistas y periódicos

ARGÜELLES, Antonio. "Calidad total en la administración pública: la experiencia de Secofi." *Gestión y Política Pública*, Volumen IV, No. 2, Segundo Semestre de 1995.

- BERTOK, Janos. "Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE." *Gestión y Política Pública*, Volumen X, No. 2, Segundo Semestre de 2001.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. "Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976", *Revista de administración pública. Ley orgánica de la administración pública federal*, México, núms. 71-72, julio-diciembre 1987.
- CAIDEN, Gerald. "Tendencias actuales en la ética del servicio público." *Gestión y Política Pública*, Volumen X, No. 2, Segundo Semestre de 2001.
- Eliminar plazas de elite del gobierno federal, plantea Ortega Martínez*. La jornada, México, DF, 30 de septiembre de 2009.
- OSPINA BOZZI, Sonia. "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública." *Gestión y Política Pública*, Volumen II, No. 1, Primer Semestre de 1993.
- RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro. "Ética pública y desarrollo institucional: el caso de Chile." *Buen gobierno*. No. 7, Segundo semestre de 2009.
- SÁNCHEZ GONZALÉZ, José Juan. "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana." *Gestión y Política Pública*, Volumen XVIII, No. 1, Primer Semestre de 2009.
- SANDOVAL ALMAZÁN, Rodrigo. "Gobierno 2.0: Apuntes iniciales para su aplicación en México". *Buen gobierno*. No. 7, Segundo semestre de 2009.
- SUK KIM, Pan. "Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno." *Gestión y Política Pública*, Volumen XVI, No. 2, Segundo Semestre de 2007.
- ZÚÑIGA, Juan Antonio. *Difícil y desgastante, interactuar con el gobierno de México: Vega Castillo*. [En línea] La Jornada. 24 de Abril de 2008.

<<http://www.jornada.unam.mx/2008/04/24/index.php?section=economia&article=028n2eco>> [Consulta: 5 de marzo de 2010]

## Documentos Oficiales

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Ediciones Leyenda. S. A. 2009.

Secretaría de la Contraloría Interna. *Guía para la elaboración de manuales de organización*. Gobierno del Estado de Sonora. Dirección General de Modernización y Desarrollo Administrativo. Enero 2004, México.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Guía técnica para la elaboración de manuales de organización*. Gobierno Federal, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. Enero 2005, México.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México, 36ª edición, Editorial Sista, 2009.

*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. México, D. O. F., 13 de Marzo de 2002.

*Ley Federal del Procedimiento Administrativo*. México, D. O. F., 4 de Agosto de 1994.

Secretaría de la Función Pública. *Sistema procesos eficientes*. En “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2010”. Octubre 2008, México.

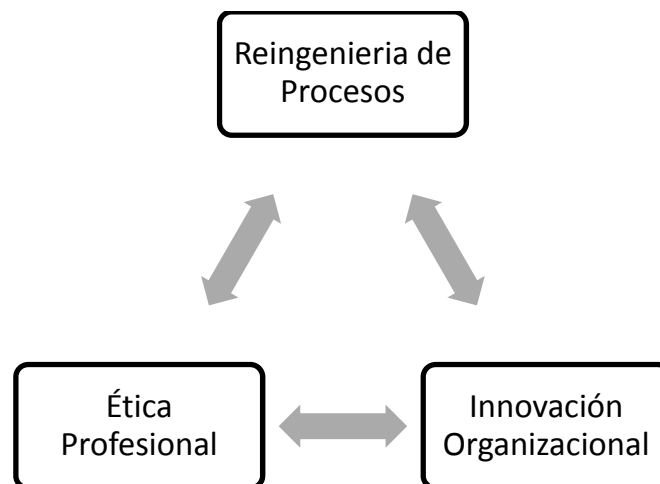
\_\_\_\_\_. *Sistema de Trámites y Servicios Públicos de Calidad*. En “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2010”. Octubre 2008, México.



- \_\_\_\_\_. *Sistema de Atención Y Participación Ciudadana*. En “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2010”. Octubre 2008, México.
- \_\_\_\_\_. *Sistema de Desregulación*. En “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2010”. Octubre 2008, México.
- \_\_\_\_\_. *Sistema de Mejora Regulatoria Interna*. En “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2010”. Octubre 2008, México.
- \_\_\_\_\_. *Sistema de Gobierno Digital*. En “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2010”. Octubre 2008, México.
- \_\_\_\_\_. *Sistema de Racionalización De Estructuras*. En “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2010”. Octubre 2008, México.

naturales, también de las humanísticas. *“Puede afirmarse con gran confianza que la ciencia social es la ciencia de los sistemas sociales, Por esta razón deberá seguir el enfoque de la ciencia general de los sistemas”*<sup>278</sup> Tal planteamiento abre una pauta de entrada a cuestiones inherentes en la sociedad, como la ética y la moral.

Sin embargo, con la amplitud de temas que pueden abarcarse con el enfoque sistémico es necesario restringir los temas de análisis a aquellos básicos y trascendentales para la investigación. En otras palabras, *“es necesario estudiar no sólo partes y procesos aislados, sino también resolver los problemas decisivos hallados en la organización y el orden que los unifican, resultantes de la interacción dinámica de partes y que hacen el diferente comportamiento de éstas cuando se estudian aisladas o dentro del todo”*<sup>279</sup>.



En el gráfico se observa la relación que guardan los sistemas mencionados en el presente trabajo, cuyo carácter es abierto en vista de la influencia que tiene entre sí. La reingeniería de procesos y la ética profesional forma parte de las innovaciones técnica y administrativa, respectivamente, que se insertan en las organizaciones en pro de una mejora en las funciones institucionales. La reingeniería se perfila como una herramienta práctica y técnica, la ética como la apropiada postura de voluntad y formación profesional; ambos sistemas se

<sup>278</sup> BERTALANFFY, Ludwig von. Teoría general de los sistemas. 2ª ed. México, FCE, 2006. p. 243.

<sup>279</sup> *Ibíd.* p. 58.

relacionan en medida que condicionan la presencia del otro. En otras palabras, *“Los valores éticos, insertados en los servidores públicos y cultivados de manera adecuada, pueden hacer más eficiente, transparente y equitativo el justo arte de gobernar así como el ejercicio de la función pública”*<sup>280</sup>

---

<sup>280</sup> BAUTISTA, Óscar Diego. *Ética para corruptos*. España, 1ª ed, Editorial Desclée de brouwer, 2009. p. 71.