



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES**

**CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA A TRAVÉS  
DEL ELEMENTO HUMANO EN LA DELEGACIÓN  
CUAUHTÉMOC**

**2009-2011**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**PRESENTA**

**NALLELY ACALCO SÁNCHEZ**

**ASESOR: DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS**



**MÉXICO, D.F. ENERO 2013**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi *alma mater*, la Universidad Nacional Autónoma de México.

A mis padres por afrontar grandes adversidades, dificultades y carencias para lograr formar a la persona que ahora soy y porque ambos son la mejor guía e impulso para cumplir este sueño.

A mi madre por su infinito amor, entrega y dedicación a lo largo de mi vida, por ser mi amiga incondicional de desvelos y un claro ejemplo de tenacidad, constancia, perseverancia y pilar invaluable para mi vida personal y profesional.

A Adrián, Jesús Antonio y Luis Javier por estar a mi lado en momentos difíciles e importantes en mi vida, pero sobre todo por brindarme su invaluable amor, amistad, y hermandad.

A mi asesor por compartir sus conocimientos, experiencias y consejos de manera desinteresada, pero sobre todo, por su amistad y el valioso apoyo y tiempo invertido en esta investigación.

*No hay nada más difícil de llevar a cabo, ni nada de más dudoso éxito, ni más difícil de conducir, que iniciar un nuevo orden de cosas.*

Nicolás Maquiavelo

# T E S I S

## MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DEL ELEMENTO HUMANO EN LA DELEGACIÓN CUAUHTÉMOC 2009-2011

Introducción.....	1
<b>1. Sustento teórico</b>	
1.1. Estado .....	11
1.2. Gobierno .....	14
1.3. Administración Pública.....	16
1.4. Administración Pública Mexicana.....	20
1.5. Administración Pública del Distrito Federal y sus delegaciones políticas.....	22
1.6. De reforma al concepto de reforma administrativa.....	24
1.7. Modernización.....	26
1.8. Modernización administrativa .....	27
1.9. Innovación.....	31
<b>2. Contexto histórico</b>	
2.1. Antecedentes en materia de modernización en la Administración Pública Mexicana.....	36
2.2. Modernización administrativa en el Distrito Federal, administración de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Rosario Robles Berlanga (1994- 1999)....	46

2.2.1. Acciones de modernización administrativa en la administración de: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.....	47
2.3. Modernización administrativa con Andrés Manuel López Obrador. ....	49
2.3.1. Acciones de modernización administrativa. ....	50
2.4. Evaluación de la modernización administrativa en el nivel federal y Distrito Federal.....	53
2.5. Modernización administrativa en la Delegación Cuauhtémoc.....	56
2.5.1. Características generales de la Delegación Cuauhtémoc.....	56
2.6. Administración Agustín Torres Pérez. ....	57
2.6.1. Normatividad .....	57
2.6.2. Características generales del Programa Anual de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental (PAIM) y sus inconsistencias en torno a la modernización administrativa.....	60

### **3. Visión prospectiva en torno a la Administración Pública Mexicana.**

3.1. Futuro del Estado Mexicano ante el proceso de modernización y sus efectos. ....	68
3.2. Retos de la modernización administrativa en la Delegación Cuauhtémoc.....	73
3.2.1. Efectos inmediatos a afrontar por la burocracia en la Delegación Cuauhtémoc. ....	74
3.2.1.1. Deficiente cultura administrativa del servidor público.....	76
3.2.1.2. Contagio de vicios administrativos al personal que ingresa...76	
3.2.1.3. Falta de humanismo en el servidor público.....	77
3.2.1.4. Ineficacia en el aparato administrativo.....	78
3.2.1.5. Arbitrariedad en la integración de los cuadros administrativos. .....	79

3.2.1.6. Fracaso inminente de una planeación cortoplacista. .....	81
3.2.1.7. Ausencia de legitimidad y gobernabilidad.....	82
3.2.1.8. ¿Cómo rescatar a la burocracia existente en la Delegación Cuauhtémoc? .....	86

#### **4. Propuesta**

4.1.El elemento humano, clave para una modernización administrativa con excelencia.....	93
4.2. Proyecto de modernización administrativa en la Delegación Cuauhtémoc.....	97
4.2.1. Conocer, determinar y planear el camino.....	97
4.2.2. Analizar y evaluar el área.....	104
4.2.3. Integración de los resultados.....	110
4.2.4. Diseñar e implementar un plan de acción.....	112
4.2.4.1. La importancia de la conducta del individuo.....	113
4.2.4.2. Ética pública y liderazgo.....	114
4.2.4.3. Del liderazgo a la integración de equipos de trabajo.....	117
4.2.4.4. Renovación del quehacer administrativo a través de la reingeniería de procesos.....	121
4.2.4.5. ¿Cómo evaluar los resultados?.....	124
4.3. Una vía alterna para la modernización al elemento humano: Servicio Público Delegacional. ....	127

<b>Conclusiones.....</b>	<b>131</b>
--------------------------	------------

<b>Bibliografía.....</b>	<b>138</b>
--------------------------	------------

**MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DEL ELEMENTO HUMANO  
EN LA DELEGACIÓN CUAUHTÉMOC  
2009-2011**

**Introducción**

Diversos son los retos que afronta el Estado mexicano, uno de los más relevantes emerge en torno a la ciencia política y administración pública, ejemplo de ello es la debatida Reforma del Estado, la cual expone los problemas por resolver al incluir elementos cruciales de fondo y forma, entre ellos destaca la modernización de la Administración Pública, que al ser la carta de presentación del gobierno con la ciudadanía no puede dejarse como materia pendiente.

Al contextualizar a nivel mundial se puede observar que fenómenos conocidos para México ocurrían en otros países en torno a la modernización administrativa, siendo los principales orígenes de ésta la crisis de eficiencia, eficacia y un efecto dominó que trastocaba la legitimidad. Conocedores del tema identifican elementos que traen consigo una serie de reformas en esta materia, e incluso, la aplicación de nuevas técnicas que logren impulsar y consolidar una mejor administración pública eficiente y eficaz.

A nivel nacional se encuentra una estudiosa del tema, María del Carmen Pardo quien analizó la importancia de la modernización administrativa de 1940 a 2006, donde identificó una serie de cambios en las instituciones de la Administración Pública Federal que abarcan aspectos jurídicos al justificar la centralización de las decisiones políticas en la administración pública sus tres ámbitos (federal, estatal y municipal) implementación de programas de reforma con términos como “ágil” y “eficaz”; sin embargo, los cambios no fueron significativos, sólo superficiales, con lo cual se evadió la realidad a decir de la administración y se fingió la modernización como buenos deseos, a pesar de la necesidad de adecuar y ajustar acciones en beneficio de la sociedad, con el fin de aparentar coherencia y organización necesarias para un funcionamiento eficaz y eficiente.

Por su parte, Enrique Cabrero en su obra *Del administrador al gerente público* considera que el problema de la modernización emerge en torno a dos vertientes, una de ellas es la eficiencia, ya que el gobierno siempre tiene que hacer frente a los problemas públicos con recursos escasos e incluso técnicas administrativas obsoletas, por lo cual se vuelve necesaria la maximización de los recursos monetarios, materiales, tecnológicos y humanos a fin de alcanzar una mejora considerable, por otra parte se encuentra la eficacia que hace referencia a la incapacidad del aparato administrativo para conseguir los objetivos estatales y así solucionar problemas públicos.

En ambas vertientes los científicos sociales centran su estudio en el fenómeno reformador, modernizador e incluso innovador, exaltando la importancia que tiene el municipio como poder político para implementar esta serie de cambios a lo largo de su historia, es decir, en esta perspectiva las delegaciones políticas posee una característica esencial para todo gobernante, como el tratar de concentrar en los miembros de esta demarcación la práctica de legitimidad y legalidad que toda sociedad democrática demanda para sí, lo cual en nuestros días pretende garantizar la estabilidad que las instituciones pueden brindar a la ciudadanía si llevan a cabo prácticas legítimas para hacer uso del poder.

Este tipo de ideologías impactó en la administración pública mexicana, ya que, después de la llamada “crisis del estado de bienestar” el encauzar el objetivo que debía perseguir, se buscó mediante la modificación cuantitativa y cualitativa de la estructura administrativa, que en el último de los casos modificaría de igual forma las funciones del aparato gubernamental vigente al día de hoy, para lo cual se recurrió a fases conocidas como reforma, modernización e innovación administrativa. En el plano práctico, la Ciudad de México no escapó a la tendencia nacional, debido a que se mostraba propensa a seguir el mismo camino.

La relevancia que adquiere este tipo de tendencias es el reconocer que la Delegación Cuauhtémoc es de las más relevantes del Distrito Federal, tal importancia radica en que debido a ella confluye la vida política, económica, cultural e incluso social de todo el país, un claro ejemplo es recordar que en esta

demarcación se encuentran establecidas las dependencias y entidades de los tres ámbitos (federal, estatal y municipal), por lo cual el contar con un aparato administrativo capaz de atender las demandas y necesidades de la ciudadanía es clave para alcanzar los postulados máximos de la democratización.

En el caso del gobierno del Distrito Federal, durante la administración de Andrés Manuel López Obrador y la del actual jefe de gobierno, Marcelo Ebrard, en *pro* de mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, se impulsó la modernización como instrumento para mejorar el desempeño de los servidores públicos en el ámbito tecnológico, agilizar procesos a través del Programa de Modernización Administrativa (PMA) 2001-2006 y hoy 2006-2012 basado en la Programa de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental de la Administración Pública del Distrito Federal (PROIM) emitido por la Coordinación General de Modernización Administrativa .

En el actual PMA se define a la modernización como el proceso de mejoramiento para aprovechar de manera racional los elementos humanos y bienes materiales, tecnológicos y financieros, a fin de brindar servicios públicos de manera eficiente y con calidad, en contacto con la ciudadanía, accesible a quien así lo requiera, capaz de eliminar los trámites engorrosos y todo aquello que no funcione de manera adecuada, a fin de que, confrontado con la realidad, evitará la desconfianza y el declive de los servicios públicos.

La importancia del tema modernización administrativa para disciplinas como la Administración Pública, radica en la búsqueda del mejoramiento, aprovechamiento e implementación de elementos con el fin de brindar un servicio eficiente y de calidad a la ciudadanía, para lo cual se hace través de la célula básica del gobierno, es decir, el municipio, en este caso su equivalente en una delegación política como lo es la demarcación Cuauhtémoc.

Las transformaciones realizadas mediante reforma, modernización e innovación administrativa a nivel mundial y nacional día a día crean una sociedad aún más compleja, la cual exige para sí servicios públicos de calidad a la par de un aparato administrativo que se adecue a ello, demostrando como común denominador un

elemento humano eficaz y eficiente para atender estas necesidades, frente a estos escenarios la llegada de Agustín Torres en el 2009 a la jefatura delegacional trajo consigo la continuidad del PROIM, por lo cual a través de la Dirección General de Administración se delegó a la Subdirección de Organización y Desarrollo Administrativo una tarea fundamental como la del planear, evaluar, promover y coordinar entre las áreas administrativas y operativas de la Delegación el Programa Anual de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental (PAIM).

De ahí se deriva la coordinación, ejecución y seguimiento a los Programas de simplificación administrativa, modernización y mejoramiento de la organización y los procesos de las unidades administrativas que conforman la Delegación y la promoción y actualización del Manual Administrativo en sus partes de organización y procedimientos específicos de operación, con base en la Guía Técnica que emite la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal y lineamientos formulados por la Coordinación General de Modernización Administrativa .

Aspecto clave para el tema que nos ocupa es el contraste que un documento oficial que rige la Administración Pública, puede tener frente a uno a nivel delegacional, es así como la guía general del PAIM muestra el *deber ser* de éste en cuanto a cada uno de los procedimientos y trámites necesarios para llevarlos a cabo en tiempo y forma; sin embargo, al ser confrontado con el *ser*, los principales problemas emergen si se considera su parte teórica (o documental) plasmada en el PAIM y las actividades que se realizan el plano real.

Hoy día el PAIM es el principal referente que existe para asegurar que en la delegación Cuauhtémoc se dieron indicios de mejora en el quehacer administrativo, es decir, la modernización administrativa del elemento humano expresada a través de este programa, ya que sólo se planteó e intentó implementar un proyecto en la línea de acción denominada “Gobierno eficiente y efectivo” que, entre sus puntos relevantes abarca la:

1. Actualización de procedimientos en la Dirección de Recursos Humanos (DRH).
2. Mejora continua en los procesos de la DRH.
3. Mejora en las áreas de atención al público.
4. Agilizar y mejorar la atención y respuesta de los trámites de manifestación de construcción.

Esta serie de proyectos trataron de lograr una evolución al interior de la delegación Cuauhtémoc y proyectarla al exterior, es decir, para con la población en general, es por ello que, al considerar lo anterior, se pretendió que los asuntos administrativos en conjunto con los sustantivos generaran un cambio positivo que consolidara la transformación de esta delegación para proyectar una imagen confiable y transparente; sin embargo, en esta demarcación, el principal obstáculo a enfrentar se localiza en los vicios administrativos en que los servidores públicos se encuentran adaptados e incluso podría decirse que acostumbrados, la resistencia al cambio es otro factor que impide que los proyectos no traspasen la frontera del acto escrito y sean retomadas por las autoridades correspondientes, ya que el miedo de enfrentar una “revolución” con alrededor de 7250 servidores públicos<sup>1</sup>, al tratar de generar cambios básicos como simplificación administrativa o mejora de procedimientos, es considerada como una amenaza a su forma de trabajo e incluso a la pérdida de su fuente de ingresos.

Un problema imperceptible para la sociedad en general es la continuidad en la forma de trabajo de un jefe delegacional; sin embargo, para los miembros de la estructura administrativa que conforma la delegación se vuelve un tema sensible, ya que su *modus vivendi* es trastocado con un cambio en la jefatura delegacional y autoridades de alta jerarquía, siendo los vicios administrativos los más alimentados en este proceso, ya que al interior genera nuevas formas de trabajo y por ende actividades a realizar, lo cual trastoca el tradicionalismo por medio del cual el trabajador se ha adaptado a su puesto y se ve forzado a abandonarlo y ser

---

<sup>1</sup> Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), *Información política*. En dirección URL: <http://www.snim.rami.gob.mx/excel.php> [Consultado en enero de 2012]

reubicado, generando duplicación de funciones debido a que, el nuevo personal desconoce las actividades asignadas y recurre al personal anterior para conocer la mecánica del quehacer administrativo, provocando que la nueva estructura no arranque debidamente articulada.

El principal elemento negativo que se descubre y expone es cómo la rutina burocrática gana terreno e impide que programas como el PAIM, innoven la función administrativa porque no responde a demandas de trabajadores y población de la delegación, debido a vicios tales como la excesiva lentitud, ineficiencia e incongruencia de trámites existentes al día de hoy en la diversas áreas que la presente investigación retoma, ya que, en suma generan miles de trámites rezagados por este tipo de obstáculos, siendo éste sólo un ejemplo de la necesidad de implementar de forma urgente un proyecto integral mediante el cual se identifique la raíz del problema, colocando al elemento humano como el punto de partida, donde la capacidad del personal que atiende directamente a los usuarios de este trámite es nula, aun cuando se vanagloria de ser un servicio de calidad.

Al ser el delegado quien personifica la legitimidad que la ciudadanía le otorgó a través de su voto en la pasada contienda electoral, se considera la persona idónea para delegar el ejercicio de la Administración Pública, lo cual coloca a tal individuo como el elemento necesario para llevar a cabo la modernización administrativa a través de la implementación de algunas de las líneas estratégicas contempladas en los lineamientos generales denominados Programa Especial de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental; sin embargo, al considerar los vicios que los trabajadores de esta demarcación han arraigado, la modernización a través una actividad tan simple como el ajuste de procedimientos administrativos, se presenta como un gran reto que al día de hoy se sigue postergando, por “miedo” a las consecuencias de su implementación y que generan el declive la Administración Pública Delegacional proveniente de deficientes servidores públicos.

El principal problema emerge cuando los resultados sólo materializan a la modernización administrativa como un proyecto que se debe cumplir a través del PROIM; pese a ello el proyecto no se emprende, además de que sólo atiende al entorno económico, político y social en el cual se encuentra inmerso, dejando de lado a los principales participantes de esta innovación gubernamental, la población de la delegación y los servidores públicos que la atienden.

En respuesta a ello la presente investigación propone la modernización administrativa confrontando al plano teórico con el práctico, mediante un modelo que propositivo que tiene como base la planeación estratégica sumada al *benchmarking*, que en suma crean la estructura mediante la cual se pretende impulsar al individuo a través de la calidad total, integrarlo a trabajar en equipo por medio de círculos de calidad y finalmente impactar en el quehacer administrativo mediante la reingeniería de procesos, con lo cual pretende lograr una evolución del elemento humano y los dote de un sentido de pertenencia a la Delegación Cuauhtémoc, acompañado de un reconocimiento por el buen desempeño y, como consecuencia una Administración Pública Delegacional sana, eficaz, eficiente y confiable. Derivado de ello, la tesis parte de las siguientes hipótesis:

- Crear ajustes y cambios en *pro* del quehacer administrativo mediante un sistema renovador e innovador para revitalizar al elemento humano y reivindicar los servicios que esta demarcación brinda a la población, a través de la modernización administrativa como un proyecto a largo plazo, por el cual se reafirme el compromiso de los servidores públicos con la ciudadanía con base en la creación de mecanismos que abatan, corrijan y en el mejor de los casos eliminen los vicios arraigados.
- La implementación de técnicas modernas de gestión permitirá que la administración pública evolucione a la par de los cambios que se generan al interior y exterior de la delegación, lo cual proporcionará legitimidad y gobernabilidad, deteriorados por malos manejos en su administración y que, al retomar elementos participativos, de transparencia y control transmitirán confianza y credibilidad a la ciudadanía.

- La generación de una cultura administrativa modifique en la actitud de los servidores públicos de esta demarcación, gestionará un sistema de calidad que mejore de manera gradual, continúa y permanente el quehacer administrativo.

Para comprobar tales hipótesis la investigación se dividió en cuatro capítulos. El primero de ellos enmarca la importancia que tiene el Estado desde diversas perspectivas para ser concebido como una entidad creada por los hombres con el objetivo de solucionar los problemas que atañen a la sociedad, para lo cual adquiere una organización institucional mediante la cual manifiesta su actuación y su esencia en lo que nosotros conocemos como gobierno, a este conjunto de órganos se les encomienda el ejercicio del poder y es nuestra ciencia, la administración pública la encargada de materializar dicho ejercicio, que en el caso mexicano se rige por la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y en el Distrito Federal a través del *Estatuto del Gobierno*. Este capítulo se cierra con las diversas etapas de la administración pública, como la reforma, modernización administrativa e innovación.

En el diagnóstico que es el segundo capítulo se rastrean los indicios de la “reforma administrativa”, desde 1821 con la aparición del primer reglamento de gobierno, hasta las acciones emprendidas por José López Portillo como Presidente de la República; después de 1982 la transformación a nivel federal, estatal y municipal mediante la implementación de diversos programas basados en la simplificación, autonomía, estandarización y racionalización como clave para buscar un rediseño de las estructuras orgánicas hasta 1999, periodo conocido como “modernización administrativa” y, finalmente con la llegada de los empresarios al poder, la visión neogerencialista que se dio en el sector público a partir de 2000 a la fecha, denominado “innovación”, este capítulo termina con las acciones modernizadoras emprendidas por los jefes de gobierno en el Distrito Federal de Cuauhtémoc Cárdenas en 1994, Marcelo Ebrard cerrando con lo emprendido por Agustín Torres para emitir un análisis de su gestión.

Luego se vislumbran diversas aristas que acentúan las fallas de la administración pública a nivel delegacional y que, de no ser atendidas desencadenarán escenarios desafortunados desde el declive de la administración pública por falta de personal calificado, la pérdida del valor de la función pública, el arraigo de la corrupción, la centralización del poder e incluso una situación rígida; sin embargo, los escenarios prospectivos no sólo son negativos, sino que, se enfocan a los retos que tiene la Delegación Cuauhtémoc para afrontar los desaciertos cometidos por los funcionarios públicos y convertirlos en éxitos mediante un análisis FODA, que considera respuestas para incrementar la eficiencia con mecanismos y procedimientos ágiles y sencillos, de acceso a la ciudadanía, y los servidores públicos.

Esta investigación arroja una propuesta mediante la administración estratégica sumada al *benchmarking* como una herramienta útil que admite estructurar una réplica lógica e incluyente que permite dividirla en etapas, éstas son: 1) el conocimiento y planeación del camino a tomar, 2) análisis y evaluación del área, 3) integración de los resultados, 4) diseño e implementación de un plan de acción enfocado al individuo para revitalizar su ética y finaliza con la inclusión de los funcionarios públicos, para brindar servicios de calidad a la ciudadanía. Todo ello con la finalidad de que la especialización y la capacitación busquen que el individuo sea capaz de realizar su función y de esta forma trabajar en equipo para adquirir una multihabilidad desde la base hasta la cúspide.

Esta tesis está diseñada con el objetivo de confirmar las hipótesis planteadas mediante la implementación del método científico deductivo que parte de la idea de estudiar al Estado como objeto de estudio de la ciencia política, el gobierno y la administración pública y a su vez, emplear el método inductivo donde las diversas teorías que se dan en torno al Estado centrándolo como concepto general para llegar a una conclusión particular, es que el elemento humano y las diversas teorías que estudian su comportamiento, moldean con una propuesta que incluye y necesita de dicho método para contextualizar en materia de reforma,

simplificación y modernización administrativa hasta el estudio concreto de los hechos que acontecen en la administración pública delegacional.

Con el apoyo de ambos métodos se confirman las hipótesis para reconstruir al servidor público de la Delegación Cuauhtémoc y a manera de cierre se incluyen las conclusiones como producto teórico-práctico de la investigación, las cuales permitieron confirmar junto con la propuesta, las hipótesis inicialmente formuladas, enmarcando y particularizando la aportación personal y concepción respecto a la Administración Pública y Ciencia Política.

## CAPÍTULO 1. SUSTENTO TEÓRICO

### 1.1. Estado

Nadie puede negar que un término o concepto pueda ser fácilmente aceptado cuando ha sido expresado en teoría, el verdadero reto se afronta cuando se pretende traspasar al plano práctico, ejemplo de ello es que frente a la gran complejidad que representa el definirlo, apoyarse en un método deductivo e incluso en el proceso de su evolución histórica, tan rica que convergen para ofrecer una categoría conceptual mediante la cual pueda ser interpretado.

Para conceptualizar al Estado es necesario iniciar con su acepción etimológica, la cual proviene del vocablo *stare* que expresa posición, situación y/o modo; sin embargo, requiere ser complementada por la historia de dicho término que puede ser localizada en la obra de un extraordinario filósofo como Aristóteles en una de sus obras más representativas como *La Política* donde una "...cierta multitud de ciudadanos que existen naturalmente y desde el momento en que la masa asociada puede basarse y satisfacer todas sus necesidades..."<sup>2</sup> es definida como *polis* y en la Grecia Antigua era equivalente a la Ciudad-Estado la cual era considerada una "...entidad natural y necesaria, ya que el hombre nace, crece, se desenvuelve, reproduce y muere dentro de ella y sólo los seres irracionales o los dioses se conciben fuera de su ámbito..."<sup>3</sup> denota la inherencia de considerar al hombre un *zoon politikon*, es decir, animal político capaz de prever su asociación natural a la par de mostrar la relevancia de los estudios comparativos con el fin de mostrar las principales formas de organización política de aquellas ciudades-Estado.

Como característica de la época medieval, la mayoría de los estudios quedaron relegados a una determinada élite y fue hasta la época de Tomas de Aquino donde se retomaron los estudios en torno al Estado a través de la palabra *civitas*,

---

<sup>2</sup> Aristóteles. *La Política*. México, Espasa-Calpe, 1995, p 75.

<sup>3</sup> Ídem., p 159.

que emplearon los romanos tanto en la república como en el imperio, mientras que Marcilio de Padua lo hizo por medio de su obra *El defensor de la paz* donde retomó la concepción aristotélica de ciudad y la definió como "...la comunidad perfecta que ha alcanzado el grado más alto de autosuficiencia, que se forma para hacer posible la vida, pero que subsiste por la necesidad de vivir bien..."<sup>4</sup> refiriéndose más al Estado como institución que ente abstracto.

El elemento de poderío político se logró a través de la visión de Nicolás Maquiavelo al considerar que el Estado debía constituirse gracias a "...que un ciudadano, no por crímenes ni violencia, sino gracias al favor de sus compatriotas se convierta en príncipe..."<sup>5</sup> e incluso otorgara a este organismo político la capacidad para gobernar y lograr que los gobernados lo consideraran necesario.

Para Federico Hegel el Estado se manifestaba como "...el espíritu ético en cuanto a voluntad manifiesta clara para sí misma, sustancial que se piensa y se sabe y que cumple lo que sabe..."<sup>6</sup> gracias a ello se logra concebir a éste como una "...unidad sustancial absoluta e inmóvil última de sí misma, donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como esta finalidad última tiene un derecho superior al de los individuos, cuyo deber supremo es el ser miembro del Estado..."<sup>7</sup> por medio del cual se reconoce la superioridad de esta concepción para con sus integrantes.

Max Weber concibió al Estado como una "...asociación de dominio de tipo institucional que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objetivo los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose así mismos, en el lugar de ellos, en la cima suprema"<sup>8</sup>. Una perspectiva

---

<sup>4</sup> González Uribe, Víctor. *Teoría Política*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, p 37.

<sup>5</sup> Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Madrid, Tecnos, 1963, p 24.

<sup>6</sup> Hegel, Federico. *Filosofía del Derecho*. México, UNAM, 1980, p 242.

<sup>7</sup> Ídem., p 243.

<sup>8</sup> Weber, Max. *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1944, p 1060.

contemporánea de Estado surgió a mediados del siglo XX Eduardo García Máynez definió al Estado como una “organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio<sup>9</sup>”.

Una concepción actual la ofrece el pensamiento de Antaki Ikram<sup>10</sup>, ya que considera al Estado como una institución en la cual se concentra el poder político de una sociedad con la autoridad de tomar decisiones que afectan al conjunto de la población y, como tal según Weber posee el monopolio de la violencia legítima, pero al mismo tiempo, adquiere para sí la tarea de asignar recursos para lograr la eficiencia económica y la justicia social, ya que concentra la autoridad y por ende la capacidad de que aquellos a los que gobierna le otorguen el poder y reconozcan su superioridad.

Al considerar el pensamiento de diversos autores en torno al Estado, pueden señalarse los elementos que históricamente lo han constituido, estos son:

- Territorio. En el lenguaje coloquial se encuentran dos acepciones de esta palabra, una de ellas en sentido geográfico al ser considerado superficie terrestre y, por otro lado el sentido jurídico considerado el espacio donde el poder público desenvuelve su actividad y ejerce su soberanía. Interesante aportación es otorgada por Mario de la Cueva, quien en su obra *La idea del Estado* afirma que J. L. Klüber fue el primer tratadista en hablar de Estado como una asociación de ciudadanos constituidos en un territorio determinado.
- Población. Es el conjunto de individuos que de manera sedentaria o nómada pertenecen al Estado siendo clave la nacionalidad que posean para considerarse como tal.
- Poder. Relación entre los que mandan y los que obedecen, es decir, personas que dan órdenes y quienes las acatan, se logra ejercer a través de diversas instituciones entre las que por excelencia destaca el gobierno,

---

<sup>9</sup> García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. México, Porrúa, 1982, p 98.

<sup>10</sup> Antaki, Ikram. *El manual del ciudadano contemporáneo*. México, Ariel, 2000, p 66.

ya que es él quien manda, dirige y mantiene el orden del Estado, lo concreta.

- Soberanía. El artículo 39 Constitucional hace alusión a la soberanía nacional “reside esencial originariamente en el pueblo...el pueblo tiene en tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno” aunado al artículo 41 en el cual se menciona que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.” De esta forma se vislumbra a la soberanía como poder político que exalta para sí su potestad y no admite otro superior dentro del Estado.

### 1.2 Gobierno

Al ser el Estado la encarnación suprema de una comunidad humana para garantizar la obtención de los fines sociales, el concepto de gobierno se muestra como su parte organizada para emprender y procurar un ambiente de paz en el cual se desenvuelva una organización política, capaz de lograr interrelación entre gobernantes y gobernados, por medio de la cual se pretende mostrar la articulación que guardan los términos Estado y gobierno a la par de evitar el error recurrente de confundir ambos, se puede señalar al gobierno como una expresión del Estado por la cual se materializa su voluntad y orientación política.

En palabras de Bobbio<sup>11</sup>, el gobierno es la estructura organizacional básica con la cual opera el Estado, es decir, es el conjunto de partes a las que institucionalmente se les encomienda el ejercicio del poder, aunado a una tarea fundamental como el establecer reglas de conducta y toma de decisiones que ayuden a mantener la cohesión de la sociedad. Para Ricardo Uvalle Berrones el

---

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, 1998, p 711-712.

gobierno es entendido como “...un conjunto de instituciones...<sup>12</sup>” que de manera paralela es considerado como “...un conjunto de capacidades aplicadas para generar resultados deseados y esperados...<sup>13</sup>” por medio del cual se pretende alcanzar una capacidad institucional luche por integrar “...saberes aplicados y ordenados en proyectos, medios, tiempos y valores, permitiendo producir acciones conforme a reglas convenidas para transitar de una situación concebida (proyecto) a una situación conseguida (realidad)<sup>14</sup>”, todo ello a través del elemento humano que conforma la administración pública mexicana. Parafraseando a Ricardo Uvalle Berrones, el gobierno es el conjunto de sistemas de dirección, estímulo y desarrollo público que tienen como objetivo:

- Mantener el orden y la ley.
- Capacidad de gestión en la economía.
- Promover el bienestar social.
- Controlar orden político y estabilidad institucional<sup>15</sup>.

Todo ello con el propósito de lograr que converjan con los compromisos que el Estado pretende cumplir materializadas en acciones de gobierno que contribuyan a una mejor distribución de los recursos con el objetivo de disminuir la brecha social existente, de esta forma el concepto de gobierno suma a su significado un elemento primordial, es decir, ahora es concebido como un “...conjunto de sistemas que dan viabilidad a los acuerdos que sustentan al Estado...<sup>16</sup>”.

A finales del siglo XX, Rodrigo Rodríguez Moreno ofreció una definición del gobierno como una “...unidad dotada de poder de mando que surge de la integración e interacción de la totalidad de los órganos públicos que ejercen las diversas funciones gubernamentales dentro del Estado...siendo evidente que esa

---

<sup>12</sup>Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*. México, Plaza y Valdez, 2002. p 181.

<sup>13</sup>Ídem, p 181.

<sup>14</sup>Ídem, p 182.

<sup>15</sup>Uvalle Berrones, Ricardo. *El carácter multifacético de la Gestión Pública Contemporánea* en Revista del Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, IAPEM, No. 37, p 7.

<sup>16</sup> Guerrero Orozco, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico*. México, UAEM/Miguel Ángel Porrúa, 1999, p 9.

unidad manifiesta su voluntad, traduce sus decisiones en actos y desarrolla toda su actividad a través de órganos encargados de ejercer las funciones establecidas por el ordenamiento jurídico nacional<sup>17</sup>” Estas concepciones son derivadas de un proceso histórico que inició con Aristóteles en el tercer libro de la obra *La Política*, en el cual clasifica a las formas de gobiernos en:

1. Puras, que a su vez se dividen en:
  - a. Monarquía. El poder se concentra y lo detenta una persona.
  - b. Aristocracia. Es el gobierno detentado por una minoría.
  - c. Timocracia. Gobierno de la mayoría.
  
2. Impuras, éstas son:
  - a. Tiranía. Obedece únicamente al interés del monarca.
  - b. Oligarquía. Los ricos son beneficiados de éste.
  - c. Democracia. Los pobres son beneficiados particularmente.

Cabe señalar que las primeras se encuentran enmarcadas por reglas establecidas con el fin de lograr un bienestar común; mientras que las impuras hacen referencia a la desviación de las primeras y por ende se corrompen, siendo este el antecedente primigenio cuando de gobierno se habla.

### 1.3 Administración Pública

Diversos son los intentos por definir a esta disciplina, desde el punto de vista etimológico se disgrega el concepto en administración y pública. El primer término proviene del latín *administratio* que significa acción de administrar, y este a su vez se compone por *ad* y *ministrare* que en su conjunto hacen referencia a servir, lo cual conlleva una actividad cooperativa<sup>18</sup>, la suma de ello da como resultado que esta disciplina busca prestar un servicio al pueblo, es decir, al público, por lo

---

<sup>17</sup> Moreno Rodríguez, Omar. *La administración pública federal en México*. México, UNAM, 1980. p 39.

<sup>18</sup> Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al estudio de la Administración Pública*. México, FCE, 1963. p 20-22.

cual la satisfacción de necesidades se ve dotada de un carácter colectivo y por ende público.

Históricamente, el estudio de la Administración Pública puede ser rastreado desde civilizaciones como los sumerios, hititas, asirios, caldeos y persas<sup>19</sup>, quienes debido a la actividad que realizaban se encuentran ligadas al objeto de estudio por diversas razones que a continuación se exponen:

- Sumerios. Esta civilización se organizó en pequeñas ciudades-Estado encabezado por un *patesí*, quien fungía como príncipe, para el funcionamiento de éstas se apoyaba en funcionarios profesionales quienes se encargaba de llevar a cabo la actividad comercial, el sistema contable y sistema de cheques bancarios.
- Hititas. Los reyes hititas, el ejército, la autoridad judicial mayor y el jefe sacerdotal, encabezaban la pirámide jerárquica y por ende se encontraban a cargo del Estado; mientras que los judiciales delegaban a los subordinados el control directo de las funciones militares y religiosas, ejerciendo de esta forma una descentralización política que deriva en una descentralización administrativa.
- Asirios. El Estado militar era una forma de dominación y organización del territorio adquirido mediante una técnica de comunicación que controlaba las relaciones en estas propiedades.
- Caldeos. Emplearon métodos administrativos basados en estilos antiguos de escritura a la par de la expresión oral, los escritos preservados son muestra clara de la organización político-administrativa que prevaleció en esta civilización.
- Persas. El príncipe Ciro fue considerado como apto para la administración aunado a la conservación del poder en el Estado basado en la aplicación del método militar.

---

<sup>19</sup> Sánchez González, José Juan. *La administración pública como ciencia*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Plaza y Valdés, 2001. p 21-47

Mientras que en estas civilizaciones se encuentra la administración pública en su forma primigenia y rudimentaria debido a las funciones que cada uno de los funcionarios efectuaba, es en los grandes imperios que se puede localizar las bases modernas de nuestra disciplina, siendo el romano considerado como la base en la técnica administrativa moderna y que, cabe señalar durante esta etapa mantuvo una estructura de gobierno basada en la buena conducción de la ciudad y la seguridad, manteniéndose así durante los dos últimos siglos. Durante el imperio tardío la administración residía en diferentes figuras como el prefecto pretorio, contadores de las tesorerías, jefe de oficinas y cuestor del palacio; cada uno de ellos tiene a su vez personal a su mando para el apoyo en las diversas tareas que realizan.

Con Julio César el renovar y retomar la administración se logró mediante revisión en la forma de llevar a cabo el quehacer administrativo de la época a fin de crear un orden público; mientras que, para Augusto el crear un Consejo Administrativo identificado como “Concilium Princeps” se mostraba viable para afrontar los problemas presentes en aquel entonces, sin embargo, no se alcanzaron los objetivos planteados en un inicio y recurrió al comité del Senado para sacar a flote este tipo de asuntos, logrando que el sistema de finanzas y recaudación se distinguiera por el control y distribución del tesoro imperial, por medio del “aerarium”, literalmente tesoro público apoyado por su instrumento operativo y procedimental del “fiscus”.

Con Omar Guerrero<sup>20</sup> la relevancia que adquiere el Alto Imperio Romano radica en que por medio del Estado se da forma a las carreras administrativas, éstas a su vez se basaron en las clases sociales clasificadas en dos: superiores que se integraban por las llamadas ecuestres y senatoriales; mientras que las inferiores se componían por militares y civiles. En definitiva, este tipo de carreras facilitó que el poder, la fortuna e incluso los cargos públicos tuviesen un impulso debido a la importancia que la administración adquiría con el paso del tiempo, siendo este el paso hacia la burocratización basada en el mérito, lealtad e incluso el sistema de

---

<sup>20</sup> Guerrero, Omar. *El funcionario, el diplomático y el juez*. México, Universidad de Guanajuato, 1998. p 75-76

promoción, lo que conformo estructuras que permitieron institucionalizar el término administración pública.

La antigüedad en las nociones de administración también tocó al continente asiático, ejemplo de ello es la obra *El arte de la guerra de Sun-Tzu* en el cual se muestra una administración compleja para atacar al enemigo a través de una serie de técnicas que el autor describe a lo largo de su obra; mientras que, para un clásico como Bonnin la administración pública se define como "...como una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados a las cosas...<sup>21</sup>".

Mientras que, la sistematización en la ciencia de la administración puede vislumbrarse por los estudios realizados por Henry Fayol y Frederich Taylor, quienes son considerados precursores de un movimiento denominado *administración científica*. El primero de ellos es reconocido por la llamada *Administración Positiva o Experimental*<sup>22</sup> la cual muestra los elementos, fundamentos y principios básicos que conforman su parte metodológica; tomando en cuenta que es un acto administrativo que comprende una previsión, organización, mando, coordinación y control, sumado a ello se encuentran los catorce principios de la administración enunciados por Fayol, entre los cuales destaca los relativos a la autoridad y la responsabilidad.

Por su parte a Taylor se le atribuye la llamada *Administración Científica o Productivista* que emerge en "...respuesta al crecimiento acelerado y desorganizado de las empresas y por la necesidad de incrementar la eficiencia y competencia de las organizaciones...<sup>23</sup>" al detectar que factores externos influyen en el grado de rendimiento del trabajador, por lo cual de mejorarse estas condiciones la productividad del trabajador aumentaría. Su premisa central descansó en la idea de garantizar la máxima ganancia al patrón para pagar el mejor salario al trabajador por medio de la medición científica de los tiempos unitarios.

---

<sup>21</sup> Citado en Guerrero, Omar. *La teoría de la Administración Pública*. México, Harla, 1986. p 261.

<sup>22</sup> Citado en Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*. México, Limusa, 1982. p 125-129.

<sup>23</sup> Quiroga Leos, Gustavo. *Organización y métodos en la Administración Pública*. México, Trillas, 1987. p 98.

Max Weber a partir de su Teoría de la Burocracia afirma que "...la administración burocrática es a tenor de toda experiencia la forma más racional de ejercer una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza<sup>24</sup>." A partir de ellos, surgió una serie de autores que en diversas obras se aventuran a ofrecer una concepción de administración pública, ejemplo de ellos es Dwight Waldo quien la reconoce como "...la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines de gobierno..." dando como resultado "...el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado<sup>25</sup>".

Mientras que, desde una perspectiva jurídica Andrés Serra Roja la define como "...una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como un personal técnico preparado, patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares<sup>26</sup>."

Derivado de ello es que se define a la administración pública como un conjunto de organizaciones a través de las cuales las actividades gubernamentales se concretizan y al mismo tiempo constituyen estructuras organizacionales y legales que buscan satisfacer las necesidades sociales apoyándose en las aptitudes y actitudes que posee el elemento humano. Al ser la parte más ostensible del aparato estatal, se le identifica como la rama ejecutiva del gobierno que se encarga de materializar las políticas del Estado.

### **1.4 Administración Pública Mexicana**

Una función sustantiva primigenia del Estado a través del gobierno es la administración pública también lo es para la administración pública de México, la

---

<sup>24</sup> Citado por Carrillo Flores, Antonio. *De Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1969. p 10.

<sup>25</sup> Guerrero, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985. p 92.

<sup>26</sup> Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*. México, Editorial Porrúa, 1976. p 75.

cual está plasmada en su Carta Magna en el artículo 90<sup>27</sup>, el cual expresa que: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”. Se muestra la división de acuerdo con el enfoque que cada ramo posee, es decir:

- a) Administración Pública Centralizada. La cual comprende la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
- b) Administración Pública Paraestatal. Integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

La primera de ellas se encuentra regulada por la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)*; mientras que la segunda tiene una función auxiliar derivada del Poder Ejecutivo, y junto con esta ley encuentra su normatividad específica y reglamentaria en la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Además de estas disposiciones primarias, tanto las dependencias<sup>28</sup> como las entidades orientan su actuación, bajo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, de acuerdo con los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>27</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados, última reforma el 15 de octubre de 2012.

<sup>28</sup> Las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de acuerdo con el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Cámara de Diputados, última reforma 14 de junio de 2012.

## 1.5 Administración Pública del Distrito Federal y sus delegaciones políticas

Con la Constitución Mexicana de 1824 se consagró el sistema federal y a la par de este suceso, el Congreso General determinó a través del artículo 50 instaurar el Distrito Federal en el territorio de la Ciudad de México<sup>29</sup>, convirtiéndose a partir de ese momento en el centro de la vida política, económica, social y cultural del territorio nacional, pero sobre todo en el eje de la administración pública a nivel nacional, en virtud del régimen centralista que caracterizó al gobierno mexicano de inicios del siglo XIX, pues el mandato constitucional respecto al federalismo no se cumplió, toda vez que no correspondía a la realidad nacional, con el agravante de que era replica mal traducida de la constitución estadounidense.

Diversos choques se presentaron en 1857, para Oziel Salazar la principal dificultad que se pretendió resolver era la posición de los liberales más radicales de encontrar a este lugar como la sede de los Poderes de la Unión y capital de la República Mexicana; mientras que las posiciones más democráticas consideraron que establecer condiciones equivalentes a las de un estado trastocaba al sistema federal y traía como resultado una inminente cohesión social, esta serie de problemas se presenta en distintas etapas en *pro* de lograr una reforma política para el Distrito Federal que culminó con denominarlo de esta forma hasta el día de hoy.

Cabe señalar que el Distrito Federal en desventaja jurisdiccional de debido a que no cuenta con una Constitución Política como los demás estados de nuestro país, por ello posee un documento denominado *Estatuto de Gobierno*, que no tiene el mismo rango que una constitución local, y que, por citar un ejemplo, los estados de la república poseen un apartado específico en materia fiscal por medio del cual pagar su deuda pública, mientras que nosotros no poseemos la misma injerencia por lo cual se debe recurrir directamente al Gobierno federal.

---

<sup>29</sup> Extraído de Serrano Salazar, Oziel. *La Reforma Política del Distrito Federal*. México, Centro de Asesorías Multidisciplinarias, Plaza y Valdez, 2001. p 299.

Mediante el *Estatuto de Gobierno* se establecen las bases de su organización y funcionamiento a través de los siguientes artículos:

- Artículo 2. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Mexicanos...con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad de adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.
- Artículo 12. La organización política y administrativa del Distrito Federal se basará en los siguientes principios:
  - La legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración e los recursos económicos de que disponga el Gobierno de la Ciudad.
- Artículo 42. La Asamblea Legislativa cuenta con facultades como “...legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; regular la prestación y concesión de los servicios públicos...”.
- Artículo 67. El Poder Ejecutivo local tiene atribuciones como “...nombrar y remover libremente a los titulares de los órganos, dependencias y entidades de la administración Pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otra manera; formular el programa general de desarrollo del Distrito Federal; celebrar convenios de coordinación con la Federación, estados y los municipios...”.

Otra normatividad relevante para la organización y funcionamiento del gobierno de la Ciudad de México es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), la cual posee un papel importante porque en ella se determina su organización, de igual forma le asigna las facultades al jefe de gobierno y de los órganos centrales, conforme a lo establecido en la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del DF, los artículos más significativos de dicha normatividad son:

- Artículo 2. Donde se expresa que la administración pública del Distrito Federal se divide en:
  - Administración Pública Centralizada. Integrada por la jefatura de gobierno del DF, las secretarías, la PGJDF, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal, y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.
  - Administración Pública Desconcentrada. Integrada por dieciséis órganos desconcentrados que pertenecen a las demarcaciones territoriales en las que se divide el DF y tienen autonomía funcional en acciones de gobierno, a estos órganos se les denomina delegación política.
  - Administración Pública Paraestatal. Compuesta por organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.
- Artículo 5. Se menciona que el titular de la administración pública del DF es el jefe de gobierno.
- Artículo 33. En lo correspondiente a la modernización administrativa, se menciona que es competencia de la Oficialía Mayor el despacho de la materia, así como algunas de las atribuciones relacionadas con su área, estas son:
  - Proponerle al jefe de gobierno las medidas técnicas y políticas administrativas para la organización, funcionamiento y modernización de la administración pública de esta entidad.

### **1.6 De reforma al concepto de reforma administrativa**

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española el término reforma hace referencia a “aquello que se propone, proyecta o ejecuta

como innovación o mejora en algo<sup>30</sup> lo cual implica un cambio que moldee una nueva forma de hacer las cosas, retomando a autores como Huntington<sup>31</sup> se considera que la velocidad, los alcances y la dirección de cambio en los sistemas político y social son elementos que dan sentido a este término. Desde la perspectiva político-administrativa, se busca que la persona que conduzca esta reforma (es decir, el reformador) tenga la capacidad de adquirir el control del cambio social que se presente para llevarlo a cabo gradualmente cuando ya se ha definido el área a reformar.

Cuando se hace referencia a reforma administrativa<sup>32</sup> es ineludible remitirse a la reforma del Estado, siendo esta última el punto de apoyo para su viabilidad y efectividad, ya que el impulso que necesita proviene de autoridades gubernamentales de alta jerarquía capaces de implementarla con éxito, aunado a un apoyo político que logre concebirla como “un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado<sup>33</sup>”, para Alejandro Carrillo Castro derivado de ello es que en nuestro país tal reforma puede ser analizada considerando dos acepciones:

- 1) El perseguir la eficacia y la eficiencia en el sector público es elemento primordial para lograr que el Estado cumpla con las atribuciones que le han sido conferidas legalmente.
- 2) Modificar las conductas administrativas en cuanto a estructura y procesos se refiere para dar respuesta a fenómenos coyunturales que entorpecen la reforma.

Considerando esta perspectiva es que la reforma administrativa es considerada como una serie de cambios al sistema administrativo a fin de transformar sus prácticas e impactar en la estructura ya existente, lo cual en palabras de

---

<sup>30</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. En dirección URL: <http://buscon.rae.es/drae/> [Consultado abril 2012].

<sup>31</sup> Huntington Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Paidós, 1972. p 300-304

<sup>32</sup> Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México: Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso*. México, Porrúa S.A de C.V., 1980. p 30-46

<sup>33</sup> *Idem.*, p 40.

Kliksberg<sup>34</sup> convierte a esta en una brecha entre las necesidades y las disponibilidades de capacidad administrativa en el Estado para generar un crecimiento en los elementos disponibles que apoyen la capacidad administrativa del sector público. Uno de los obstáculos a vencer es la resistencia al cambio; por ello, para que la reforma cumpla su cometido de manera satisfactoria, implica apoyo y decisión política al más alto nivel del aparato estatal.

### 1.7 Modernización

En su acepción semántica significa acción, efecto de modernizar o modernizarse, que a su vez se interpreta con el conjunto de atributos que hacen que alguna cosa, hecho o persona se vuelva moderna, adjetivo procedente de la voz latina *modernus* que se refiere a lo reciente, actual o que ocurrió hace poco tiempo, con lo que modernización de manera escueta, es estar al día, a tono con lo actual; sin embargo la complejidad que se muestra en torno al término es derivada de la historia misma que la ha colocado como una palabra de uso cotidiano en el lenguaje coloquial de la sociedad e incluso ha penetrado en las ciencias sociales. La definición de esta palabra entra en una gran dificultad por las múltiples interpretaciones que se tienen de ella, algunas confusas e incluso vagas.

Una de las corrientes que tiene mayor relevancia es la llamada “teoría de la modernización” la cual parte del origen histórico y proceso de las sociedades modernas que se dio a finales del siglo XVIII, de esta forma Carlota Solé denomina a la modernización como “...un proceso histórico de casi dos siglos de duración, que se desarrolla como fruto de las revoluciones industrial y francesa en Europa occidental<sup>35</sup>”, a decir de la autora durante esta época emergen grandes pensadores contemporáneos que expresan sus ideas en torno a este concepto, ellos son:

---

<sup>34</sup> Kliksberg, Bernardo. *La reforma de la administración pública en América Latina*. Madrid, INAP, 1984. p 23

<sup>35</sup> Solé, Carlota. *Modernidad y modernización*. México, Antropos/UAM, 1998. p 30.

- a) Saint-Simon, August Comte y Alexis Tocqueville. Comte y Tocqueville fueron influenciados por la Ilustración y la Revolución Francesa; mientras que, Saint-Simon fue impactado por la industrialización; sin embargo, convergen en retomar a la modernización como factor de polaridad social.
- b) Spencer, Durkheim. En cuanto a modernización se refiere, ambos autores trazaron líneas principales de la concepción funcionalista basado en la división del trabajo existente en determinados órdenes sociales.
- c) Max Weber. Este pensador se desarrolló dentro del capitalismo moderno al considerar que en él se abastece a la industria para cubrir las necesidades de un grupo humano implementando métodos empresariales.

Cada uno de ellos expone el análisis y tratamiento que realizaron del proceso de modernización en las sociedades que retomaron para su estudio de caso; derivado de ello Solé define a la modernización como la “aplicación de ciencia y tecnología basada en la fuerza motriz de las máquinas a esferas (total o parcialmente) de la vida social (económica, administrativa, educacional, defensiva) implementada o puesta en práctica por la sociedad<sup>36</sup>”. Hegel había señalado el criterio de racionalidad como distintiva de Estado capitalista y a partir de esta idea Max Weber señaló que en él prevalecía una democracia racional, un derecho racional, incluso una ética racional, como baluartes de la modernización propia de este modo de producción.

### **1.8 Modernización Administrativa**

Las transformaciones del siglo XXI fueron resultado de un proceso histórico que trajo consigo una filosofía y teoría de la administración a fin de dar respuesta a problemas públicos a través de un cuerpo de ideas que la sustentaran, bajo una idea central que a finales del siglo XX consagró al neoliberalismo como modelo de la economía con una gran carga tecnocrática y gerencial. Por ello, desde la

---

<sup>36</sup>Ídem, p 198.

perspectiva de Guy Braibant e Ignacio Pichardo Pagaza<sup>37</sup> la modernización administrativa debe incluir ciertos principios para considerarse como tal, éstos parten de:

- a) Principios de orden constitucional. A través de nuestra Carta Magna es posible identificar los principios fundamentales en los cuales se sustenta la administración pública de México, de los cuales se deriva:
  - a. El interés público o también llamado interés general. El Estado tiene como fin primigenio la búsqueda del bienestar común para la mayoría de los ciudadanos que lo integran, es por ello que, al ser la administración pública el canal de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno no deben interferir en esta relación los intereses particulares de ningún grupo social.
  - b. Principio del Estado de Derecho. Pichardo Pagaza lo define como "...aquél donde el Estado existe y actúa gracias a un marco jurídico; es decir, un conjunto preestablecido de normas legales. El poder público en el Estado de Derecho se entiende real y efectivamente sometido a las mismas normas que dictó, mientras no se abroguen, deroguen o modifiquen..."<sup>38</sup>.
  - c. Principio de subordinación. Nuestro país al poseer un sistema democrático deja recaer en la administración pública las decisiones de la política, es decir, ejercen el poder aquellos que detentan cargos de elección popular.
  - d. Principio de la distribución del poder. El equilibrio entre los poderes que conforman al gobierno pretende el alcance de la misión y los fines de este a través de la administración pública en sus respectivos ámbitos.

---

<sup>37</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización administrativa: propuesta para una reforma inaplazable*. México, Plaza y Valdez, 1987. p 35-79.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p 37-38.

- b) Principios de carácter administrativo. En ellos recae la modernización administrativa, ya que reconoce la importancia de éstos para lograr articularla mediante:
- a. La distinción entre la administración pública y privada. A pesar de que las similitudes son demasiadas, la primera busca el interés general para la población y la ciudadanía; mientras que, la administración privada busca obtener el mayor provecho para los propietarios de los recursos de las empresas.
  - b. Principio de la responsabilidad-imputabilidad. La facultad que posee la cadena de mando en toda administración pública permite permear el sentido de responsabilidad en su totalidad.
  - c. El principio de eficiencia. A decir del autor, la modernización de la administración pública "...debe buscar...la mayor eficiencia en el desempeño del aparato gubernamental..."<sup>39</sup> basado principalmente en "...las tres E: eficacia, eficiencia y economía".
  - d. El principio de honestidad. El desempeño de todo servidor público será guiado por los valores generados desde el núcleo familiar hasta la interacción con la sociedad, los cuales forjan su moral y ética pública.
  - e. El principio de mérito. La necesidad de un Servicio Profesional de Carrera (SPC) permite obtener personal profesional calificado para esta tarea y, sin duda alguna el mérito será el eje rector de este sistema.
  - f. El principio de subsidiariedad. De forma general se expresa que el gobierno "debe realizar únicamente aquellas actividades que el sector privado no puede hacer más eficientemente"<sup>40</sup>; sin embargo, al hablar en términos de modernización administrativa el principio se orienta a delegar ciertas decisiones y acciones a aquella persona

---

<sup>39</sup>Idem, p 42

<sup>40</sup>Idem, p 45

que posea aptitudes y actitudes para realizarlo, independientemente del sector al que pertenezca.

- g. El principio de modelos múltiples. La adaptabilidad del aparato administrativo frente a las adversidades de la sociedad permitirá adaptar diversos modelos a este tipo de situaciones.
  - h. El principio del derecho a un buen gobierno. La sociedad reclama este tipo de principios para sí a fin de que el gobierno ejerza un trabajo que satisfaga las expectativas de los gobernantes y gobernados, aunado a una elección transparente, legal y sobretodo basada en legitimidad y gobernabilidad.
- c) Principios de carácter social. A decir del autor se denominan “principios sociales de la administración pública contemporánea” apoyados por:
- a. Principio de igualdad. La igualdad entre ciudadanos para recibir la atención correspondiente es un factor que desde la perspectiva de Braibant no se concibe al día de hoy en la sociedad, derivado a que la gran mayoría no lo ejerce.
  - b. Principio de solidaridad. Entendida como solidaridad social de población a instituciones gubernamentales y a la inversa.

Algunos de los principios antes mencionados fueron retomados en México cuando se habló de Reforma del Estado, ya que la modernización comprende un proceso de innovación y cambio permanente de la estructura administrativa a fin de responder a las necesidades presentes en el entorno político, económico, social y cultural, esta serie de elementos conducen a entender a la modernización administrativa como “...la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tenga la coherencia y organización necesarias...en un proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas, y sociales y

comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada...<sup>41</sup>”.

Desde la perspectiva de Omar Guerrero la modernización es un proceso mediante el cual se pretende dirigir y gobernar conscientemente las crecientes diferencias de papeles y el complejo de la organización dentro de la sociedad, donde el desarrollo se da en torno al sistema social, estructuras sociales diferentes y flexibles, así como una organización social que brinde la capacitación y el conocimiento necesario para vivir en un contexto avanzado<sup>42</sup>.

Para José Juan Sánchez la modernización administrativa<sup>43</sup> está relacionada con el proceso de modernización integral (conjunto de reformas o políticas) mediante la cual se da respuesta a la necesidad de contar con un aparato administrativo adecuado a través del cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden.

### 1.9 Innovación

Por su parte, la innovación se mostró como una tendencia mundial desde hace un par de décadas con el fin de mostrar que los gobiernos son capaces de ser abiertos y participativos frente a problemas específicos que afrontan, tal es el caso de la visión retomada por ambos gobiernos panistas (Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa). El Banco Mundial en el reporte titulado *State in a Changing World* de 1997 trata de definirla como “sujetar a las instituciones estatales a una mayor competencia a fin de aumentar su eficiencia. Significa mejorar el desempeño de las instituciones del Estado, así como la remuneración y los incentivos. También significa hacer al Estado más sensible a las necesidades

---

<sup>41</sup> Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México; propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. México, El Colegio de México, 1991. p 19.

<sup>42</sup> Guerrero, Omar. *El Estado en la era de la modernización*. México, Plaza y Valdés, 1992. p 13-15

<sup>43</sup> Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México, Miguel Ángel Porrúa - AIPQROO, 2004. p 56-61

de la gente, acercarlo más a la gente por medio de una mayor participación y descentralización<sup>44</sup>”.

Este tipo de definiciones considera que las organizaciones gubernamentales nacen con un fin determinado al igual que la estructura que la conforma y por ende funcionan. Desde la perspectiva de Mintzberg<sup>45</sup> la estructura es un factor determinante para llevar a cabo la innovación mediante seis componentes básicos de la dinámica estructural (base operativa, núcleo estratégico, línea media, estructura técnica, personal de apoyo e ideología). La organización innovadora que busca este autor es también conocida como *adhocracia*, en la cual los expertos son quienes colaboran y dominan, ya que han recibido una capacitación especializada y logran una lealtad comunal; sin embargo, la ausencia de este tipo de personal en un contexto como el nuestro demuestra la complejidad y dinamismo del problema que se afronta para lograr definirla.

Científicos sociales como Barry Bozeman<sup>46</sup> señalan que la innovación es considerada el medio idóneo para mejorar el desarrollo de la administración pública considerando los siguientes estímulos:

1. La innovación se busca sobre dos direcciones, una de ella es la eficiencia de producción que hace referencia a la reducción de costos para aumentar el nivel de producción; mientras que, la segunda es la eficiencia de servicio basada en la adaptación de nuevas técnicas sin sufrir ninguna reducción en cuanto a los costos.
2. La inclusión de tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) para ofrecerle al ciudadano un servicio de forma más equitativa.
3. Lograr que los administradores se vean impulsados por el control dará como resultado una maximización de la utilidad.

---

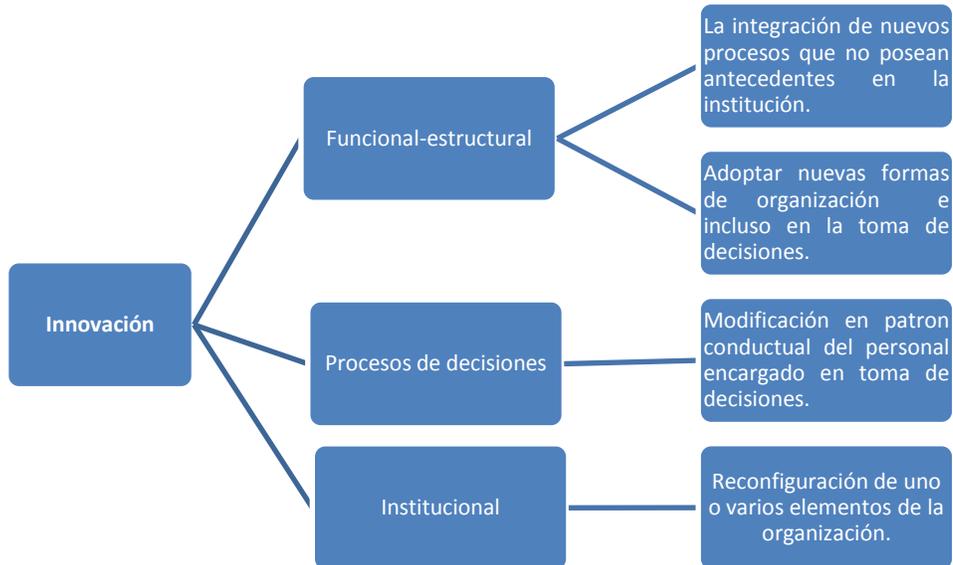
<sup>44</sup> World Bank. *State in a Changing World*, 1997. En dirección URL: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/06/01/000009265\\_398021714114\\_8/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/06/01/000009265_398021714114_8/Rendered/PDF/multi0page.pdf) [Consultado el 29 de marzo de 2012]

<sup>45</sup> Mintzberg, Henry. *Diseño de organizaciones eficientes*. México; Buenos Aires, El Ateneo, 1990. p 57-65.

<sup>46</sup> Bozeman, Barry. *La gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998. p 391-396

4. Adquirir prestigio va enlazado a la idea de crear un estatus profesional y por ende de rodearse de personal que cumpla con un determinado perfil.
5. El centrarse en un proceso o producto considerando niveles horizontales y verticales para mejorarlo en cuanto a su gestión.

A pesar de que existe un gran número de científicos sociales que hablan en torno a la innovación, hay otros que la consideran simplemente como adopción de un término acuñado en el sector privado pretendiendo generar el mismo impacto en el público, aplicando técnicas y métodos de gestión provenientes de éxitos en el primero y aún no preparados para acogerse en el segundo; sin embargo, es retomada dividiéndola en tres tipos:



Este tipo de concepciones en torno a la innovación considera que su aplicación en el sector público se torna un tanto complicada si se pretende retomar a nivel macro, debido a que los factores que pugnan por innovar a esta altura, es decir, la administración pública a nivel federal, son distintos y por ende la forma de aplicar un determinado método para llevarla a cabo puede variar de un área a otra, por lo cual este término y el planteamiento que se haga de él para ponerlo en práctica debe tener en cuenta que son elementos específicos los que intervienen, siendo la esfera micro administrativa del aparato gubernamental el escenario idóneo.

Cabe señalar que este último emplea técnicas en boga en el mundo empresarial y hoy día pretenden ser trasladadas al sector público, para ello se apoyan en lo que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)<sup>47</sup> denomina *Una nueva gestión pública para América Latina* a través de un documento del mismo nombre, en el cual se considera a ésta como una innovadora vertiente administrativa del modelo económico vigente en gran cantidad de países a nivel mundial y que en México se ha adoptado a través de la Nueva Gestión Pública (NGP), por lo cual reconoce una reforma gerencial que tiene entre sus objetivos el mejorar la capacidad de gestión del Estado a través de su Administración Pública a fin de aumentar la gobernabilidad democrática y hacer más eficiente la gestión pública<sup>48</sup>, entre sus características más relevantes son:

- La incorporación de gerentes al sector gubernamental. A fin de conseguir una actuación conjunta y eficaz de la gente hacia los objetivos y valores, enmarcada por una estructura adecuada para lograr la eficacia en dicho sector. A manera de comentario cabe destacar que Aguilar en su artículo denominado “El sentido de legalidad hace la gran diferencia entre gestión pública y privada” exalta la importancia de que el ámbito gubernamental induzca a gerentes profesionales con un alto sentido de legalidad, del bien común y del interés público, además de que su actuación se encuentra regulada por un marco jurídico de la administración pública que le impide actuar con discrecionalidad.
- Mayor flexibilidad en la administración. Se plantea con la idea de hacer más eficientes los procesos de la organización e incluso flexibilizar la toma de decisiones que en forma recurrente burocratizan el trabajo. En el ámbito gubernamental una de las acciones que corresponden a la flexibilidad en la administración es llevar a cabo un proceso denominado modernización administrativa, que en pocas palabras pretende aumentar la eficiencia.

---

<sup>47</sup>Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *Una nueva gestión pública para América Latina*. En dirección URL: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view> [Consultado abril 2012].

<sup>48</sup> Visión que será esquematizada en el capítulo posterior con las administraciones panistas, así como una descripción de las acciones realizadas.

Pese a ello, el CLAD considera que en el siglo XXI con el afán de entrar en la dinámica mundial México entraría en esta dinámica con los sexenios posteriores, lo cual en una visión prospectiva e incluso predictiva sucedió, ya que durante dos sexenios (2000-2012) se demostró la escasa capacidad de respuesta de dicha técnica para atender las necesidades propias del sector público y que posteriormente se explicaran detalladamente, ya que desde un inicio pretendieron ser amoldadas a ella y no a la inversa.

## CAPÍTULO 2. CONTEXTO HISTÓRICO

### 2.1. Antecedente en materia de modernización en la Administración Pública Mexicana.

A lo largo de la historia son diversos los problemas que afronta la Administración Pública en sus tres ámbitos (federal, estatal y municipal), para lo cual se apoya en varios métodos, mecanismos y herramientas en *pro* de encontrar una solución a aquellos que emergen de la irregularidad en el operar cotidiano, en respuesta a ello se destaca la reforma administrativa, cuya comprensión hace necesario recurrir a un autor como Alejandro Carrillo Castro<sup>49</sup>, quien refiere una serie de acciones que históricamente iniciaron con:

- a) **Reglamento Provisional de Gobierno.** Expedido en 1821 por la Junta Provisional Gubernativa, donde los Ministros fueron facultados para proponer reformas y mejoras a sus análogos con el fin de mantener un aparato administrativo sano vinculado a la eficacia, ya que sus antecesores realizaron cambios administrativos “...por medio de una modificación constitucional o emitiendo una ley de secretarías. Por su parte, las organizaciones internas de las dependencias se realizaban generalmente por medio del reglamento interno que, en ocasiones, era emitido por los propios titulares o a veces por el Presidente de la República y en alguna ocasión por el Congreso<sup>50</sup>.”
- b) **Departamentos Administrativos.** Con la culminación de los conflictos políticos y sociales que rodearon a la Carta Magna, en 1917 se vislumbraron las principales transformaciones que el Estado mexicano sufrió, entre las cuales destacó la representación jurídica de los Departamentos Administrativos para proveer servicios al sector público, destacando el Departamento de la Contraloría<sup>51</sup> que se configuró como un

---

<sup>49</sup> Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa: antecedentes, estado actual y perspectivas*. México, Instituto de Estudios en Administración, 1973. Capítulo II, III, IV.

<sup>50</sup> *Ibidem* p 80.

<sup>51</sup> Solares Mendiola, Manuel. *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva Jurídica*. México, UNAM, 2004. p 94-100

órgano administrativo de carácter esencialmente técnico enfocado al mejoramiento de la Administración Pública.

- c) **Departamento de la Contraloría en 1917 y Comisión Intersecretarial en 1943.** El primero tenía como eje rector de su actuación el mejoramiento de la administración pública fue creado por medio de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; mientras que, la segunda se encargó de "... formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública, a fin de suplir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos<sup>52</sup>."
- d) **Dirección Técnica de Organización Administrativa dentro de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en 1947.** Se pretendió brindar apoyo en materia de mejoramiento en la administración pública a quienes lo solicitaran, a la par de incluir estudios macro organizacionales donde el elemento autoridad, técnica, recursos y tiempo fueron claves para el éxito de éste.
- e) **Comisión Nacional de Inversiones en 1948.** Se le otorgó la facultad de ejercer control a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Entre las principales funciones destacó las reformas administrativas del sector público en torno a planeación, coordinación y vigilancia del Plan General de Gasto Público, de las cuales se derivaron comités, comisiones y departamentos que pretendieron tener acciones similares que impactaran en la Administración Pública Federal<sup>53</sup>.
- f) **Comisión de Administración Pública (CAP) en 1965.** En un inicio se encargó de dictaminar la adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su organización, así como

---

<sup>52</sup> Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa*. Óp. Cit. p 12

<sup>53</sup> Para mayor detalle revisar Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez. *Las Empresas Públicas en México*. México, Editorial Porrúa, 1983.

proponer reformas a la legislación y las medidas de administración que procedieran y posteriormente realizó un diagnóstico global para la presidencia sobre la formulación de un análisis denominado “Reforma de la Administración Pública Mexicana”. En 1968 estableció su Secretariado Técnico con el objetivo de contar con un órgano operativo que promovió y coordinó los trabajos de reforma a nivel operativo, dando como resultado estudios y proyectos de reforma en áreas de organización, métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del sector público por medio del cual se recomendó que cada dependencia contaría con asesoría técnica a la cual se le denominaría “Organización y Métodos (OUM)”, las cuales analizarían y propondrían medidas de racionalización administrativa<sup>54</sup>.

Un detonante clave se suscitó en 1967, en la llamada Reunión de Presidentes de América celebrada en Punta del Este, donde se emitió una recomendación a los gobiernos de dicho continente para implementar programas de reforma administrativa que garantizaran el cumplimiento de los objetivos de cada uno de los países; mientras que en México los cuestionamientos a las estrategias de desarrollo seguidas por el Presidente en curso denotaban graves problemas en la Administración Pública Federal<sup>55</sup>.

Desde la candidatura a la presidencia de Luís Echeverría sus propuestas se encaminaron a elevar la eficiencia en el ámbito administrativo, por lo cual a su llegada al poder, dispuso la instauración de Comisiones Internas de Administración que se apoyarían en Unidades de Organización y Métodos en todas las dependencias el 28 de enero de 1971, emitiendo un acuerdo Presidencial para fijar las bases de lo que denominó *Reforma Administrativa* y establecer en cada dependencia una Unidad de Programación, la cual sería el enlace entre los objetivos y metas de la dependencia<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. Óp. Cit. Capítulo II y III.

<sup>55</sup> Idem, Capítulo III

<sup>56</sup> Idem, Capítulo III

Considerando la perspectiva de Alejandro Carrillo Castro<sup>57</sup> la época echeverrista integró las acciones emprendidas anteriormente en distintas dependencias, el resultado de ello se plasmó en el establecimiento de las “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976” a través del *Plan Global de Reforma* el cual dotó una visión integral que pretendió hacer transformaciones de forma y fondo en su estructura, así como racionalizar las acciones con el fin de crear un instrumento idóneo para éste. A continuación se muestran los once programas que conformaban la Reforma Administrativa de 1971-1976:

1. Programa para el establecimiento e institucionalización de mecanismos propios de esta reforma a nivel dependencia y sector público en su conjunto. Buscó integrar dos programas en uno a fin de crear hegemonía en el sector público.
2. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación.
3. Racionalización del Gasto Público.
4. Estructura del sistema de información y estadística.
5. Desarrollo del sistema de organización y métodos.
6. Revisión de las bases legales de la actividad pública federal.
7. Reestructuración del sistema de administración de recursos materiales.
8. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos.
9. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos.
10. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental.
11. Reforma a nivel macro administrativo. El revisar el accionar del público aparato público conforme al ciclo administrativo<sup>58</sup> fue clave para la instauración de estos programas.

La interrelación que existió entre la Comisión Interna de Administración, Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación forjó el camino para generar cambios micro y macro administrativos que se reforzarían con el sucesor de Luis Echeverría, quien terminó su sexenio enfrentando una grave crisis que deterioro la credibilidad, legitimidad y gobernabilidad, al grado que el candidato

---

<sup>57</sup> Idem, Capítulo III.

<sup>58</sup> Entiéndase: Planeación, organización, integración de recursos, dirección y control.

oficial fue único y sin rivales de la oposición que no aceptaron ser comparsas de una ficción electoral.

Durante la administración de José López Portillo la idea *Reforma Administrativa* se reforzó según la perspectiva de Carrillo Castro<sup>59</sup>, y cómo no hacerlo si este personaje presidió anteriormente la CAP, por lo cual adquirió conocimiento y experiencia que fortificaron acciones como la implementación del Sistema Nacional de Planeación; sin embargo, para llevarlo a cabo requirió contar con un marco legal que respondiera a los propósitos de la reforma para lo cual se apoyó en la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976 (LOAPF).

Con la finalidad de legitimarse ante la sociedad López Portillo se vio obligado a establecer una Reforma política y una administrativa, la primera se expresó en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y la segunda al tener un antecedente de tal trascendencia es que en el periodo de 1976-1982 la Reforma Administrativa se dividió en las siguientes etapas para su instrumentación:

- 1) Primera etapa. Consistió en adecuar los lineamientos y mecanismos de congruencia institucional iniciando con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal seguido de la implantación de mecanismos de participación como lo fueron las Comisiones Internas de Administración y Programación, Unidades de Organización y Métodos, Unidades de Programación, Unidades de Informática y Estadística, Unidades de Orientación y Quejas, entre otras.
- 2) Segunda etapa. Se le denominó sectorización orientada a la coordinación de entidades paraestatales a fin de establecer reglas para su organización y funcionamiento dentro de la Administración Pública Federal. Dentro de esta segunda etapa se incluyeron objetivos clave como:

---

<sup>59</sup> Carrillo Castro, Alejandro. *Reforma administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982)* en Revista de Administración Pública 31/32, julio-diciembre 1977.

- a. *La programación instrumento para el gobierno.* El cual requirió el establecimiento de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, Sistema Nacional de Información, entre otras.
- b. *Una administración justa y eficiente de los recursos humanos.* El cual se materializó a través del llamado Sistema de Administración y Desarrollo de Personal Público Federal mediante el cual se puso en marcha el mecanismo de reubicación interna y reasignación interinstitucional o mejor conocido como “bolsa de trabajo”, el Sistema de Capacitación y el Sistema Escalafonario y de Promoción.
- c. *Fortalecimiento de la organización republicana y del régimen federal.* Se plasma la necesidad de llevar a cabo el desarrollo administrativo en el campo del desarrollo de las instituciones políticas fundamentales de la República: la división de poderes y el régimen federal, ello con el objetivo de mejorar los mecanismos administrativos de coordinación con el Poder Legislativo y Judicial, e incluso con estados y municipios.
- d. *Seguridad ciudadana y legitimidad institucional.* La preocupación que aquejaba al quehacer del administrador público por la llegada de los tecnócratas se reflejó a través de este punto, ya que el gobierno federal decidió adoptar un sistema competitivo basado en la honradez y la eficacia del servidor público a través de la adopción de la Reforma de Ventanillas y Barandillas.

El avance que se dio con esta Reforma Administrativa consideró la convergencia entre el sector económico y la búsqueda de consensos, por lo cual se implementaron subprogramas mediante los cuales se detectaban áreas de la administración que presentaban grandes conflictos y por ende retrasos en sus actividades, la operación de los puntos clave antes mencionados no se hizo esperar, dando como resultado indicios claros de mejoramiento en el accionar gubernamental para su trascendencia en sexenios posteriores.

El declive junto con el neoliberalismo, la tecnocracia y la privatización hicieron acto de presencia en la administración de Miguel de la Madrid, ya que retomó el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 a fin de descentralizar la vida nacional a través de una serie de reformas y adiciones que realizó a la LOAPF, generando de esta forma acciones que se inclinaban por dejar atrás a la reforma administrativa y dar paso a la modernización administrativa a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, materializada en el Programa de descentralización (1982-1988)<sup>60</sup> de la cual se desprendían tres vertientes:

- 1) Trámites ciudadanos y organizaciones ante las que se efectúan, desprendiéndose de esta vertiente el eje rector del programa antes mencionado.
- 2) Relaciones entre las diversas dependencias y entidades gubernamentales para la prestación de un servicio público o la ejecución de una actividad.
- 3) Simplificar estructuras y funcionamientos administrativos internos de las instituciones públicas.

Pese a ser considerado como un programa parteaguas para hablar de modernización en la Administración Pública Mexicana, aunado a la gran publicidad que la simplificación obtuvo en nuestro país, los resultados fueron poco significativos debido a que sólo se atendían problemas de forma y no de fondo, ejemplo de ello fueron las vacaciones, días laborales y horarios, mientras la persistencia de fondo era la capacitación nula de los servidores públicos para atender a dicho cambio y por ende echar por tierra los esfuerzos provenientes de sexenios anteriores.

Además, la profunda crisis económica acompañada de severos y frecuentes devaluaciones del peso, motivó recurrentes recortes presupuestales que resquebrajaron el quehacer administrativo público, por lo que en unas discutidas elecciones arribó al poder Carlos Salinas de Gortari, y con él la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se encargó de coordinar el Programa

---

<sup>60</sup> Sánchez Gonzalez, Jose Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México*. México, Miguel Ángel-Porrúa, 2004. Capítulo II.

General de Simplificación de la Administración Pública Federal de 1989-1994, el cual se basó en las siguientes vertientes:

- a) Desconcentración y descentralización. Incluyó acciones de descentralización y fortalecimiento a oficinas regionales que las dependencias y entidades requerían para el buen desempeño de sus funciones.
- b) Desregulación administrativa. Revisó las normas y disposiciones vigentes en ese entonces, a fin de eliminar o disminuir los requisitos y condiciones en el cumplimiento de las obligaciones.
- c) Agilización de trámites. El acortar tiempo de revisión, autorización, suprimir instancias necesarias y aumentar la eficacia interna con la automatización y la mejora de los procedimientos se consideró elemento central.
- d) Modernización integral de los sistemas de atención al público. Incluyó acciones para aumentar la calidad de respuesta en atención al público<sup>61</sup>.

Aunque el continuar con algunas de las acciones de su antecesor en el poder era considerado un paso a seguir en el presidencialismo del partido hegemónico, con Salinas no fue la excepción, ya que incluyó a la simplificación dentro de su agenda política pero no le otorgó un lugar privilegiado debido a la preocupación del presidente por ganar la confianza perdida en las elecciones.

Ernesto Zedillo Ponce de León hecho a andar el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP 1995-2000), por medio del cual se introdujo el modelo de modernización administrativa con un toque neogerencialista público, con el propósito de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, para lo cual se apoyó en subprogramas siguientes:

- a) *Participación y atención ciudadana*. Entre los cuales se incluyeron los programas de desregulación, atención ciudadana y agilización de autorizaciones, permisos, concesiones y licencias, entre otras.

---

<sup>61</sup> Vázquez Cano, Luis Ignacio. *La administración pública contemporánea en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Capítulo II.

- b) *Descentralización y desconcentración administrativa*. Evaluación de las delegaciones y unidades regionales.
- c) Medición y evaluación de la gestión pública. Principalmente medición del desempeño.
- d) Dignificación, profesionalización y ética de los servidores públicos. Resaltó el Sistema de selección<sup>62</sup>.

El intento por rescatar las acciones emprendidas por López Portillo en décadas anteriores se vio ensombrecido por la crisis económica del país durante el sexenio de Zedillo, ya que relegó a la modernización a un segundo plano: sin embargo, la adopción de un modelo tradicional y la idea de incluir elementos que a nivel mundial adquirirían cada vez mayor auge como lo fue el *New Public Management* mal traducido al español como Nueva Gerencia Pública, derivando en diversas acciones entre las cuales destacó la instauración del Servicio Profesional de Carrera.

Durante el sexenio de Vicente Fox Quesada la modernización administrativa quedó relegada al término, debido a que su visión gerencialista tendente a la innovación se materializó con el documento denominado “Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental”, el cual fue retomado como una recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con base en Nashbit elaborado por la Oficina de Innovación Gubernamental adscrita a la Presidencia de la República que, en *pro* desarrollar las ideas de dicho documento se redactó la Agenda de Buen Gobierno (2000-2006) basada en los siguientes ejes rectores:

- a) Un gobierno honesto y transparente.
- b) Un gobierno profesional.
- c) Un gobierno de calidad.
- d) Un gobierno digital.
- e) Un gobierno con mejora regulatoria.

---

<sup>62</sup>Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2009. Capítulo 6.

f) Un gobierno que costará menos<sup>63</sup>.

La inclusión de la Nueva Gerencia Pública en un porcentaje significativo en esta administración, enmarcó la modernización dentro de la agenda política; sin embargo, el cumplir en forma dispar con los ejes de la llamada Agenda de Buen Gobierno, debilitó la propuesta integral de generar competencia en todas las dependencias de la administración pública, obteniendo éxitos medianos como la forzada puesta en marcha del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que respondió a necesidades de modernización administrativa con el objetivo de agilizar el acceso a este tipo de información.

Desde la perspectiva de Cabrero<sup>64</sup>, este periodo se caracterizó por un proceso de modernización que puede ser entendido en tres diferentes niveles de acuerdo con tipo de problema que los origina:

1. Entre los más comunes se encuentra el atender dificultades de índole de eficiencia, los cuales son afrontados mediante el cambio de técnicas que se emplean en el quehacer administrativo cotidiano basándose en principios de racionalización, todo ello derivado de una crisis de recursos debido al uso ineficiente de estos, el desperdiciarlos, poseer exceso de personal e incluso por la práctica de técnicas de administración obsoletas.
2. Los problemas de eficacia se perciben debido a una falta en el logro de objetivos provenientes de dos visiones: mecánica y orgánica. La primera de ellas hace referencia a la ineficacia y reglamentación insuficiente; mientras que, la segunda habla de crisis a nivel estatal y se caracteriza por una estructura viciada, considerando ambas es que la solución se orientan al cambio en las estructuras organizacionales y el cambio de dinámica organizacional.
3. Los problemas de legitimidad se generan por un aparato administrativo que atiende a sus propios fines y no a los de la sociedad, por ello busca mejorar la interacción entre la sociedad y el Estado.

---

<sup>63</sup>Ídem, Capítulo 7.

<sup>64</sup> Cabrero, Enrique. *Del administrador al gerente público*. México, INAP, 1995. p 18-25.

La experiencia que nuestro país ha tenido en estos niveles es que, al ponerlos en práctica cae en extremos. La modernización administrativa es vista como un instrumento mediante el cual se llevan a cabo acciones que pretenden modificar estructuras y funciones en las organizaciones que suelen desembocar en una reforma administrativa; sin embargo, en un inicio las expectativas que se tienen de estos cambios suelen ser positivos, pero durante la implementación se comenten errores que echan por tierra todo el proyecto y culminan en fracasos debido a una deficiente planeación, e incluso por no detectar el problema de origen como abrir paso mediante la vía jurídica a través de leyes y/o reglamentos, seguidos de planes a largo plazo definidos y listos para dar seguimiento a ello, lo cual se ve interrumpido al inicio de un nuevo sexenio.

### **2.2. Modernización administrativa en el Distrito Federal, administración de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Rosario Robles Berlanga (1994-1999).**

La administración local no escapó a la tendencia que se vivió a nivel federal, ya que en la Ciudad de México y, al ser electo Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como Jefe de Gobierno del Distrito Federal emitió en cumplimiento de sus funciones el Programa General de Gobierno, mediante el cual plasmó los seis objetivos que su administración llevaría a cabo, éstos fueron:

- 1) Ciudad segura y con justicia.
- 2) Sociedad democrática y participativa.
- 3) Sociedad incluyente y solidaria.
- 4) Camino de desarrollo sustentable.
- 5) Infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad.
- 6) Gobierno responsable y eficiente.

Las bases sentadas desde la denominada reforma administrativa hasta la modernización administrativa realizadas a nivel federal, se conjugaron y sirvió de guía para retormarlo a nivel local, exaltando el segundo y sexto objetivo, ambos

representativos de dicho devenir histórico y que se llevo a cabo mediante las siguientes estrategias:

- a) Implementar una reforma democrática integral.
- b) Construir mecanismos de participación ciudadana considerando la toma de decisiones y la vigilancia al gobierno.
- c) Descentralizar la toma de decisiones con el fin de dotar a las delegaciones políticas de mecanismos para realizar una coordinación delegacional congruente.
- d) Promover la reconstrucción administrativa y transparencia de la gestión pública por medio del Programa de Mejoramiento en la Atención al Público.
- e) Profesionalizar a los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal a través del Servicio Profesional de Carrera.
- f) Mejorar los canales de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, para lo cual resultaba elemental contar con un sistema de información que permitiera intercambiar datos entre las diferentes dependencias.
- g) Dar seguimiento a mecanismos de vigilancia y a las acciones del gobierno.

### **2.2.1. Acciones de modernización administrativa en la administración de:**

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano moldeó las siguientes acciones en torno a la modernización administrativa que se presentan en orden cronológico:

- a) Sistema de información. Se construyó durante el primer año de gestión de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, el cual fue apoyado por un grupo de planeación que estableció los parámetros básicos de su funcionamiento<sup>65</sup>.
- b) Optimización de los recursos públicos. Se emitió un catálogo único de precios unitarios elaborado por la Secretaría de Obras y Servicios, el objetivo de éste era equilibrar los horarios por el trabajo realizado; mientras

---

<sup>65</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Diario de Debates*, 17 de septiembre, versión digital, 1998, p 23. En dirección URL: <http://www.aldf.gob.mx/> [Consultado noviembre 2011]

que la Corporación Mexicana de Impresión logró reducir el costo del papel que se emplea para los boletos del Servicio Metropolitano de Transporte Colectivo mejor conocido como metro. En el área de Salud se reforzó el Programa de Ventanilla Única, el cual pretendía hasta la fecha brindar un mejor servicio y agilizar trámites en las delegaciones que componen el Distrito Federal<sup>66</sup>.

- c) Modernización Administrativa. En el segundo año de Cárdenas se implementó el Programa de Modernización Administrativa, el cual tenía dos objetivos centrales:
- a. Ordenar y simplificar el funcionamiento de la administración en la ciudad.
  - b. Mejorar la calidad de la atención al público obviando trámites y eliminando requisitos.

Para alcanzar dichos objetivos el Gobierno del Distrito Federal instaló en sus 16 delegaciones las llamadas Unidades de Atención Ciudadana (UNAC), las cuales compartirían espacio físico con las Ventanillas Únicas y los Centros de Servicios de Atención Ciudadana<sup>67</sup>, que en un inicio presentaron cierto conflicto por compartir espacios y, sumado a ello la organización del elemento humano para atender las demandas ciudadanas se tornaba compleja; sin embargo, paulatinamente abrieron paso a la modernización administrativa en el quehacer administrativo mediante acciones que pugnaban por agilizar los trámites con mayor demanda y administrar los recursos materiales en las oficinas de gobierno.

Situación extraordinaria se presentó con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano ya que dejó la jefatura de gobierno para contender en 1999 por la Presidencia de la República en las elecciones del año 2000, lo cual provocó inestabilidad en la dinámica de la administración pública local ya que Rosario Robles Berlanga fue quien concluyó con el período para el cual había sido electo el antes mencionado,

---

<sup>66</sup>Ibíd., p 25-26.

<sup>67</sup>Ídem., p 28.

quién ingresó con una idea de continuidad en la forma de gobernar; sin embargo, no así con el tema en torno a la modernización administrativa.

Robles durante el año de su gestión emprendió actividades entre las cuales destacó el Programa de Abatimiento de Rezagos, el Sistema de Información Geoeconómica del Gobierno del Distrito Federal y el Sistema de Reporte de la Actividad Verificadora. En torno al tema sobresale:

- a) *Programa de Mejoramiento Continuo de la Administración Pública.* Se impartieron talleres de planeación estratégica a sesenta y cuatro servidores públicos de Ventanillas Únicas Delegacionales, Centros de Servicio y Atención Ciudadana, Subdirección de Verificación y Reglamentos, Coordinación de Planeación y Modernización Administrativa de las 16 Delegaciones<sup>68</sup>.
- b) *Mayor utilización de tecnología de la información.* Del cual derivó el Sistema Automatizado para la Demanda Ciudadana a través de la aplicación de pruebas de integridad, funcionamiento, rendimiento y operatividad en las 16 delegaciones.
- c) *Rendición de cuentas.* Se fortaleció la medición de los indicadores de servicio, satisfacción y desempeño de los servicios y trámites en las 16 delegaciones<sup>69</sup>.

A pesar de los avances mostrados por los dos personajes anteriores en áreas específicas, los rezagos en los demás puntos que integraron su Programa General de Gobierno denotaron la falta de congruencia entre promesas y acciones, ya que los resultados brindados por el periodo de ambos no cumplió con las expectativas previstas en el plan inicial, lo cual se refleja en el informe realizado por Rosario Robles al concluir con dicho periodo, donde las cifras de los resultados obtenidos de estas acciones fue sustituida por un discurso.

### **2.3. Modernización administrativa con Andrés Manuel López Obrador.**

---

<sup>68</sup> Gobierno del Distrito Federal. *III Informe de Gobierno*. México, Distrito Federal, 2000, p 190-195.

<sup>69</sup> Ídem, p 188-189.

En cumplimiento a lo establecido en la Carta Magna, al ser jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador dispuso su Programa General de Desarrollo para la Ciudad de México el cual dividió en los siguientes apartados:

- 1) Gobierno y Seguridad Pública
- 2) Desarrollo sustentable
- 3) Progreso con justicia
- 4) Administración y Finanzas.

En el Programa General de Desarrollo para la Ciudad de México se plasmó la intención de llevar a cabo la reforma integral de la administración pública del Distrito Federal, para lo cual integró líneas de acción que consistieron en integrar gabinetes, descentralizar las actividades hacia las delegaciones, decretar la austeridad en el gasto público, mejorar y actualizar los sistemas informáticos. Todas ellas denotaban acciones concretas a realizar durante su periodo con el fin de modernizar el quehacer administrativo para ello se apoyo en:

### **2.3.1. Acciones de modernización administrativa.**

Durante la administración de Andrés Manuel López Obrador se implementó el Programa de Modernización Administrativa, dirigido por la Coordinación General de Modernización Administrativa, adscrita a la Oficialía Mayor. Donde las principales acciones de modernización fueron:

- a) Reingeniería de procesos y procedimientos, b) Calidad Total, c) Planeación estratégica, d) Indicadores de gestión, e) Buzones de quejas y f) Módulos de atención al público.

Uno de los puntos clave para llevarlo a cabo se dió en el año 2002 donde la Coordinación General de Modernización Administrativa del Gobierno del Distrito Federal estableció los lineamientos para elaborar el Programa Anual de Modernización Administrativa (PAMA), este programa tiene hasta el año 2012 el objetivo de proporcionar a diversas dependencias incluyendo las delegaciones

políticas las bases para formular, registrar, ejecutar y evaluar correctamente su PAMA, las vertientes que lo integran son:

- a) Simplificación, desregulación y mejoramiento de procesos.
- b) Aprovechamiento y desarrollo tecnológico.
- c) Mejoramiento de la Atención Ciudadana.
- d) Medición y autoevaluación de la gestión pública.
- e) Fortalecimiento de los Canales de Participación Ciudadana.
- f) Sistemas de Calidad.
- g) Sistemas de información<sup>70</sup>.

Con el actual jefe de gobierno, Marcelo Ebrard Casaubón se mantuvieron los puntos de su antecesor, agregando dos vertientes:

- a) Mejoramiento de Procesos Administrativos Internos
- b) Fortalecimiento de la Imagen Urbana<sup>71</sup>.

El problema emerge cuando se revisan los *Informes de Gobierno* de ambos jefes de gobierno, ya que el tema de modernización administrativa se retoma por la cantidad de cursos de capacitación a los servidores públicos involucrados en las vertientes anteriores, mas nunca se citan cifras de los resultados de éstos, las acciones en torno a la modernización administrativa pueden ser resumidas en el siguiente cuadro:

### **Acciones de modernización administrativa en el Gobierno del Distrito Federal (1997-2012)**

---

<sup>70</sup>Coordinación General de Modernización Administrativa. *Lineamientos para el Programa Anual de Modernización*. México, Distrito Federal 2005.

<sup>71</sup> Coordinación General de Modernización Administrativa. *Lineamientos para el Programa Anual de Modernización*. México, Distrito Federal 2008.

Periodo	Jefe de gobierno	Dependencia responsable de coordinar de la modernización administrativa	Apartados referentes a la modernización Administrativa	Programa para las acciones de modernización administrativa
1997-1999	Cauhtémoc Cárdenas Solórzano			(1998) Programa de Ventanilla Única
				(1999) Programa de Modernización Administrativa
1999-2000	Rosario Robles Berlanga	Oficialía Mayor	De los objetivos del Programa General de Gobierno 1999-2000 se destaca: “un gobierno responsable y eficiente”	En el 2000 sobresalen dos programas: <ul style="list-style-type: none"> <li>☛ Programa de Modernización y Mejoramiento Continuo de la Administración Pública</li> <li>☛ Programa Conoce a tus Dependencias</li> </ul>
2000-2006	Andrés Manuel López Obrador	Coordinación General de Modernización Administrativa	Uno de los cuatro apartados que integran el Programa General de Gobierno 2001-2006 referente a la “Administración y Finanzas”	Programa de Modernización Administrativa.
		Oficialía Mayor	Forma parte del	Programa de

<b>2006- 2012</b>	Marcelo Ebrard Casaubón	+  Coordinación General de Modernización Administrativa	Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007- 2012, en el capítulo denominado Gestión Pública.	Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental (PROIM)
-----------------------	-------------------------------	--	---	--

FUENTE: Elaboración propia basado en las fuentes citadas en este capítulo.

#### **2.4. Evaluación de la modernización administrativa en el nivel federal y Distrito Federal.**

A nivel federal se han brindado una serie de propuestas y modelos a seguir para enfrentar el principal problema en torno a la administración pública: la eficiencia y la eficacia ante las demandas ciudadanas. En respuesta a ello los conflictos que afronta la administración pública desde el siglo pasado e inicios de éste en el ámbito federal y estatal muestran una constante: la necesidad de aprender de sus errores y éxitos para adaptarse al invariable cambio que sufre. La tarea no es fácil, afrontar escenarios complejos siempre es el reto si entre las principales causas se encuentra el sistema de botín, bajo el yugo del presidencialismo desde épocas del partido hegemónico, ni que decir de la falta o excesiva normatividad o peor aún, reconocer que se trabajó desde tiempos inmemorables con recursos escasos para atender problemas urgentes, más no prioritarios.

La reforma administrativa surgió como respuesta a las disparidades presentadas en el sector público, a través de ella se impulsó la eficacia y la eficiencia en el aparato administrativo siendo un claro ejemplo el sexenio de José López Portillo; sin embargo, la visión a corto plazo de sus sucesores desembocó en la ruptura de la estructura creada con base en la experiencia, conocimiento, análisis y estudio por parte del antes mencionado, ya que se dejó de hablar de reforma para pasar a la modernización administrativa, entendida como una estrategia en *pro* de atender problemas específicos que aquejaban a la Administración Pública.

Ernesto Zedillo pretendió retomar el camino iniciado por López Portillo a incorporar la desconcentración, descentralización, sectorización y simplificación en su

Programa de Modernización, por lo cual se considera un verdadero indicio de rescate, si de mejoramiento en el actuar gubernamental se habla; sin embargo, el contexto económico, político y social impidieron reorganización y reestructuración de la administración pública.

Factores claves para comprender el entorno modernizador del país son los indicadores nacionales e internacionales que ayudan a descifrar la percepción del servicio público al exterior. Ejemplo de ello es el estudio llamado “Indicadores Mundiales de Gobernabilidad” del Banco Mundial, tiene como objetivo dar a conocer las actividades de los gobiernos en cuanto a su forma de actuar y luchar contra la corrupción lo cual se expresa en:

**Tendencia de gobernabilidad desde la visión del Banco Mundial para México  
(2008-2010)**

<b>INDICADORES DE GOBERNABILIDAD</b>	<b>Posición</b>	<b>Año</b>	<b>Puntuación del gobierno (-2.5 to +2.5)</b>	<b>Tendencia</b>
<b>Voz y rendición de cuentas</b>	17	2010	0.08	<b>Variación negativa</b>
	17	2009	0.12	
	16	2008	0.08	
<b>Estabilidad política y ausencia de violencia</b>	8	2010	-0.79	<b>Variación Negativa</b>
	8	2009	-0.75	
	8	2008	-0.73	
<b>Efectividad gubernamental</b>	11	2010	0.17	<b>Variación negativa</b>
	11	2009	0.19	
	11	2008	0.2	
<b>Calidad regulatoria</b>	10	2010	0.28	<b>Variación positiva</b>
	10	2009	0.25	
	10	2008	0.33	
<b>Estado de derecho</b>	17	2010	-0.56	<b>Variación Positiva</b>
	17	2009	-0.59	
	16	2008	-0.71	

<b>Control de la corrupción</b>	<b>15</b>	<b>2010</b>	<b>-0.37</b>	<b>Variación negativa</b>
	<b>14</b>	<b>2009</b>	<b>-0.3</b>	
	<b>14</b>	<b>2008</b>	<b>-0.22</b>	

**Fuente:** Banco Mundial. *Governance Matters 2008-2010*. World Governance Indicators.<sup>72</sup>

Cada uno de esos indicadores utiliza un método que considera las opiniones de expertos de organizaciones no gubernamentales (ONG) y ciudadanos que respondieron a encuestas diversas que se enfocan en la calidad de los servicios que prestan los gobiernos alrededor del mundo y en este caso de nuestro país, donde la variación negativa indica un retroceso en dicha materia, mientras que la positiva refleja el avance, estos indicadores miden el funcionamiento de los gobiernos en:

- a. Voz y rendición de cuentas que mide el ejercicio de los derechos políticos, civiles y humanos.
- b. Estabilidad política y ausencia de violencia. Esta mide la probabilidad de que el gobierno esté sujeto a amenazas violentas o cambios.
- c. Efectividad gubernamental. Mide el grado de competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de los servicios públicos.
- d. Calidad regulatoria. Se encarga de medir la capacidad del gobierno para establecer las políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
- e. Estado de derecho. Mide la calidad de la ejecución de contratos, la policía y los tribunales, incluida la independencia del poder judicial y la incidencia del delito.
- f. Control de la corrupción. Mide el abuso del poder público en beneficio privado.

<sup>72</sup>World Bank. Mexico: Comparison between 2010, 2005, 2000. En dirección URL: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_chart.asp#](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#) [Consultado enero 2012]

Son pocas las reformas administrativas y programas de modernización que representa una transformación en el aparato administrativo, sumado a ello la perspectiva sentida de la organización pública al exterior es negativa, lo cual coloca a México como un país ajeno al proceso de modernización e innovación mundial en *pro* de los servicios públicos de calidad, ya que la mayoría de las acciones emprendidas en el Distrito Federal y los estados, dejan de lado el estudio, diagnóstico y solución de las complicaciones que la función pública vive día a día y obedecen al contexto político y económico que se presenta, olvidando el lado social.

### 2.5. Modernización administrativa en la Delegación Cuauhtémoc.



#### 2.5.1. Características generales de la Delegación Cuauhtémoc

La Delegación Cuauhtémoc tiene una superficie territorial de 3,235.6 hectáreas, lo

que representa el 2.2% de la superficie total del Distrito Federal. Esta superficie se encuentra destinada diversos usos, éstos son:

- Uso habitacional 34%.
- Equipamiento urbano 11%
- Industria 4%
- Espacios abiertos 3%<sup>73</sup>.

Dicha demarcación cuenta con el 6% de la población total del Distrito Federal dividida en 34 colonias, es decir 531,831 habitantes<sup>74</sup> de acuerdo con el último

<sup>73</sup> Secretaría de Desarrollo Económico. *Delegación Cuauhtémoc*. México, 2008.

<sup>74</sup> INEGI 2010, *Cuauhtémoc*, Distrito Federal. En dirección URL: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?src=487&e=9> [Consultada octubre 2012]

conteo poblacional realizado en el 2010, además de ser considerada como la cuna histórica del país por albergar los vestigios de México-Tenochtitlán y desarrollar la actividad política, económica, social y cultural del Distrito Federal.

### **2.5.2. Administración de Agustín Torres Pérez.**

A la llegada de Agustín Torres Pérez a la jefatura delegacional Cuauhtémoc en el año 2009, en atención a la petición de la Coordinación General de Modernización Administrativa y en apego a los lineamientos emitidos por la Contraloría General de Modernización Administrativa el delegado emitió el Programa Anual de Innovación y Modernización Gubernamental (PAIM); sin embargo, es prudente realizar una revisión a su ordenamiento legal.

#### **2.5.2.1 Normatividad**

A diferencia de los estados que conforman al país y poseen una Constitución Política, el Distrito Federal tiene las bases de su organización y funcionamiento en el Estatuto de Gobierno, entre los artículos que respaldan las acciones de modernización administrativa se encuentran:

- “Artículo 2. La Ciudad de México es el Distrito Federal...una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.”
- Artículo 12. En él se contempla la organización política y administrativa de esta entidad, mediante el cual se plasman los siguientes principios:
  - La legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o

- comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos de que disponga el Gobierno de la Ciudad.
- La simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad en los procedimientos y actos administrativos en general.
  - La participación ciudadana de los ciudadanos en los asuntos públicos de la ciudad, en los términos que disponga el Estatuto y las leyes.
- Artículo 42. La asamblea legislativa cuenta con facultades como “...legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; regular la prestación y concesión de los servicios públicos ...”.
  - Artículo 67. El Poder Ejecutivo local tiene atribuciones como “...nombrar y remover libremente a los titulares de los órganos, dependencias y entidades de la administración Pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otra manera; formular el programa general de desarrollo del Distrito Federal; celebrar convenios de coordinación con la Federación, estados y los municipios...”.

Otra normatividad relevante es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito federal, que determina la organización y asigna facultades del jefe de gobierno y sus órganos centrales considerada como ley máxima, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Distrito Federal el Estatuto de Gobierno, los artículos relevantes son:

- Artículo 2. La Administración pública del Distrito Federal se divide en:
  - *Administración Pública Centralizada*. Integrada por la jefatura de gobierno del Distrito Federal, las secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor,

Contraloría General del Distrito Federal, Consejería Jurídica y Servicios Legales.

- *Administración Pública Desconcentrada*. En él se encuentran las 16 demarcaciones territoriales en las que se divide el Distrito Federal, las cuales poseen autonomía funcional en acciones de gobierno, a éstas se les denomina delegaciones políticas entre las cuales se encuentra Cuauhtémoc.
  - *Administración Pública Paraestatal*. Integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.
- Artículo 5. Recae en el Jefe de Gobierno la función de ser el titular de la Administración Pública en el Distrito Federal.
  - Artículo 6. Se menciona que las dependencias y organismos de la administración pública conducirán sus actividades de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa General de Desarrollo.
  - Artículo 7. Menciona que “...los actos y procedimientos de la administración pública del Distrito Federal atenderán los principios de simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad”.
  - Artículo 15. “...el jefe de gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, la planeación y despacho de los negocios del orden administrativo en los términos de esta ley.”
  - Artículo 33. En cuanto a modernización administrativa se refiere, se menciona que la Oficialía Mayor tiene las siguientes atribuciones:
    - Proponerle al jefe de gobierno las medidas técnicas y políticas administrativas para la organización, funcionamiento y modernización de la administración pública de esta entidad.
    - Establecer la normatividad y determinar las modificaciones a la estructura orgánica de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de administración pública.

- Establecer la normatividad y vigilar la aplicación de los programas de modernización, simplificación, desarrollo y mejoramiento administrativo, tratando de mantener activa la comunicación con la población en cuanto a necesidades en los trámites que necesita a la par de los servicios que solicita.
- Establecer la normatividad y vigilar la aplicación a los programas de desconcentración y descentralización.
- Determinar la política informática diseñando sistemas que se requieran para optimizar el uso y la administración de recursos.

A través de una revisión general de la normatividad vigente se vislumbra la interrelación que guarda el Gobierno del Distrito Federal con cada una de las Delegaciones Políticas que integran a la Ciudad de México en materia de modernización e innovación administrativa; sin embargo, posteriormente se mostrará la incoherencia existente entre el *ser* y el *deber ser* que atañe en este caso a la Delegación Cuauhtémoc.

### **2.5.2.2. Características generales del PAIM y sus inconsistencias en torno a la modernización administrativa.**

Para realizar el Programa Anual de Innovación y Modernización Gubernamental (PAIM) año por año (en este caso 2009-2010, 2010-2011) se tiene que dictaminar el Manual Administrativo ante la Contraloría General del Distrito Federal. Posteriormente el Jefe de Gobierno ordenó a éste que, por medio de la Coordinación General de Modernización Administrativa se haga del conocimiento de los delegados, en este caso a Agustín Torres Pérez, por medio de un oficio la elaboración del Programa Anual de Innovación y Modernización Gubernamental, atendiendo a la siguiente estructura:

- Objetivos. Divididos en:

- Objetivo General
- Objetivos Específicos
- Gobierno Eficiente y Efectivo
  - Asuntos Administrativos.
  - Estructuras Organizacionales y Desarrollo Organizacional.
  - Profesionalización de la Administración Pública.
  - Mejora Regulatoria.
  - Mejora de la Gestión Administrativa.
  - Evaluación y Medición del Desempeño para la Planeación y Toma de Decisiones.
  - Aprendizaje y Administración del Conocimiento.
  - Gobierno Confiable y de Calidad
  - Atención Ciudadana.
  - Gobierno Participativo e Incluyente
  - Participación Ciudadana.
  - Transparencia y Combate a la Corrupción.
  - Cooperación Intergubernamental e Intersectorial.
  - Gobierno Electrónico
  - Estrategia de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información y Comunicaciones

Cada delegación determina qué proyecto puede iniciar en torno a la línea de acción que considere prioritaria para llevar a cabo en su demarcación territorial. Por ello, a través de la Dirección General de Administración, se delegan a la Subdirección de Organización y Desarrollo Administrativo las siguientes funciones:

- Establecer comunicación permanente con la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA) en materia de organización, sistemas, procedimientos, asesoría y capacitación.

- Planear, evaluar, promover y coordinar entre las áreas administrativas y operativas de la Delegación el Programa Anual de Modernización Administrativa.
- Coordinación, ejecución y seguimiento a los Programas de simplificación administrativa, modernización y mejoramiento de la organización y los procesos de las unidades administrativas que conforman la Delegación.
- Promover y coordinar la actualización del Manual Administrativo en sus partes de organización, procedimientos y específicos de operación, con base en la Guía Técnica que emite la Oficialía Mayor del Gobierno del DF.
- Integrar y proponer la autorización de los lineamientos en materia de organización, sistemas, procedimientos administrativos y formatos, además de difundir los mismos al interior de las distintas áreas del organismo que integran el órgano político administrativo.

Sin embargo, la delegación Cuauhtémoc sólo implementó un proyecto en la línea de acción denominada “Gobierno eficiente y efectivo”, que a su vez se desprende en:

- 1) Actualización de procedimientos en la Dirección de Recursos Humanos (DRH).
- 2) Mejora continua en los procesos de la DRH.
- 3) Mejora en las áreas de atención al público.
- 4) Agilizar y mejorar la atención y respuesta de los trámites de manifestación de construcción.

Estos proyectos intentan una transformación al interior de la delegación Cuauhtémoc y al exterior, para la población en general, es por ello que se

pretende generar un cambio positivo que consolide la transformación de esta delegación para proyectar una imagen confiable y transparente; sin embargo, no hay que olvidar las dos caras de la moneda, lo cual puede ser vislumbrado a través de una matriz FODA:

**Matriz FODA**

<b>DELEGACIÓN CUAUHTÉMOC</b>	
<b>Fuerzas</b>	<b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ En ella se desarrollan las principales actividades políticas, económicas, sociales y culturales del territorio nacional y en el Distrito Federal.</li> <li>✓ Cuenta con un presupuesto privilegiado a diferencia de las demás demarcaciones políticas.</li> <li>✓ Cuenta con una población de 521,248 habitantes; sumado a la población que converge por diversas circunstancias rebasan los 3 millones de personas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ En específico, la delegación Cuauhtémoc posee una excesiva concentración de trabajadores que, en la mayoría de las ocasiones no es necesaria ya que existe una duplicación de funciones.</li> <li>✓ No cuenta con una jefatura delegacional que explote al cien por ciento los recursos que se le otorgan.</li> <li>✓ Al contar con una excesiva circulación de gente dentro de su territorio no cubre las necesidades de tal magnitud de población.</li> </ul>
<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas y riesgos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Al ser el principal punto de reunión para diversas actividades capta la atención de cualquier medio y por ende emite una imagen positiva para las demás demarcaciones.</li> <li>✓ El contar con un presupuesto preponderante permite cubrir un número significativo de necesidades de la población en general.</li> <li>✓ Al recibir a un número significativo de gente las acciones en <i>pro</i> de la población son percibidas no sólo por sus habitantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El declive de la Delegación Cuauhtémoc al presentar conflictos de índole económica, política, social e incluso cultural.</li> <li>✓ Declive de la administración pública delegacional por falta de personal calificado para realizar dichas actividades.</li> <li>✓ Confrontaciones entre autoridad y empleados por falta de comunicación, desembocando en huelgas, cierre delegacional, deficiencia en los servicios prestados, entre otros.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

Al considerar en su conjunto los cambios que la administración pública delegacional sufrió durante el periodo 2009-2011, se puede diagnosticar que la

modernización administrativa en la Delegación Cuauhtémoc es entendida como un programa que se debe cumplir a través de los diversos proyectos que emprende, además de que sólo atiende al entorno económico, político y social en el cual se encuentra inmerso, dejando de lado a los principales participantes de esta innovación gubernamental, la población de la delegación y los servidores públicos que los atienden.

En la administración pública a nivel federal se realizaron a lo largo de la historia una serie de reformas que pretenden modificar de manera positiva el quehacer público, señalando en cada una de ellos la importancia de la eficiencia, eficacia y calidad que los servicios públicos necesitan; sin embargo, no rindieron los frutos esperados y por ende, se consideraron como fracasos. Si se reflexiona que en México, en todos sus niveles la mayoría de los servidores públicos no se sienten identificados con el éxito o fracaso que su institución pudiese obtener, el sentido de pertenencia a nivel delegacional queda relegado a una palabra más dentro del vocabulario coloquial, sin la fuerza suficiente para impactar en la conciencia de los funcionarios públicos.

A nivel estatal la situación no dista mucho de lo que ocurre a nivel nacional y, menos a nivel delegacional, ya que los jefes de gobierno crearon instituciones y mecanismos por medio de los cuales se pretendía responder a la modernización administrativa planteada por el poder ejecutivo; sin embargo, esta serie de modificaciones respondía a la coyuntura gestada en nuestro país y por ende, no coincidía con los de una demarcación política.

En ambos ámbitos (federal y estatal), se denotan esfuerzos aislados que en su momento realizaron presidentes y jefes de gobierno para atender las demandas de la ciudadanía; sin embargo, al perdurar los fracasos provenientes de las visiones cortoplacistas se gestó una estructura administrativa conflictiva, compleja e insuficiente por la incapacidad de adaptarse a los cambios que en su entorno se producían, distorsionándose de tajo los fines específicos a los que tenían que responder desarticulando los medios y fines para conseguir una convergencia en sus planes y programas.

Es por ello que, al enfrentar problemas distintos a los del ejecutivo, las delegaciones trataron de implementar los cambios sugeridos por éste en la medida de lo posible; sin embargo, en la delegación Cuauhtémoc, se postergaron por los vicios administrativos a los que los servidores públicos se encuentran acostumbrados, como lo es la resistencia al cambio que impide que los proyectos no traspasen la frontera del acto escrito y sean retomadas por las autoridades correspondientes, ya que el miedo de enfrentar una “revolución” con los 7250 servidores públicos<sup>75</sup>, al tratar de generar cambios básicos como simplificación administrativa o mejora de procedimientos, es considerada como amenaza a su forma de trabajo e incluso a la pérdida de su fuente de ingresos.

Entre los vicios más frecuentes se encuentra la adaptación y toma de decisiones para la resolución de problemas que se originan a partir del cambio en la jefatura delegacional y autoridades de alta jerarquía, ya que al interior genera nuevas formas de trabajo y por ende actividades a realizar, lo cual trastoca el tradicionalismo por medio del cual el trabajador se adapta a su puesto y se ve forzado a abandonarlo y ser reubicado generando duplicación de funciones debido a que, el nuevo personal desconoce las actividades asignadas y recurre al personal anterior para conocer la mecánica del quehacer administrativo, provocando que la nueva estructura no arranque debidamente articulada.

Con lo anterior se muestra cómo la rutina burocrática gana terreno e impide que programas como el PAIM, innoven la función administrativa porque no responde a demandas de trabajadores y población de la delegación, debido a vicios tales como la excesiva lentitud, ineficiencia e incongruencia de trámites existentes al día de hoy en la Dirección de Recursos Humanos de esta demarcación, ya que se caracterizan ejemplificando que de enero a octubre del 2010 se presentaron 21,210 trámites del Documento Múltiple de Incidencias<sup>76</sup>, el cual muestra un exceso de papeleo, falta de orientación e información para iniciarlo, colas

---

<sup>75</sup> Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), *Información política*. En dirección URL: <http://www.snim.rami.gob.mx/excel.php> [Consultado en enero de 2012]

<sup>76</sup> Delegación Cuauhtémoc. *Proyecto de Simplificación Administrativa en la Dirección de Recursos Humanos 2010*. p 17-34.

interminables para gestionarlo, aprobarlo y validarlo e inclusive retrasos por errores en su llenado.

Este es sólo un ejemplo de la necesidad de implementar de forma urgente un PAIM integral, ya que la capacidad del personal que atiende directamente a los usuarios de este trámite es nula, aun cuando se vanagloria de ser un servicio de calidad.

El delegado personifica la legitimidad que la ciudadanía le otorgó a través de su voto en la contienda electoral como persona idónea para delegar el ejercicio de la Administración Pública, a través de una Dirección General e inclusive en una Subdirección, como la de Organización y Desarrollo Administrativo, encargada de la modernización administrativa a través de la implementación de las líneas estratégicas contempladas en los lineamientos generales denominados Programa Anual de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental (PROIM); sin embargo, al considerar los vicios que los trabajadores de esta demarcación han arraigado, la modernización a través una actividad tan simple como el ajuste de procedimientos administrativos, es un gran reto que se sigue postergando, por “miedo” a las consecuencias de su implementación.

En palabras de Lucio Mendieta, la burocracia se encuentra integrada por “...todas aquellas personas que prestan sus servicios al Estado, por todos los que hacen de la actividad administrativa, o profesional, o técnica, o científica, pero relacionada con la Administración Pública, o dependiendo de ella, su ocupación permanente y fundamental. En su conjunto es la organización técnico-social de que se sirve el Estado para realizar sus fines<sup>77</sup>.” Esta idea se distorsiona cuando se confronta con la realidad de la Delegación Cuauhtémoc, ya que esa burocracia se caracteriza por una escasa calidad en la prestación de servicios públicos, resultado de desempeñarlo rutinaria y mecánicamente.

La modernización administrativa a través del PAIM quedó relegada a un programa más que cumplir ante las autoridades correspondientes y, aunque es difícil

---

<sup>77</sup>Mendieta y Nuñez, Lucio. *La Administración Pública en México*. México, Colofón, 1943.p 271.

reconocerlo, los diversos proyectos resultan insignificantes para hablar de modernización o innovación gubernamental en esta demarcación, debido a que no existen resultados reales (más allá de los oficialistas) de la implementación en la línea estratégica de “gobierno eficiente y efectivo” , ya que hay problemas de fondo que obstaculizan la mejora en la gestión pública, entre los que destacan la resistencia al cambio, apatía, principalmente del personal sindicalizado, y poco interés de las autoridades para gestar una verdadera modernización administrativa.

### CAPÍTULO 3. VISIÓN PROSPECTIVA EN TORNO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.

#### 3.1 Futuro del Estado Mexicano ante el proceso de modernización y sus efectos.

Fue largo el proceso que el Estado mexicano atravesó para concebir a la Reforma Administrativa como “ un proceso permanente que persigue incrementar la eficacia y eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado, tanto en aquellos considerados como coyunturales, como de los que son consustanciales a su propia existencia; lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la Administración Pública en su conjunto. Este proceso [...] debe contar con el apoyo político y la estrategia de la implantación que le permitan vencer la resistencia que le opongan los intereses formales e informales que habrá necesariamente de afectarse...<sup>78</sup>”, ya que, durante el siglo XX prevaleció la economía mixta a fin de lograr una intervención notoria en la prestación de los servicios públicos.

A finales del siglo XX la tendencia fue reducir la participación estatal a través de la Reforma del Estado, donde se mostró la necesidad de ceder algunas de sus funciones a la iniciativa privada y que en el ámbito administrativo impactó a través de la modernización administrativa entendida como “...el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas, y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. Desde esta perspectiva, el fenómeno de modernización consiste en un proceso de creación y de transformación institucional a través del cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden...<sup>79</sup>”, con el propósito de luchar contra años de cultura política y administrativa que giró en

---

<sup>78</sup> Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma administrativa en México. Op. Cit.*, p 75.

<sup>79</sup> Pardo, María del Carmen. *Op. Cit.*, p 19.

torno a intereses de individuales, de un partido e incluso al contexto conflictivo del ámbito político, económico y social.

Las reformas y programas presentados en diversos sexenios con la finalidad de hacer más eficiente y eficaz a la Administración Pública en el ámbito federal y estatal, se mostraron novedosas y bien cimentadas para llevar a cabo en el sector administrativo (como en el caso José López Portillo), posteriormente se dio un intento de rescate al retomarlas, pero ahora con el título de modernización administrativa (caso específico Ernesto Zedillo Ponce de León) y en el año 2000 se le otorgó el título de innovación con el asenso panista al poder; sin embargo, no todas ellas tuvieron el éxito deseado, causando vicios administrativos que ganan terreno hasta al día de hoy y que de continuar en la misma línea de errores en un futuro no se detendrán, como el caso de:

### Futuro de la Administración Pública en México



Fuente: Elaboración propia

Gobiernos vendrán y otros los sucederán, inevitablemente el entorno que la Administración Pública vivirá será cada vez más complejo y si no se cuenta con una estructura lo suficientemente organizada y capacitada para dar respuesta a los problemas que afrontará, desde la perspectiva Eugenio Rivera<sup>80</sup>, la incorporación de nuevos métodos provocará:

- a) *Acaparamiento total de los vicios administrativos en la administración pública.* Desde el nacimiento de la administración pública diversos son los vicios que afronta; sin embargo, la atención prestada sobre ellos es insuficiente, lo cual en un futuro producirá y exaltará la falta de previsión para estos vicios aunada al imperio de personal no calificado, generará un efecto domino que desembocará en el enraizamiento por no implementar instrumentos adecuados para su abatimiento.
- b) *Declive de la Administración Pública por falta de personal calificado para la operación de ésta.* La tergiversación del término burocracia definido por Max Weber en un sentido positivo del mismo, será relegada a histórico y perdurará el definido anteriormente por Lucio Mendieta en dependencias y entidades públicas, ya que la actitud negativa de los malos elementos humanos motivará la rutina y el desinterés por el servicio público, lo cual deja de lado la calidad en la prestación que se brinda tanto al interior como al exterior por falta de profesionistas en puestos claves.
- c) *Incapacidad para impulsar en los servidores públicos innovación y creatividad en su quehacer laboral.* Se produce un anclaje a prácticas obsoletas proveniente de los años laborados y desempeñados en el mismo puesto de trabajo, que impedirá la superación personal y profesional de todo aquel individuo que se jacte de ser administrador y/o servidor público, ya que su propio entorno impide que tal impulso se desarrolle.
- d) *Falta de líderes que conduzcan e impulsen la administración día a día.* El fracaso no sólo recaerá en los subordinados, sino en los encargados de

---

<sup>80</sup> Rivera, Eugenio. *Conceptos y problemas de la construcción del gobierno electrónico* en Revista Gestión y Política Pública, Volumen XV, 2° Semestre, 2006.

dirigirlos, ya que el no rodearse de gente valiosa provocará que su dirección no rinda los frutos esperados e incluso la capacidad que pudiesen tener se perderá debido a la falta de personal que lo desarrolle, y por ende conduzca a la administración al cumplimiento de tareas, más no de objetivos.

- e) *Pérdida de valor de la función pública.* El deterioro del aparato administrativo a lo largo de los años, desencadenará una desconfianza pública más profunda de la que hoy día se conoce. Desde sus inicios, el gobierno trató de mantener la confianza pública porque sabía que en ella se cimentaban la legalidad y la legitimidad de todo sistema democrático, pero con el paso del tiempo el no atender este tipo de problemas sólo estimulará la visión mediante la cual se conciba que el gobierno será incapaz de gobernar y la función pública adquiera una connotación negativa, que parece no tener límites para caer en un retroceso que pugne por la antidemocracia.
- f) *Arraigo de la corrupción por falta de prevención, abatimiento, práctica, descontrol, detección y sanción de ésta.* Al ser considerada la corrupción como una actividad que se realiza fuera del marco ético en el quehacer gubernamental, se cae en un uso arbitrario del poder, de tal forma que el arraigo de este tipo de prácticas, principalmente en el elemento humano será más frecuente y por ende generará desequilibrios estructurales y sobornos generalizados, que permearán a la Administración Pública en todos sus niveles.
- g) *Incongruencia entre programas de modernización a nivel federal y estatal derivado de responder a aspectos netamente coyunturales que no atañen por igual a ambas esferas.* La falta de coordinación entre los niveles de gobierno, seguirá desencadenando disparidades que se agudizarán con el pasar de los años no sólo para hablar de modernización, sino para tratar asuntos de Estado.
- h) *Separación de la sociedad civil con sus gobernantes.* El hartazgo de la ciudadanía por la ineptitud de la burocracia y sus autoridades para atender

sus demandas y prestación de servicios públicos demostrará la falta personal calificado y de estructuras administrativas eficientes y eficaces que requiere una sociedad en constante evolución, lo cual propiciará una inevitable separación entre gobernantes y gobernados, que se hace presente en épocas electorales cuando el porcentaje de ciudadanos que se resisten a asistir a una urna electoral va en incremento y que, cuando ya ha sido electo alguno de los candidatos reniegan y desprecian al “sistema democrático” que los acogió.

- i) *Retroceso en el funcionamiento e incorporación de tecnologías de la información y la comunicación.* Aunque para la mayoría de la gente resulte inconcebible ver a la tecnología como una amenaza, este tipo de suposiciones están presentes en ciertas entidades y dependencias de la administración pública, ya que la incorporación de nuevas tecnologías es vista como la sustitución de personas por una máquina, lo cual de subsistir retrasaría la modernización en este sector de la administración y frenaría la innovación en todos los sectores que la componen, a la par de limitar el impacto positivo de las TICs en un sector que se ve frenado en este aspecto.
- j) *Incapacidad para incorporar las demandas de la población a la agenda política de una figura de autoridad.* De continuar con la tendencia actual, cada presidente que ascienda al poder caerá en populismo sin atender temas prioritarios para la vida nacional o estatal, ya que han sido décadas interminables en las que cada candidato expresa sus “buenos deseos” que cumplirá de llegar al poder y, una vez que lo consigue los relega al olvido, tal es el caso de la modernización administrativa a través del principal recurso como el humano.
- k) *Administración Pública rígida.* La flexibilidad no es una característica propia de la administración, pese a ello se localizan ejemplos aislados que con el tiempo desaparecerán como consecuencia de los efectos anteriores, es decir, la ejecución de políticas se dará en sólo un nivel, provocando que la

participación de los subalternos sea nula, al igual que la organización, la cual será dotada de jerarquías donde las órdenes sólo se den en flujo descendente, lo cual impedirá la creatividad de los subordinados, materializando su rigidez a través de estas acciones.

- l) *Centralización excesiva del poder.* Se suprime a la capacidad de iniciativa y autoridad de los poderes estatales y municipales, debido a que se concentra en la figura de Presidente de la República contraviniendo al federalismo en su totalidad.

Al emplear una visión prospectiva basada en antecedentes teóricos y prácticos por medio de los cuales se aprecian los aciertos y errores cometidos, se vislumbra la falta hoy día y en el futuro de un paradigma y/o modelo con visión a largo plazo que comprenda la dinámica cotidiana de la administración pública y de forma paralela, sea capaz de responder a los imprevistos que afronta en el presente y afrontará en el tiempo por venir al principal factor de desarrollo de una institución pública, sus servidores.

### **3.2 Retos de la modernización administrativa en la Delegación Cuauhtémoc.**

Al ser emprendido el camino hacia la modernización en la administración pública proveniente del entorno internacional con el advenimiento de la globalización, crisis generalizada de incredulidad en los gobiernos, falta de atención a demandas ciudadanas y aterrizada a nivel nacional por efectos multiplicados, el ámbito delegacional queda a merced de todos los males provenientes del exterior, acentuándose drásticamente en los servidores públicos por la carencia de profesionalización e ineptitud en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, que desencadenan efectos que van de lo particular a lo general.

### 3.2.1 Efectos inmediatos a afrontar por la burocracia en la Delegación Cuauhtémoc.

De acuerdo con el Manual Administrativo de la Delegación Cuauhtémoc, el Jefe Delegacional posee una atribución tan fundamental como dirigir las actividades de la Administración Pública Delegacional<sup>81</sup> que, en términos particulares, es un factor clave que descansa en el elemento humano que labora en la delegación, ya que, a través de él se puede garantizar una adecuada administración pública cimentada en un buen gobierno, como resultado de contar con servidores públicos calificados para atender a un aparato gubernamental tan complejo en el presente y en el futuro.

La administración pública delegacional no consigue actuar de manera efectiva debido a que la mayor parte de sus áreas trabaja con recursos insuficientes, ejemplo de ello es que de los cursos de capacitación llevados a cabo en el periodo 2009-2010, mostraron un porcentaje de asistencia poco significativo para lograr una meta relevante como lo es la actualización de su personal<sup>82</sup>. En materia económica, material y técnica, por citar algunas de ellas, nace la urgencia de crear esquemas eficaces y eficientes donde la población pueda ver satisfechos sus necesidades mediante un aparato administrativo moderno e innovador que luche en *pro* de su bienestar. Sin embargo, al no contar con tal contexto idealista, los retos negativos provenientes de una atribución tan relevante como la antes mencionada, salen a flote y pueden describirse de la siguiente forma:

- a) En el pasado se contó con elementos humanos rescatables por los valores y funciones que desempeñaron, pero el amoldamiento a prácticas corruptas permea a los servidores públicos de la Delegación Cuauhtémoc, por lo cual el reivindicar el quehacer administrativo requiere enfocarse en este sector.

---

<sup>81</sup> Manual Administrativo de la Delegación Cuauhtémoc. 29 de julio del 2009, Artículo 117.

<sup>82</sup> Para mayor detalle remitirse al cuadro denominado "CURSOS DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA POR PARTE DE LA DELEGACIÓN CUAUHTEMOC" en el capítulo 4.

- b) Se incrementará el personal poco calificado para desempeñar actividades prioritarias para esta demarcación, a la par de generar una estructura pobremente organizada.
- c) El acaparamiento y encubrimiento de la corrupción administrativa propicia que superiores y subordinados no sean capaces de abandonar este tipo de prácticas ya que no existe un sistema o esquema que se los impida.
- d) La falta de experiencia para cubrir las funciones que le han sido otorgadas al empleado, contribuirá al declive de la administración pública delegacional.
- e) Incrementará exponencialmente los trabajadores a la par de la duplicación en sus funciones, engrosando la burocracia persistente a lo largo de décadas.
- f) Lo redituable de la corrupción es que otorga al personal una ganancia extra (en la mayor de las ocasiones monetaria) que, frente a las condiciones salariales proporcionadas por la delegación resulta significativa para su ingreso.
- g) La población en general mostrará su resentimiento, rechazo y frustración a los funcionarios públicos que ejercen y ejercerán corrupción administrativa.
- h) La incomunicación entre superiores y subordinados enriquecerá los efectos antes mencionados.

Esta serie de consecuencias y efectos descritos serán el producto de una modernización administrativa maquillada a través de proyectos y programas cortoplacistas que obedecen y se cumplen mediocrementemente a la llegada de un nuevo Jefe Delegacional. A continuación se tratarán de forma específica aquellos problemas y disfunciones que se consideran de mayor relevancia para la presente investigación.

### **3.2.1.1 Deficiente cultura administrativa del servidor público.**

El brindar un servicio de calidad a la población en general es y será un principio esencial del ejercicio del servicio público; sin embargo, la importancia que se le da es insuficiente y por ende la cultura administrativa decae día con día. Esta deficiencia no sólo es característica del personal operativo, sino que permea en mandos medios y superiores, que al poseer una mejor formación profesional, usarán dicho status para obtener recompensas económicas, desembocando en servicios públicos mediocres que transgredirán la ley e impulsarán actos de corrupción ya existentes.

Un aspecto relevante que apoya la cultura administrativa es, sin duda alguna la ética y los valores morales con los cuales el servidor público ha sido formado, lo cual no es propio de aquellos que posean una educación académica de mayor nivel, sino de la ética y la moral que han forjado producto del núcleo familiar hasta su desenvolvimiento a nivel laboral. De no darse este tipo de prácticas positivas, cualquier proyecto, capacitación y programa que pretenda arrancar la institución será un fracaso debido el arraigo de prácticas corruptas que deteriorarán la imagen de la delegación frente a la población.

### **3.2.1.2 Contagio de vicios administrativos al personal que ingresa.**

El valor que poseen los contactos para adquirir un puesto son de gran peso desde tiempos inmemorables. Al día de hoy la selección del personal adquiere nuevos tintes pero mantiene su esencia al grado de encontrar nuevos canales para maquillar un supuesto proceso de selección, sin importar la poca o nula formación que dicho recomendado posea, lo cual desalienta a los que se esfuerzan por adquirir un perfil adecuado para este tipo de puestos.

Una vez que se logra formar parte de esta estructura tan compleja, el personal de nuevo ingreso se da cuenta de la carencia de una formación *ad hoc* con los objetivos y fines que persigue la Administración Pública en el ámbito delegacional,

ya que, a partir de este punto el trabajo a desempeñar se desliga en su totalidad de aquella recomendación que lo colocó en tal puesto y esta desubicación lo llevará a adoptar la forma de trabajo más inmediata, la de sus compañeros, que en su gran mayoría están pervertidos por prácticas administrativas viciadas.

El efecto inmediato a materializarse es la conformación de un burócrata más que, con tal de ser aceptado y reconocido dentro de su nuevo núcleo de trabajo contribuirá con un quehacer administrativo viciado. Una reflexión inmediata apunta a la falta de capacitación no sólo de este tipo de personal, sino de la totalidad de servidores públicos que laboran dentro de esta institución; no obstante la persistente inestabilidad laboral, falta de innovación en las estructuras y procesos, así como nulas posibilidades de desarrollo personal derivadas de este contagio en su actuar.

### **3.2.1.3 Falta de humanismo en el servidor público.**

El estrés producido por el entorno laboral de todo servidor público es un factor causante del letargo en su actuar. Este tipo de afirmaciones puede ser constatado por la calidad en el servicio que se brinda en ventanillas de atención al público en general, a la par de aquellos que otorgan servicios a los mismos compañeros de la Delegación Cuauhtémoc, ya que en innumerables ocasiones el trato se realiza de forma déspota, indiferente, impasible y hasta grosera. El descontrol de este tipo de actitudes, al no ser frenado provocará una atención deficiente de necesidades y demandas de quienes constituyen una parte fundamental de la razón de ser de la Administración Pública, la ciudadanía.

El otorgar un calificativo negativo a los servidores públicos y a la institución por el trato que dan al público en general y a sus propios compañeros en particular es sólo el inicio de una serie de manifestaciones en contra de este tipo de actitudes, que contaminan el clima organizacional de la delegación debido a que día con día gana terreno el expresar su inconformidad mediante diversos movimientos

sociales, entre los más frecuentes se encuentran las marchas, bloqueos de vías principales, cierres delegacionales, entre otras.

La principal causa es la incapacidad de las autoridades correspondientes para detener el ingreso de personas ineptas, o en palabras de Franke "...de personas que nunca debieron ocupar un puesto público, pues sólo medraron y se enriquecieron con él. Creemos que uno de los mayores daños que causan estos individuos no es sólo lo que tuercen durante su corta o larga gestión, sino el desprestigio que provocan a una profesión, noble y fundamental para la estabilidad y desarrollo del país como es la de servidor público...<sup>83</sup>" enmarcada en su *alma mater*, la Administración Pública.

#### **3.2.1.4 Ineficacia en el aparato administrativo.**

La forma que adopta esta ineficacia en el aparato administrativo es multifacética, entre las más notorias se encuentra el desperdicio de tiempo valioso en actividades ajenas al servicio público, existencia de aviadores, tortuguismo, personal poco calificado, aunado a la falta de vocación para el servicio público, prácticas nepotistas y clientelares, entre otros. Este tipo de vicios permean de forma significativa a los trabajadores de la delegación, generando que el escrutinio público adquiera una imagen negativa de ellos al considerarlos perezosos, ineptos, incompetentes y otros calificativos; todo ello derivado de una notoria falta de motivación y dirección o peor aún, del miedo a enfrentar años de tradicionalismo en la forma de elegir a este tipo de trabajadores.

Ineficiencia y burocracia al día de hoy parecen ir de la mano, tal afirmación es apoyada por el hecho de percibir y apreciar como la gran mayoría de los servidores públicos muestran desinterés y apatía por el trabajo que realizan, generando una rutina tediosa para desempeñarlo que los hace caer en alguna de las modalidades de la corrupción. Ejemplo de ello es que, cuando algún ciudadano pretende acceder a los servicios que la delegación está obligado a brindarle, se

---

<sup>83</sup>Iker, Franke *et al. Política y Administración Pública*. México, UNAM, 1973. p 188.

encuentra con una serie de trabas que le impiden realizarlo y, por ende corrompe al trabajador a fin de ver satisfecha su necesidad, lo cual genera un círculo vicioso de corromper y ser corrupto que se extiende al interior de esta institución a través de los llamados “trabajadores aviadores”, quienes cobran por un trabajo no realizado.

Otra de las inercias en torno a la nula productividad de estos trabajadores es la desigualdad existente para ejercer el trabajo asignado, ya que a la llegada del nuevo delegado se pretenden realizar cambios a favor del establecimiento de reglas que impulsen la eficiencia para lograr que el servidor público labore la totalidad de horas que permanece en la oficina e incluso aumentarlas, como en el caso del personal de estructura; sin embargo, la injusticia se hace presente cuando este requerimiento se hace a aquellos que muestran un desempeño regular; mientras que, no trabajan dentro de esta dinámica, son compensados económicamente de forma paralela a los antes mencionados, desequilibrando la premisa inicial del jefe en turno.

La falta de personal capacitado o profesional socaba el buen desempeño de los pocos que cuentan con estas características; sin embargo, “...la burocracia tiene carácter improductivo de su trabajo, pero, si bien es cierto que el trabajo burocrático nada produce en sí mismo, no es menos cierto que sólo mediante su acción es posible toda labor social productiva...<sup>84</sup>”. Lo cual repercute significativamente en cuestiones económicas, políticas, sociales y sobre todo administrativas, ya que la gran plantilla de elementos humanos de esta demarcación no muestra y quizás no mostrará los logros que puede alcanzar si adquiere una cultura administrativa *ad hoc* con las necesidades básicas de su población, la que teóricamente debe servir.

### **3.2.1.5 Arbitrariedad en la integración de los cuadros administrativos.**

---

<sup>84</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. *op. cit.*, p 301.

Un aspecto relevante a retomar es la existencia del sistema de botín en esta demarcación, ya que de una forma u otra subsistió y sobrevivirá si sigue operando a través de reglas no escritas, es decir, el compadrazgo, partidismo, clientelismo, oportunismo, dedazo y amiguismo para la obtención o promoción de un puesto que desgraciadamente alimentan la ineficiencia y desconfianza en instituciones públicas como lo es en este caso la Delegación Cuauhtémoc.

La principal puerta de entrada al sector público delegacional será producto de un vicio generado la influencia política y el favoritismo sustentado en amistades, parentesco e incluso el pago de un favor a terceros, lo cual apoya la decadente imagen de la burocracia. Y cómo no hacerlo si el ascenso al poder se caracteriza por las promesas no cumplidas a la par de una aún más grave, cumplir a grupos políticos específicos que, sin temor a equivocarse, buscan la forma de inmiscuirse en este tipo de estructuras colocando la mayor parte de las veces a empleados ineptos sin formación o idea alguna de la importancia del quehacer administrativo.

En la Delegación Cuauhtémoc se puede afirmar que la gran mayoría de los cargos se encuentran estrechamente ligados y condicionados a factores partidistas, no sólo en lo referente a ser considerada como la puerta de entrada, también en su permanencia durante la conformación del aparato administrativo y el posicionamiento que adquiere el nuevo elemento humano. Esa es la realidad que hoy se vive y se muestra propensa a no realizar acciones concretas de forma inmediata; sin embargo, la preocupación principal gira en torno al peso nulo que posee la formación profesional de un aspirante que carece de contactos y años de experiencia, contra uno procedente de amiguismo, compadrazgo, clientelismo, dedazo, entre otras, no requiere tal formación porque sabe que sin tenerla obtendrá un puesto aun sin merecerlo.

Este tipo de prácticas no surgen de un día para otro, al contrario son producto de años de práctica que no sólo frenan la innovación del elemento humano, sino que deterioran el quehacer administrativo al interior y transmiten una mala imagen al exterior, constituyendo una de las muchas formas de aceptar la incapacidad de los delegados en turno para gobernar y por ende propiciar legitimidad y

governabilidad. Así, la ausencia de profesionalismo, falta de vocación para el servicio público y resistencia al cambio, se conjugan para omitir, menospreciar y pisotear los valores propios de la moral y la ética pública.

#### **3.2.1.6 Fracaso inminente de una planeación cortoplacista.**

Durante una campaña electoral el emitir numerosas promesas es considerado como un proyecto futuro a cumplir, al menos desde la perspectiva ciudadana; sin embargo, para el candidato representa una forma de recabar votos a la par de que alguna de ellas sea contemplada dentro de su agenda. En este sentido, la planeación es considerada como la herramienta idónea para lograr satisfacer a un porcentaje significativo de su comunidad mediante diversos proyectos, programas e incluso procedimientos.

Para fines de la presente investigación, la modernización administrativa conlleva una planeación de forma escrita que pretende transformar las prácticas obsoletas enraizadas por el elemento humano y que de no ejecutarse con éxito conllevan al fracaso de los objetivos de la presente administración y las subsecuentes. El problema emerge cuando la modernización plasmada en un documento aún no logra introducirse al quehacer cotidiano del servidor público, exponiendo la planeación cortoplacista que pretende contrarrestar los vicios administrativos antes mencionados y que por ende, fracasarán debido a la falta de continuidad con el impulsor de dicha planeación.

La lucha constante entre lo teórico y lo práctico ganará terreno cuando no se posea una planeación que atienda los principales problemas que aquejan a la población o peor aún, el personal encargado de realizar una diagnosis integral no tiene las herramientas para realizarlo, porque simplemente no cuenta con la formación profesional requerida para este tipo de trabajos, obstaculizando la visión prospectiva que todo servidor público requiere.

### **3.2.1.7 Ausencia de legitimidad y gobernabilidad.**

En palabras de Max Weber, la legitimidad es concebida como la “aceptación del régimen de dominación”, mientras que la gobernabilidad es definida como la capacidad de acción del gobierno. México demostró que durante sexenios no gozó de legitimidad por la nula y parcial aceptación de presidentes de la República a nivel federal, gobernadores a nivel estatal, presidentes y jefes de gobierno en el ámbito municipal y delegacional respectivamente; sin embargo, jamás se dio el caso de ingobernabilidad, que se observa a raíz de la mal llamada “transición democrática” en la cual los gobiernos de la derecha la lograron en virtud de su falta de oficio y exacerbada corrupción a la que tanto criticaron.

La falta de legitimidad y gobernabilidad desencadena el fenómeno de corrupción. El término por si solo enmarca aspectos negativos, que desde una perspectiva moral asemeja o nos remite a la idea de ruptura moral y putrefacción; mientras que, cuando se relaciona con el quehacer administrativo generalmente cruza ámbitos como el de la riqueza privada y el poder público mediante el cual se recurre a un acto ilícito de pagar a fin de obtener una toma de decisiones relevante que por favorecer beneficios parciales afecta el interés público.

Un ejemplo claro y recurrente de ello es cuando un individuo que forma parte de una empresa privada e incluso de alguna institución pública, realiza un pago a un funcionario público a cambio de un beneficio, lo cual da como resultado un soborno o prebenda que aumenta la riqueza personal de los funcionarios y por ende los inclina a llevar a cabo acciones que van en contra de los intereses de la gente o institución para la que laboran, evitando responder a las demandas de la ciudadanía, práctica reiterada que también se identifica como prevaricación.

La corrupción que pese a no ser exclusiva de la administración pública, es donde se hace más visible debido a que toca aspectos sensibles para la población en general y se ve inducida por el entorno social, que va desde factores políticos hasta socioeconómicos, enmarcada principalmente por el abuso que distintas autoridades ejercen en su círculo cercano y que sin duda alguna afecta a terceros.

En el caso mexicano se ve alentada por la riqueza concentrada en unos cuantos, los cual dota a éstos de cierto poder que en *pro* de sus intereses personales se niegan a colaborar con los fines que persigue el Estado, a menos que éste colabore para elevar objetivos propios. Para Morris Sthepen<sup>85</sup> en México la corrupción puede ser vista desde tres aristas:

1. Desequilibrio estructural proveniente de la disparidad entre habilidad y capacidad de las organizaciones estatales para modificar el comportamiento político a fin de erradicar la inclinación tendiente a la corrupción.
2. La exaltación de las organizaciones sociales para dominar al Estado mediante un soborno generalizado.
3. Al equipararse las fuerzas de las organizaciones estatales y las sociales más poderosas en nuestro país, la extorción tiende a generalizarse.

Cuando alguno de los presentes supuestos sobresale entre los demás, los ideales entorno al sistema democrático se ven trastocados, por lo cual el mensaje que se emite a la ciudadanía es la concentración del poder que se ha hecho en alguno de ellos y por ende la corrupción se reafirma apoyada por un poder central, emitiendo a la par de ello una imagen de desconfianza hacia sus gobernados y dotando de cinismo a los gobernantes.

El no emitir acciones efectivas para erradicar cualquiera de los tipos de corrupción antes mencionados, sólo expande e incrementa exponencialmente los efectos de contar con este mecanismo corrupto en la forma de gobernar, proveniente de años del régimen priista, seguido de un intento neogerencial investido por los panistas, que en su necesidad de defender los intereses propios y los de sus respectivos partidos, dejaron de lado el gobernar para dotar de un bien común a su ciudadanía, haciendo de esta un estilo único para México.

---

<sup>85</sup> Morris, Stephen D. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México, Siglo XXI, 1992. p 117-124

Entre los aspectos más significativos del primero, se encuentra la conformación de una estructura gubernamental compuesta por elementos humanos asignados por dedazo e incluso nepotismo, sumado a procedimientos burocráticos de leyes que los acompañan; mientras que los segundos se encargaron de hacer de los cargos públicos un trampolín para amistades que atenderían en un inicio a las necesidades de su apadrinamiento y después, a responder a sus intereses.

La alternancia vivida en el año 2000 es un claro ejemplo de que las prácticas del régimen priista han sido adaptadas más no abandonadas, ejemplo de ello es la forma por medio de la cual cada uno de los servidores públicos accede a la administración pública en sus distintos niveles, debido a que la escala jerárquica más alta se encuentra en manos de la élite gobernante, y éstos a su vez imponen a los miembros que estarán a su mando, lo cual crea cuadros administrativos corruptos porque en la mayoría de las ocasiones el conocimiento de estos individuos respecto al quehacer administrativo es vago, evitando que el elemento humano profesional acceda a ellos, fortaleciendo a la burocracia ya existente.

En cuanto al ascenso también se encuentra condicionado por la respuesta que el funcionario tenga hacia el partido, a la persona de mayor jerarquía inmediata e incluso a las relaciones que cree dentro de su respectiva institución, lo cual conlleva un giro dentro de la estructura organizacional y por ende tambalea a la ya frágil estructura de la administración pública. Una constante negativa que de conservarse viciará al sector público, es la falta de continuidad de los servidores públicos en su puesto de trabajo, ya que cuando el jefe inmediato se mueve dentro del sector público, no necesariamente lleva consigo al equipo de trabajo ya formado, siendo estos unos cuantos ejemplos por medio de los cuales este tipo de estructuras no se mantiene equilibrada.

En términos idealistas se pretende que todo gobierno goce de legitimidad para ejercer su fin primordial, valga la redundancia, gobernar. En el caso mexicano, durante el siglo XX el partido hegemónico se mantuvo en el poder hasta que una situación de hartazgo de la población por la conducción del país en todos sus rubros, desencadenó el voto de castigo en el año 2000, llevando al poder al

Partido Acción Nacional (PAN), este tipo de acciones se replicó en los diferentes estados de la República Mexicana, y de continuar esta tendencia los municipios y delegaciones serán los principales núcleos en los que se demuestre el rechazo a los gobernantes investidos en cualquier color partidista, como ya se observó en las recientes elecciones en las que el “viejo régimen” tiene muchas posibilidades de recuperar, a pesar de su manifiesta corrupción y cinismo político.

Dicho desgaste puede ser explicado por el círculo vicioso que inicia con promesas no cumplidas, programas y proyectos truncados, falta de oficio y resultados, entre otras, en fin por una deficiencia en el empleo de los recursos por parte de los servidores públicos correspondientes y por ende, una imagen débil y corrupta de la administración pública. La relevancia de ello radica en considerar que frente a esta crisis de legitimidad, credibilidad y gobernabilidad la población se satura de una élite política que sólo responde a intereses personales, al unirse a una insurrección a fin de que sus necesidades sean satisfechas.

El gobierno como función primordial debe dirigir a la sociedad, para lo cual se tiene que apoyar en elementos humanos capaces de implementar instrumentos y herramientas políticos y administrativos, el problema emerge cuando dicho trabajador no cuenta con la formación profesional para responder a las contingencias de una sociedad tan cambiante y compleja, generando un efecto negativo al maquillar y/o esconder los problemas, éstas constituyen acciones que van en detrimento del prestigio de las instituciones del Estado a cargo.

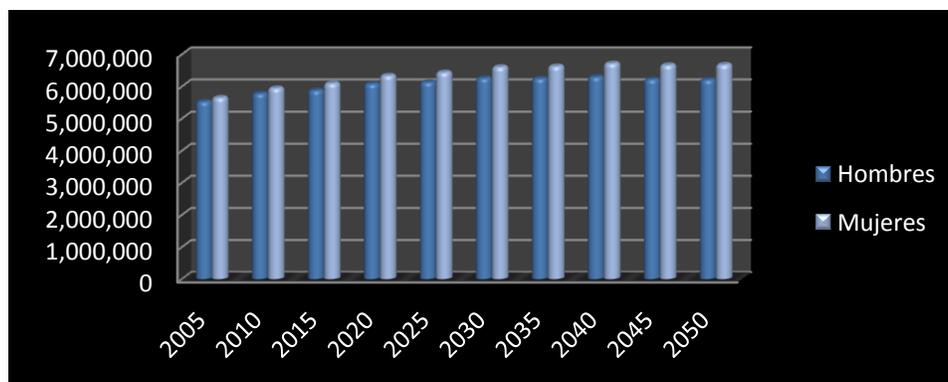
Es por ello que, al ser un efecto general, los problemas que merman la legitimidad y gobernabilidad provienen de las respuestas deficientes e insuficientes del gobierno ante la sociedad en su conjunto; pese a ello se reconoce que la administración pública posee la capacidad de dotar de eficacia al sistema político y por ende, atender esas demandas a la luz de una respuesta basada en esquemas que tengan en cuenta su realidad, lo cual proporciona una ganancia de terreno para recuperar la confianza en el sector público.

### 3.3 ¿Cómo rescatar a la burocracia existente en la Delegación Cuauhtémoc?

Inesperados retos en el plano político, económico y social son intrínsecos al quehacer de la Administración Pública, todo ello sin considerar las consecuencias del cambio climático y la falta de cultura respecto al manejo, conservación y control del agua y desechos sólidos, pese a ello deben existir respuestas que atiendan a las nuevas demandas de la población, al reflexionar sobre ello es que emerge la pregunta central de este apartado al considerar que el Estado, gobierno y administración pública perdieron la brújula de cuáles son los fines por los que fueron creados.

Uno de los principales indicios de la falta de prospectiva de los diversos gobiernos es la tendencia poblacional que nuestro país posee, basados en datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), ya que ésta se muestra tendente a mantenerse en crecimiento considerando datos que van desde el 2005 en prospectiva al año 2050, donde el número de habitantes femeninos superará a los masculinos, haciendo de ellas un elemento central en la fuerza laboral de México.

#### Perspectiva poblacional 2005-2050



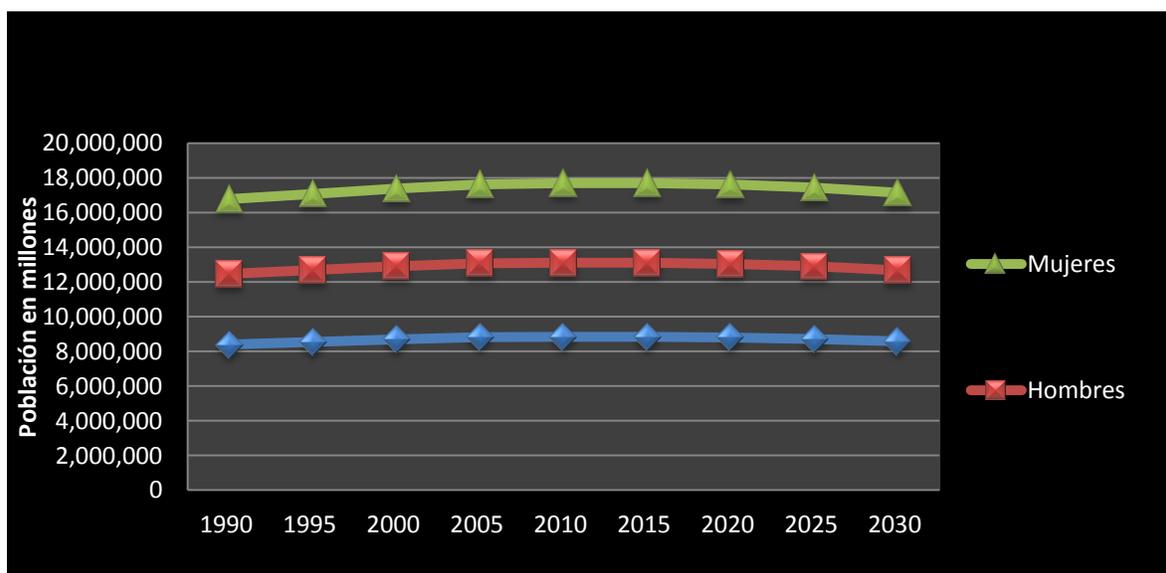
Fuente: Basado en datos extraídos del CONAPO.<sup>86</sup>

<sup>86</sup>CONAPO. *De la población de México 2005-2050*. En dirección URL: [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36&Itemid=234](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=234) [Consultado mayo 2012]

La tendencia nacional respecto a la prevista para el Distrito Federal, mantiene una similitud en cuanto al crecimiento de la población del género masculino y femenino, ya que a nivel estatal también las mujeres predominan en número, lo cual vislumbra que la disponibilidad de mano de obra e inserción en el mundo laboral es equitativa.

### Tendencia poblacional del Distrito Federal

1990-2030



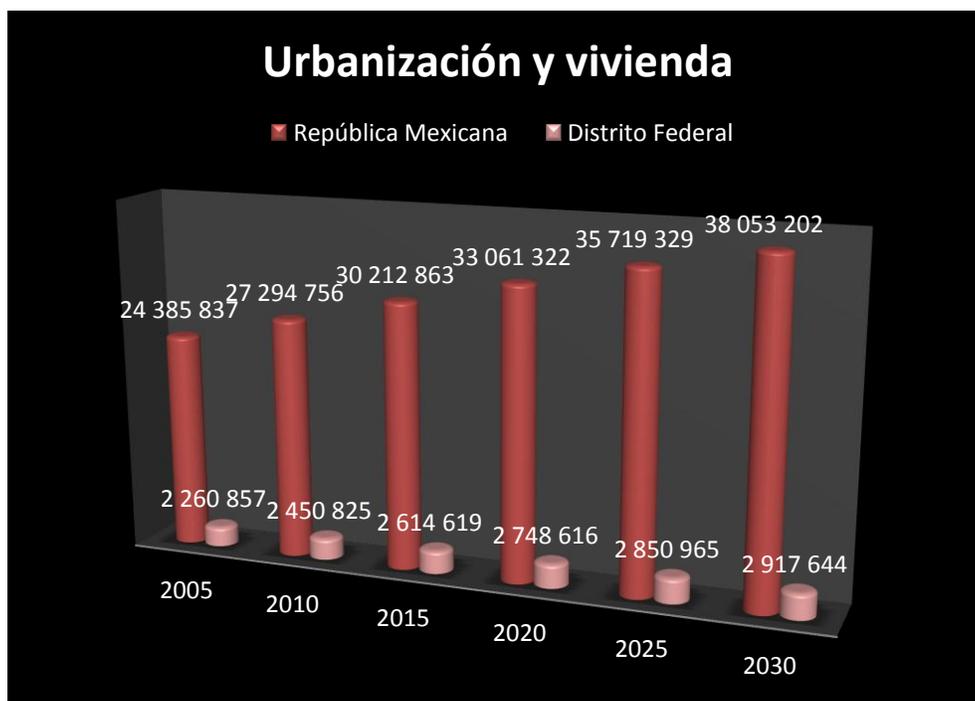
Fuente: Basado en datos extraídos del CONAPO.<sup>87</sup>

Respecto al posicionamiento del Distrito Federal frente a la República Mexicana al año 2030, aspectos de urbanización como lo son la explosión demográfica que se

<sup>87</sup> CONAPO. *Indicadores demográficos básicos 1990-2030*. En dirección URL: [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=125&Itemid=203](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=203) [Consultado mayo 2012]

da en torno a la constitución familiar y que en suma, demandan para sí condiciones esenciales de vida como es una vivienda, el crecimiento a nivel nacional y a nivel distrito aumentan de forma paralela. Cabe señalar que en los datos arrojados por CONAPO, el Distrito Federal se muestra dentro de los cinco estados con mayor concentración de población, lo cual requiere de un mayor número de servicios públicos que brindar y por ende demanda creciente de necesidades que atender.

### Urbanización y vivienda de 2005-2030

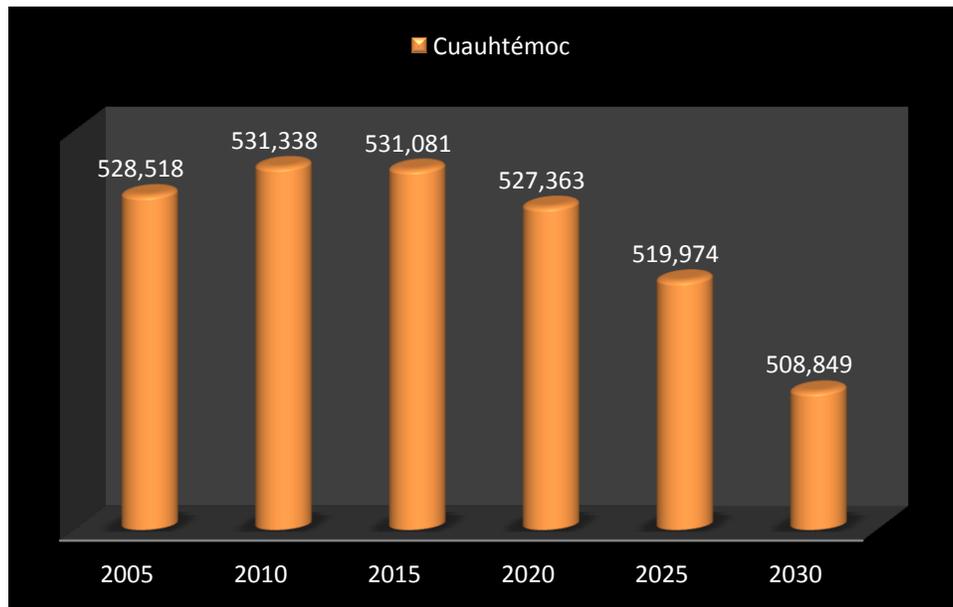


Fuente: Basado en datos extraídos del CONAPO.<sup>88</sup>

<sup>88</sup>CONAPO. *De urbanización, hogares y vivienda.* En dirección URL: [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=39&Itemid=237](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=39&Itemid=237) [Consultado mayo 2012]

Uno de los datos relevantes es mostrar ¿qué acontecerá con la población del Distrito Federal?, lo cual puede ser respondido mediante los datos de CONAPO, que en el mediano plazo muestra una disminución mínima en el número de habitantes, implicando que de no atenderse las demandas de la sociedad a través de proyectos enfocados en calidad de servicio, éstos se mantendrán durante un largo periodo de tiempo y podrían desencadenar problemas graves a los ya existentes; sin embargo, si este tipo de conflictos puede ser atendido desde hoy, la disminución de población a largo plazo se verá beneficiada por las adecuaciones que se realicen en los servicios públicos.

**Perspectiva poblacional de la  
Delegación Cuauhtémoc  
2005-2030**



**Fuente:** Basado en datos extraídos de CONAPO.<sup>89</sup>

<sup>89</sup>CONAPO. *De la población de México 2005-2050*. En dirección URL: [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36&Itemid=234](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=234) [Consultado mayo 2012]

Aunque la moneda muestre su lado negativo, no hay que olvidar su otra cara, aquella donde el gobierno local puede concebir a la modernización administrativa como un programa integral a través del cual se generen estrategias de cambio que presten atención y consideren aspectos administrativos (internos y externos), políticos, económicos, sociales y culturales que se gesten a nivel federal y estatal, evitando caer en las visiones del partido en turno. Para cumplir este principio se requiere de gobiernos locales que den continuidad a proyectos bien hechos aunado a propuestas que permitan innovar a los anteriores por medio de un alto grado de responsabilidad y compromiso de todos los involucrados.

La principal interrogante que se agolpa a nuestra mente es el ¿cómo mejorar el desempeño de la función pública a este nivel?, la respuesta no es fácil, ya que existen miles de respuestas teóricas y pocas prácticas implementadas con éxito, debido a que el único vínculo certero se vislumbra a través del quehacer administrativo y las acciones que el ciudadano percibe de esta delegación política por medio de las labores emprendidas para cubrir sus necesidades, los cuales son retomados para hablar de eficiencia y eficacia por parte del delegado y ser evaluado por la población.

El adoptar una perspectiva a largo plazo permitirá que el jefe delegacional considere que uno de los aspectos más visibles para la población en general es la administración pública enmarcada por un desempeño eficaz en términos de calidad, productividad, rapidez y resultados, lo cual proviene de admitir el déficit en el actuar administrativo producto de fenómenos políticos, económicos, sociales y culturales que, de ser analizados permitirán crear un modelo, estructura o paradigma a través del cual :

- ✓ Aumente la profesionalización de los servidores públicos para atender las demandas crecientes de la población en general.
- ✓ Impulsar el modelo, estructura o paradigma por sí mismo a fin de erradicar el “sistema de botín”.

- ✓ Capacitación constante y permanente a fin de mantener un nivel de excelencia en la función pública.
- ✓ Garantizar un sueldo digno y estabilidad en su empleo pese a la alternancia en el poder de un partido.
- ✓ Impulsar el sistema de escalafón basados en el desempeño mostrado.
- ✓ Perfilar y colocar al personal de acuerdo con su campo de estudio.
- ✓ Impulsar el sentido de pertenencia para que se desarrollen las funciones y obligaciones evitando considerarlas como cargas.
- ✓ Incrementar la infraestructura por medio de mecanismos y procedimientos ágiles y sencillos que brinden respuestas rápidas a necesidades y quejas ciudadanas.
- ✓ Aprovechar al máximo las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) para apoyar al elemento humano de la Delegación.
- ✓ Delegar coherentemente las funciones a fin de evitar duplicación, inequidad distributiva y excesiva concentración de actividades.
- ✓ Reincorporar los valores éticos como ejes de actuación en el servicio público.
- ✓ Generar indicadores de desempeño y evaluación para los servidores públicos provenientes del ciudadano.

Al generalizar los elementos que dicho modelo debería poseer para impulsar la modernización administrativa en la Delegación Cuauhtémoc, se pretende que la distorsión del término burocracia sea retomado como en un inicio lo expresó Max Weber, es decir, como un sistema eficiente de coordinación y control por medio del cual la organización se torna racional porque posee los medios para alcanzar sus objetivos, a la par de ser respaldado por un sistema de reglas y procedimientos, es decir, ser reemplazada por funcionarios públicos dotados de aptitudes y actitudes que respondan a las transformaciones en el micro universo que constituye esta demarcación política y como consecuencia, sean capaces de ser incluidos en otros niveles de gobierno para desenvolverse con la misma eficiencia y eficacia.

## CAPÍTULO 4. PROPUESTA

### **4.1 El elemento humano, clave para una modernización administrativa con excelencia.**

Cada profesión al día de hoy requiere y demanda para sí de habilidad, competencia, destreza, aptitud y actitud de las personas que la ejerzan, ya sea para obtener un beneficio personal o a favor de la institución para la que laboren, en el caso de la administración pública se buscan servidores públicos capaces de asumir el liderazgo, ya que es el punto esencial para generar cambios dentro de las dependencias y entidades públicas, en este caso, la Delegación Cuauhtémoc.

Diversos científicos sociales a lo largo de la historia han expuesto métodos por medio de los cuales pretenden subsanar los problemas que afronta el quehacer administrativo, éstos van desde aspectos meramente teóricos hasta el emplear estudios de caso concretos para emitir una fórmula que combinada de respuesta al conflicto estudiado. La presente propuesta retoma a la administración estratégica por ser adecuado para referirse a los propósitos del quehacer administrativo, mediante el cual se pretende implantar y evaluar las decisiones a través de las funciones que permitan lograr los objetivos, en este caso de la Delegación Cuauhtémoc y de forma simultánea implementar estrategias que impliquen prever eventualidades que pudieran presentarse.

En este contexto es retomado como un proceso que inicia con la definición de valores y creencias de la alta administración y el establecimiento de la visión y misión de la dirección de innovación y calidad<sup>90</sup>, es decir, retomarla como un proceso por el cual los servidores públicos de esta institución establecerán objetivos, optarán por nuevas alternativas y definirán el rumbo a seguir para alcanzar resultados exitosos a mediano y largo plazo.

Entre las principales características de la administración estratégica se encuentra:

---

<sup>90</sup> Fred R, David. *Conceptos de administración estratégica*. México, Pearson, 2008. p 20

- El establecer objetivos concretos a implementar, en este caso la reconfiguración del elemento humano de la Delegación Cuauhtémoc y su reinscripción en la dinámica de quehacer administrativo eficaz y eficiente.
- El llevar a cabo una serie de actividades para conformar una estrategia por el cual se analice, reconozca y precise la visión y misión de la institución.
- Explotar y reorientar la formación del elemento humano perteneciente a esta institución.
- Impulsar y mejorar el clima organizacional a la par de una cultura administrativa que pugne una administración pública delegacional eficiente.

Por su parte, el *benchmarking* es un término anglosajón que traducido al español es equivalente a “comparativa”, mientras que autores como Tony Bendell, John Kelly, Robert Camp se han encargado de dar a conocer los principios básicos del *benchmarking*, que en japonés proviene de la palabra *dantotsu* que traducido al español hace referencia a “luchar por ser el mejor de lo mejor<sup>91</sup>”; sin embargo, al día de hoy se relaciona con la efectividad aplicada a determinados procesos con una estrategia definida.

Una definición concreta la brinda la compañía Xerox<sup>92</sup>, de acuerdo con su experiencia en la práctica de *benchmarking*, lo definen como un proceso continuo de medición de sus productos, servicios y procesos, frente a los competidores o aquellas compañías reconocidas como líderes con la independencia del sector donde compiten; sin embargo, para fines de esta investigación se retoma como una forma innovadora de establecer metas de operación que impacten de manera positiva en la mejora de prácticas obsoletas y actualización constante que fomente la excelencia a largo plazo.

---

<sup>91</sup>Finnigan, Jerome P. *Guía de benchmarking empresarial: técnicas esenciales para la nueva economía competitiva-cooperativa*. México, Prentice-Hall Hispanoamérica, 1997. p 7.

<sup>92</sup>Ídem. p 8.

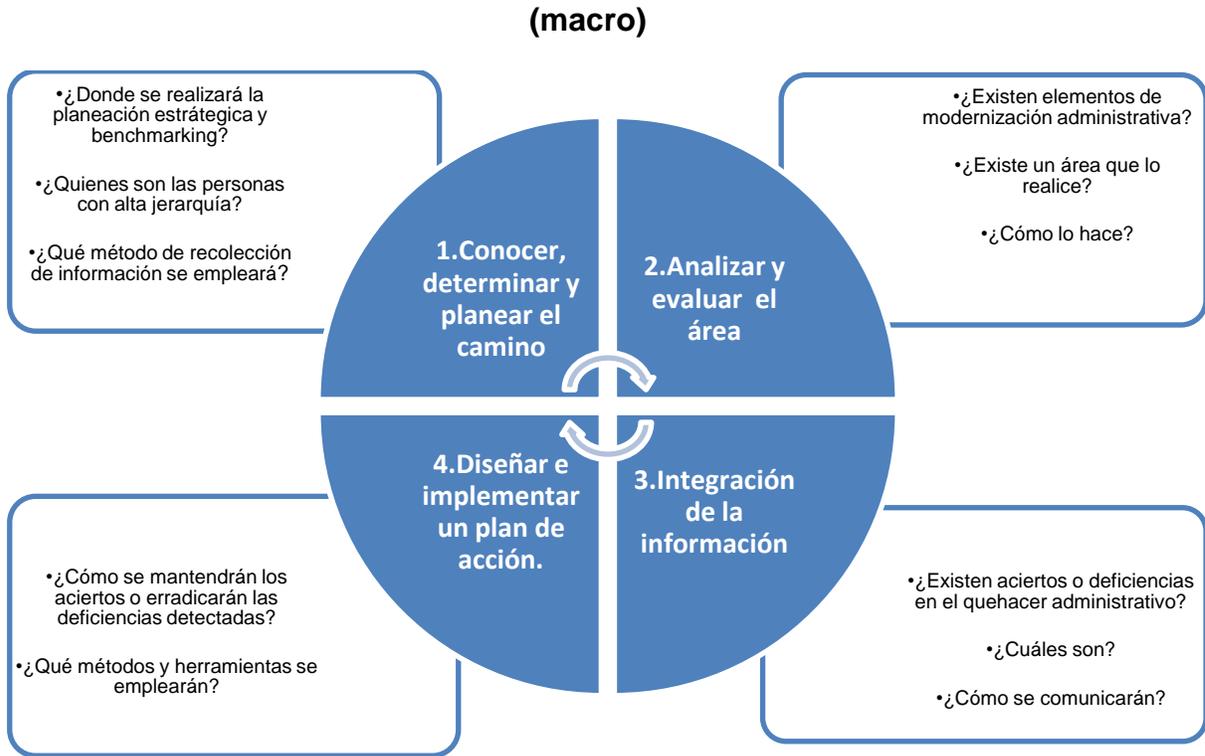
El principal propósito de su incorporación y articulación de ambos (administración estratégica y *benchmarking interno*) es dotar a la demarcación de una visión y misión por la que pueda ser capaz de detectar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que el quehacer administrativo afronta desde la perspectiva de un funcionario público e incluso en su conjunto, es decir, el ente articulado que conforma la administración pública delegacional para brindar un servicio a la población en general.

A lo largo de la historia de esta demarcación la lucha por conseguir el poder se ha tornado larga y tortuosa, diversos factores tanto internos como externos han influido en ello como se pudo apreciar en capítulos anteriores, considerado esto es que la presente propuesta se estructura de la siguiente forma al retomar elementos de administración estratégica y *benchmarking* como base, mediante las cuales se responde a interrogantes que ayuden a integrar modelo propositivo que retome al servidor público de la Delegación Cuauhtémoc, lo integre a un equipo de trabajo e impacte en los procesos que efectúa.

Cabe señalar que esta propuesta no existe en la Delegación Cuauhtémoc, sin embargo, surge y se plantea de acuerdo a las deficiencias y necesidades detectadas como producto de una estadía práctica, lo cual facilitó su análisis, estudio e incluso la obtención de información que se emplea para sustentar la presente propuesta. Para ello se divide principalmente en cuatro etapas, las cuales responden a interrogantes y dan como resultado actividades específicas, entre las que destacan las características de la administración estratégica empleado a lo largo de la propuesta a la par de emplear el *benchmarking interno*, este último retomado para comparar el quehacer administrativo de la Dirección General de Administración *versus* el Centro de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC).

### **Interrelación de la administración estratégica y el benchmarking**

#### **Modelo propositivo**



**Fuente:** Basado en la obra de Fred R, David. *Conceptos de administración estratégica*. México, Pearson, 2008. Finnigan Jerome P. *Guía del benchmarking empresarial*. México, Prentice-Hall Hispanoamérica, 1997 y Kelly, Anthony. *Maintenance management: its auditing and benchmarking*. New York, Press, 2005.

En la Delegación Cuauhtémoc a nivel macro se pretende conjugar a la administración estratégica y *benchmarking interno* como una herramienta que impulse el cambio con una perspectiva a largo plazo, no sólo en la búsqueda de los mejores procesos, sino en un cambio a nivel cultural (en términos administrativos) que permee desde directivos hasta trabajadores localizados en la última escala jerárquica de esta demarcación.

**Métodos planteados a nivel micro**



Mientras que, a nivel micro se plantea la reivindicación y capacitación del elemento humano empleando a la ética pública y el

liderazgo como principales métodos de apoyo.

Para su incorporación en la dinámica laboral se proponen los círculos de calidad y el esquema *RASI*. Finalmente, se propone la “Reingeniería de procesos” como método para renovar la dinámica laboral respecto a las tareas a desempeñar. Cabe señalar que cada uno de los enfoques señalados son desarrollados posteriormente en la presente propuesta.

A continuación se muestra el cómo se divide la presente propuesta tanto a nivel macro y micro:

### **4.2 Proyecto de modernización administrativa en la Delegación Cuauhtémoc:**

Una vez expuesto los métodos empleados para el modelo propositivo, a continuación se muestran los pasos que se consideran para su implementación:

#### **4.2.1 Conocer, determinar y planear el camino.**

Esta a su vez se integra por:

- a. **Área seleccionada e identificación para someterla a benchmarking.**

El punto de partida es definir la o las áreas que se someterán a benchmarking, en este caso se centra en la Subdirección de Organización y Desarrollo Administrativo y la Dirección de Recursos Humanos, la cual tiene como objetivo “cumplir con los fundamentos que marca la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de recursos humanos que le corresponden al Orden Político-Administrativo, conforme a los lineamientos, criterios y normas

establecidas por la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal<sup>93</sup>”.

A pesar de que este objetivo se apega a lo contemplado en la normatividad vigente en materia del elemento humano, las funciones del Director de Recursos Humanos aunadas a las del Director General de Administración van más allá, ya que mencionan algunas de las medidas que en la presente propuesta pretenden exaltar como la planeación, organización, integración, dirección, optimización, coordinación, control y supervisión del desempeño de los servidores públicos a su cargo, lo cual refuerza la importancia de iniciar a la modernización y transformación administrativa por esta área, ya que en ella se concentra la misión y objetivo de toda delegación política:

“Atender con eficiencia, eficacia y transparencia en el ámbito de la autonomía funcional, las demandas que presenten los ciudadanos en materia de servicios y trámites reglamentarios con base en el marco legal aplicable, protegiendo en todo momento el bien común; administrando los recursos humanos y materiales bajo los criterios de racionalidad y austeridad, para un mejor aprovechamiento y con ello propiciar el desarrollo económico, social y cultural de la población, fomentando el acercamiento, la participación y el entendimiento por parte de la ciudadanía en todas las acciones de gobierno de este Órgano Político-Administrativo<sup>94</sup>”.

Cabe señalar que esta cita es mencionada como el objetivo general de esta demarcación, sin embargo, si se lee con detenimiento se puede constatar que el propósito fundamental y la razón de existir de este órgano político-administrativo no son mencionados, en otras palabras, la misión se encuentra presente mientras que la visión es la ausente hasta mediados del año 2011, ya que con el paso de los años y jefes delegacionales que contemplan este puesto como un trampolín, el aventurarse a dar una visión largo placista suele resultar una buena promesa de campaña y punto, pues a pesar de que lo intentaran el breve periodo de su gestión

---

<sup>93</sup> *Manual Administrativo de la Delegación Cuauhtémoc 2010*. p 232.

<sup>94</sup> *Idem*. p 51.

y la falta de continuidad entre éste y el que lo sucede, son el principal factor limitante.

**a. Método de recopilación de información interno.**

Esta subetapa consistió en recabar la información interna en materia de capacitación, actualización del elemento humano y procedimientos con mayor demanda dentro esta demarcación, los cuales son presentados a continuación destacando únicamente los que se consideran relevantes para la presente propuesta:

**CURSOS DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA POR PARTE DE LA DELEGACIÓN CUAUHTEMOC**

<b>PROGRAMA ANUAL DE CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA DELEGACIÓN CUAUHTEMOC 2010</b>				
<b>Objetivo y alcance del programa</b>	<b>Objetivo de los cursos</b>	<b>Nombre del curso</b>	<b>Módulo</b>	<b>A<sup>95</sup></b>
La Dirección de Recursos Humanos tiene el compromiso de actualizar y perfeccionar los conocimientos de sus trabajadores, principalmente	El principal objetivo es capacitar a los trabajadores para actualizar sus conocimientos, aptitudes y habilidades	Introducción a la Administración Pública	Administración Pública Local	54
			Elaboración de Planes y Programas	54
			Administración de Recursos	54
		El servidor público en la Delegación Cuauhtémoc	El ser ciudadano	20
			El servidor público	20
		Introducción a la	Archivo de	28

<sup>95</sup> Asistencia de acuerdo con la base proporcionada por la Jefatura de Unidad Departamental de Desarrollo de Personal (JUDDP).

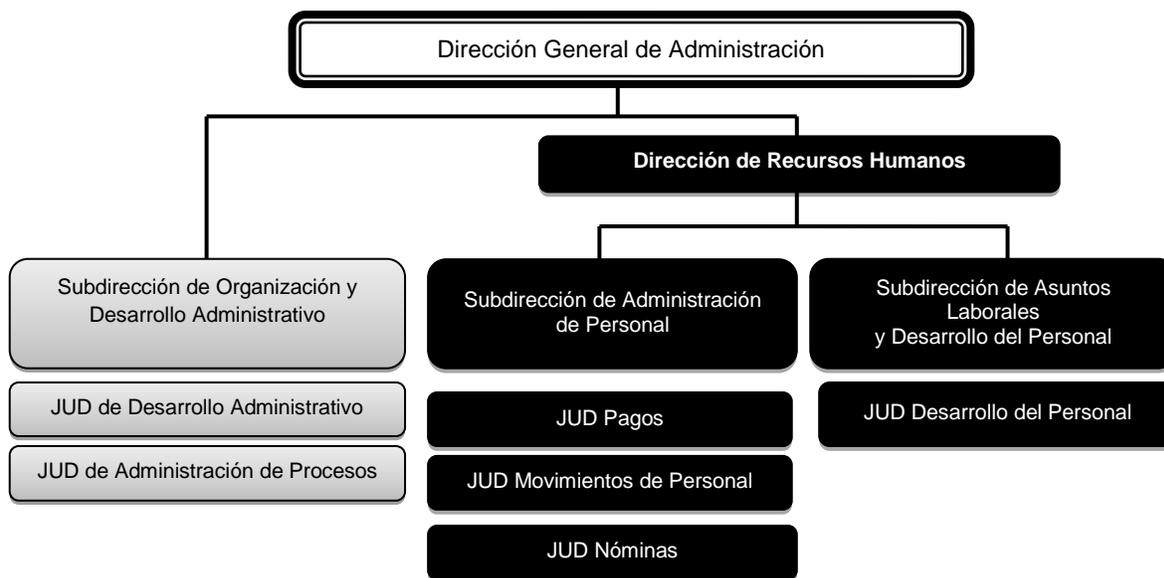
en el personal de base, ya que instruirlos en la aplicación de nuevas tecnologías mediante cursos generales pretende lograr un desempeño profesional a fin de incrementar la productividad de los trabajadores.	en el desempeño de las tareas que les han sido asignadas, a fin de incrementar la productividad de los servidores públicos de esta demarcación.	administración de documentos y archivos en la administración pública.	trámite	
			Archivo de Concentración	28
			Archivo histórico	28
		Planeación estratégica situacional	Planeación estratégica situacional	15
		Ética y Administración Pública	Ética y Administración Pública	96
		Persona y productividad	Relación persona y productividad	13
			La productividad en las organizaciones	13
			El sentido cualitativo de la productividad	13

**FUENTE:** Delegación Cuauhtémoc, Dirección de Recursos Humanos, Jefatura de Unidad Departamental de Desarrollo de Personal (JUDDP) 2010.

Cabe señalar que el valor teórico-práctico de estos cursos fue de calidad, ya que la mayoría de los ponentes son procedentes de instituciones públicas de renombre, como el Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública (CEGAP), Instituto Nacional de Administración Pública, JAVA Consultores y Asesores en Educación S.C., Profitalent S.C. Capacitación empresarial, entre otros; lo cual exalta la importancia que posee la capacitación en determinado personal conforme a las actividades que desempeña.

En cuanto a las áreas que integran la Dirección de Recursos Humanos, éstas son:

**Áreas consideradas para implementar el modelo propositivo  
dentro de la Delegación Cuauhtémoc**



**Fuente:** Manual de Organización de la Delegación Cuauhtémoc, 2009-2011.

Cabe señalar que el presente organograma únicamente muestra la dirección, subdirecciones y jefaturas de unidad departamentales en las que se pretende implementar la presente propuestas ya que cada una posee objetivos que atañen de forma directa e indirecta a la capacitación de los servidores públicos de acuerdo con el Manual Administrativo de la Delegación Cuauhtémoc, al respecto:

- Dirección General de Administración. “Su objetivo es planear, organizar, dirigir y supervisar de manera eficiente los recursos humanos...que sean asignados a la Delegación, con estricto apego a las normas dictadas por el Gobierno del Distrito Federal, la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas<sup>96</sup>”.
- Subdirección de Organización y Desarrollo Administrativo. Su objetivo principal es “coordinar, ejecutar y dar seguimiento a los Programas de

<sup>96</sup>Idem. p 218.

Simplificación Administrativa, modernización y mejoramiento de la organización y los procesos de las unidades administrativas que conforman la Delegación” así como “planear, evaluar, promover y coordinar entre las áreas administrativas y operativas de la Delegación el Programa Anual de Modernización Administrativa” a fin de “investigar y promover de manera sistemática, técnicas adecuadas de calidad y excelencia en los servicios para ser difundidas y aplicadas en las distintas áreas que conforman esta unidad<sup>97</sup>”.

- Jefatura de Unidad Departamental de Administración de Procesos. Se encarga de “evaluar los procesos operativos y administrativos con objeto de mejorarlos y simplificarlos<sup>98</sup>”.
- Jefatura de Unidad Departamental de Desarrollo Administrativo. Esta es una de las unidades más relevantes debido a que se encarga de “planear y operar el Programa Anual de Modernización Administrativa, a fin de simplificar y eficientar los objetivos y funciones de cada unidad administrativa de la delegación<sup>99</sup>”.
- Dirección de Recursos Humanos. Entre sus funciones se encuentra el “controlar y optimizar la administración de los recursos humanos, mediante técnicas de modernización...” que coadyuven a “las acciones en materia de modernización administrativa que permita alcanzar mayor eficiencia en la administración de recursos humanos<sup>100</sup>”.
- Subdirección de Administración de Personal. “Coadyuvar con la Dirección de Recursos Humanos en el cumplimiento de las funciones de manera eficiente y oportuna que en materia de administración....establece el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, la Circular Uno Bis<sup>101</sup>” entre otras; así como “supervisar el proceso de selección y reclutamiento del personal de nuevo ingreso a la Delegación,

---

<sup>97</sup> Idem. p 227-228

<sup>98</sup> Idem. p 230

<sup>99</sup> Idem. p 231

<sup>100</sup> Idem. p 233-234

<sup>101</sup> Idem. p 235

con apego a los perfiles y lineamientos del Catálogo Institucional de Puestos<sup>102</sup>.

- Jefatura de Unidad Departamental de Movimientos de Personal. Esta jefatura se encarga de “elaborar los movimientos de personal de estructura, base y lista de raya base<sup>103</sup>”, entre otras.
- Jefatura de Unidad Departamental de Pagos. En ella se concentra el “verificar la asignación de recursos para la distribución del pago a los trabajadores<sup>104</sup>” de cualquier índole.
- Jefatura de Unidad Departamental de Nóminas. Se encarga de administrar la nómina de los programas eventuales.
- Subdirección de Asuntos Laborales y Desarrollo de Personal. De su objetivo destaca el “impulso a los programas de capacitación y enseñanza abierta<sup>105</sup>” para los trabajadores de esta demarcación.
  - Jefatura de Unidad Departamental de Desarrollo de Personal. Esta jefatura ayuda a la subdirección en “fortalecer el desarrollo y la capacitación de los recursos humanos, con el propósito de alcanzar mayor productividad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, para incrementar la calidad de los servicios que brinda la Delegación<sup>106</sup>”.

Cabe señalar que este tipo de organización se encuentra integrada por diversos componentes que entre sí enfrentan problemas complejos por las actividades que realizan e incluso aquellas que las rodean, derivado de ello es que los principales factores a modificar son de índole interna, debido a que los conflictos que de manera más frecuente se presentan es en la interacción de éstos.

---

<sup>102</sup> Idem. 236

<sup>103</sup> Idem. p 238

<sup>104</sup> Idem. p 240

<sup>105</sup> Idem. p 244

<sup>106</sup> Idem. p 248.

### 4.2.2 Analizar y evaluar el área

Una vez que se tiene la información necesaria en torno al principal problema que aqueja a esta demarcación, se afronta una de las fases difíciles, ya que se procede al análisis donde la principal interrogante a responder es el por qué de todos los elementos recabados durante la planeación. En esta etapa el elemento principal es detectar y lograr determinar las deficiencias que obstaculizan un quehacer administrativo ágil de manera interna y por ende de calidad a la sociedad.

El principal elemento que queda relegado de análisis es el Programa de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental (PROIM) debido a que se careció de evidencia física, electrónica u otro medio para comprobar su existencia en esta demarcación, e incluso mediante la solicitud de información realizada al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (*Infodf*) mediante la cual la Delegación Cuauhtémoc respondió que carece de este tipo programa, denota la carencia de visión a largo plazo para modernizar al quehacer administrativo debido a la ausencia de un programa como éste. Derivado de la ausencia de un plan de acción de tal relevancia es que se logra determinar al elemento humano como parte fundamental del quehacer administrativo, por lo cual se considera punto de partida de esta propuesta, ya que:

- a) El interés mostrado por los trabajadores respecto a los cursos de capacitación y actualización se reduce única y exclusivamente a las horas requeridas por el sindicato (ejemplo de ello son los trabajadores de base), lo cual deja incompleta la formación del trabajador al excluir los cursos de actualización.
- b) El sindicato establece como obligatorio el cumplimiento de 40 horas al año como parte de su capacitación; sin embargo, existen diversos métodos por los cuales la instrucción es aprobada por el sindicato, sin cumplir con la totalidad de horas.

- c) La carga de trabajo derivada de diversos factores imposibilita la asistencia a capacitación y/o actualización, generando rezagos que se reflejan en la baja asistencia a los cursos.
- d) El impulso que los jefes inmediatos otorgan a sus trabajadores para asistir a éstos es escaso, ya que, derivado de entrevistas personales la mayoría de ellos argumenta el exceso de trabajo que posee su área y por ende el servidor público, así mismo los llamados “bomberazos” que suelen presentarse, e incluso la desidia expresada por los trabajadores propicia el poco interés.

En suma, esta es tan sólo una síntesis del diagnóstico realizado con anterioridad y por ende empuje para dar pie a la siguiente etapa de la propuesta, ya que son los principales factores que la Dirección de Recursos Humanos y la Subdirección de Desarrollo y Organización Administrativa (así como sus respectivas subdirecciones y jefaturas de unidad departamentales) expresan como obstáculos, frenos y justificantes de la escasa asistencia a los cursos, lo cual indica el poco desarrollo profesional de la plantilla laboral de esta demarcación que, en el sentido negativo contribuye a relegar a la modernización administrativa al acto escrito, ya que no fomentan la mejora de su personal.

Para ejemplificar estos factores, se recurre al siguiente cuadro que forma parte del “Proyecto de Simplificación Administrativa en la Dirección de Recursos Humanos 2010<sup>107</sup>”:

**Sistematización y priorización de procedimientos dentro de la Dirección de Recursos Humanos en la Delegación Cuauhtémoc**

**ÁREA ADMINISTRATIVA:  
DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

---

<sup>107</sup> Delegación Cuauhtémoc. *Proyecto de Simplificación Administrativa en la Dirección de Recursos Humanos 2010*. p 2-17

Denominación del procedimiento	Objetivo	Base legal	Nº Solicitudes
<p>Tramitar y otorgar la prestación de vestuario y equipo al personal de base operativo sindicalizado</p> <p><u>Subdirección de Administración de Personal (SAP)</u></p>	<p>Tramitar y otorgar al personal de base operativo sindicalizado de acuerdo a su función real la prestación de vestuario y equipo para cumplir con las condiciones generales de trabajo del GDF.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ LFT</li> <li>➤ LFTSE</li> <li>➤ CGTGDF</li> <li>➤ Normatividad en Materia de Admón. De Recursos para las Del</li> <li>➤ Guía para la validación de padrones y requerimientos de vestuario y equipo de lluvia, etc., Manual Administrativo de la Del. Cuauhtémoc</li> </ul>	<p>4,452 de Enero- Noviembre de 2010</p>
<p>Tramitar y Otorgar la Prestación de Vales de Vestuario al Personal Administrativo de Base y Lista de Raya Base Sindicalizado SAP</p>	<p>Tramitar y otorgar al personal sindicalizado de base y lista de raya base, con funciones administrativas la prestación de vales de vestuario a fin de cumplir con las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del DF.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ LFT</li> <li>➤ LFTSE</li> <li>➤ Condiciones generales de trabajo del GDF</li> <li>➤ Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Delegaciones del gobierno del DF (Circular Uno Bis)</li> <li>➤ Políticas emitidas por la DGADP</li> <li>➤ MADC.</li> </ul>	<p>3,543 de Enero- Noviembre de 2010</p>
<p>Tramitar y entregar copia simple, o certificada de</p>	<p>Tramitar y entregar copias simples, o certificadas de recibo de pago o comprobante de liquidación de pago que sean solicitados por los</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ LOAPDF</li> <li>➤ RIAPDF</li> <li>➤ NMARD-Circular uno bis</li> </ul>	<p>4,818 de Enero- noviembre</p>

<p>recibo de pago a empleados de base y/o estructura</p> <p><u>Subdirección de Asuntos Laborales y Desarrollo de Personal (SALyDP)</u></p>	<p>empleados de base y/o estructura que requiera para realizar algún trámite administrativo interno o externo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ CGTGDF</li> <li>➤ LDGADP de la OMGDF señalando el calendario de administración</li> <li>➤ Entrega, pago y comprobación de la nómina</li> <li>➤ MADC.</li> </ul>	<p>de 2010</p>
<p>Recepción y trámite del documento múltiple de incidencias</p> <p>JUDMP</p>	<p>Recepción y trámite del Documento Múltiple de Incidencias que el personal de base y lista de raya base, presenta para recibir las prestaciones establecidas en las condiciones generales de trabajo del gobierno del Distrito Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ LFTSE</li> <li>➤ CGTGDF</li> <li>➤ NMARD</li> <li>➤ L y C establecido por la DGADP</li> <li>➤ L y P que emita la DGADP</li> <li>➤ MADC.</li> </ul>	<p>21,210</p> <p>Anual</p>
<p>Recepción y Trámite de Guardias del Personal de Base</p> <p>JUDMP</p>	<p>Recibir y tramitar los conceptos nominales de guardias presentados por las áreas administrativas y/o operativas del personal de base, para su aplicación en el (SIDEN) Sistema Integral Desconcentrado de Nóminas, para su pago a los trabajadores de base y lista de raya base.</p>	<p>LFTSE</p> <p>Circular Uno Bis emitida por OM en materia de Administración de Recursos para las Delegaciones</p> <p>CGT GDF</p> <p>MADC.</p>	<p>60,576</p> <p>de Enero- Noviembre de 2010</p>
<p>Recepción y Trámite del Tiempo Extraordinario del Personal de Base</p> <p>JUDMP</p>	<p>Recibir y tramitar los conceptos nominales de Tiempo Extraordinario presentados por las áreas administrativas y/o operativas del personal de base para su aplicación en el Sistema Integral Desconcentrado de Nóminas, para su pago a los trabajadores de base y lista de raya base.</p>	<p>LFTSE</p> <p>Normatividad en materia de Administración de Recursos para las Delegaciones del GDF (Circular Uno Bis), Condiciones generales de trabajo del GDF</p> <p>Manual Administrativo de la Delegación</p>	<p>68,336</p> <p>de Enero a Noviembre de 2010</p>

		Cuauhtémoc.	
Pago de percepciones salariales al personal de base y estructura por medio de depósito bancario Jefatura de Unidad Departamental de Pagos (JUDP)	Efectuar el pago de percepciones salariales al personal de base y estructura que perciben su salario mediante depósito bancario, a fin de que los empleados tengan una mayor seguridad y disponibilidad en el manejo de sus recomendaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ NMARD que establece la Circular Uno Bis</li> <li>➤ CGTGDF</li> <li>➤ MADG</li> </ul>	5,223 Quincenalmente

**Fuente:** Extraído del *Proyecto de Simplificación Administrativa en la Dirección de Recursos Humanos 2010*.

El presente extracto refleja las múltiples tareas que cada uno de los involucrados tiene a lo largo de su jornada laboral, ya que de acuerdo a los datos proporcionados por la Dirección de Recursos Humanos, alrededor de 258,000 trámites se llevan a cabo en su área por año, cabe señalar que las funciones y actividades son realizadas de manera rutinaria e incluso mecánica; ya sea por resistencia al cambio, por falta de interés del trabajador y/o apoyado por jefes inmediatos, falta de capacitación y actualización por no ser considerada como prioridad, entre otras, lo cual frena la dinámica del quehacer administrativo en estas áreas.

Esta cifra resulta significativa y similar a la del Centro de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC) ya que esta atiende en promedio 345,834 solicitudes para diversos trámites durante un año. De esta forma, al ser ambas áreas las que

brindan servicios a la ciudadanía en general y a los servidores públicos adscritos a esta demarcación, las actividades a realizar por los funcionarios públicos es similar, la gran diferencia radica en que los retrasos para dar respuesta a tales peticiones se presentan en la Dirección de Recursos Humanos, mientras que el CESAC cubre las expectativas en tiempo y el promedio de atención anual es superior al de la DRH con una diferencia de 24.5%.

**Comparativo de eficacia y eficiencia de los trámites atendidos  
por la DRH y el CESAC**

<b>Promedio de trámites atendidos por la DRH y el CESAC</b>			
<b>2010</b>			
<b>Dirección de Recursos Humanos</b>		<b>Centro de Servicios y Atención Ciudadana</b>	
<b>Numero de trámites</b>	<b>Promedio atendido anualmente</b>	<b>Numero de trámites</b>	<b>Promedio atendido anualmente</b>
<b>258,000</b>	<b>65.2%</b>	<b>345,834</b>	<b>86.7%</b>

**Fuente:** Extraído del *Proyecto de Simplificación Administrativa en la Dirección de Recursos Humanos 2010*.

Una de las principales ventajas que posee el CESAC es el contar con personal calificado para cada área de atención con la que cuenta, cabe mencionar como la gran mayoría de los trabajadores y servidores públicos integrantes de esta área, conocen su objetivo, misión y visión, lo cual marca la diferencia con la dirección, subdirección y jefatura departamental elegidas para esta propuesta, debido a las actividades desempeñadas de forma interna y externa, a grandes rasgos es el contacto con la sociedad solicitante de los servicios que brindan, y por otra parte se especializan en las actividades asignadas debido a que la inducción, capacitación y actualización que reciben es continua.

¿Por qué es mejor CESAC? El principal factor radica en que el personal que ocupa cada uno de los puestos dentro del CESAC posee actividades específicas, además, recibe capacitación y actualización *ad hoc* para desempeñar las funciones asignadas ya que son consideradas como parte de su formación y no como un mero requisito que cumplir como en el caso anterior. Sumado a ello, la dirección está consciente de la necesidad de otorgar servicios públicos de calidad, eficaces y eficientes por lo cual dota de las herramientas necesarias para este objetivo, ya sea otorgando el material necesario o métodos para lograrlo.

Otra de las interrogantes a responder es ¿qué prácticas mejores está usando el CESAC a diferencia de las estudiadas en la presente propuesta?, el principal eje es considerar que el elemento humano cuenta con una capacitación constante a diferencia de las demás áreas, esta atribución responde a que el CESAC es uno de los principales espacios que funge como puente entre la ciudadanía y la administración pública delegacional, ya que se encarga de orientar y escuchar al ciudadano en cuanto a los servicios que brinda la delegación a través de este centro. Además se encuentra la mejora en el quehacer administrativo delegacional que obedece a trabajar en términos de eficacia y eficiencia desde su liderazgo y permear a los integrantes de su centro.

En resumen, el análisis realizado a áreas afines de la Delegación Cuauhtémoc muestra un desempeño negativo, debido a que las prácticas implementadas en forma por el CESAC son superiores a las de la Dirección de Recursos Humanos y Subdirección de Organización y Desarrollo Administrativo; sin embargo, el CESAC aún carece de aspectos de fondo en cuanto a procesos de trabajo en conjunto, lo cual equipara en este aspecto con la dirección y subdirección antes mencionadas.

### **4.2.3 Integración los resultados.**

Debido al resultado obtenido del análisis, el paso a seguir es comunicar los resultados del *benchmarking* a las áreas implicadas, ello con el fin de hacer partícipes a los involucrados en cuanto a los errores y omisiones que cada uno

posee en su actividades y por ende lograr que se comprometan con el plan de trabajo que se pretende establecer a partir de la detección de las fallas más prominentes. Los directivos y las escalas jerárquicas que se encuentren debajo de él son las que ayudarán a definir los objetivos que se manifiesten en mejores resultados, es decir, el pretender eliminar los elementos observados en el punto anterior e incluso en el diagnóstico y pronóstico son incorporados para constituir principios operativos mediante los cuales se muestra un cambio que va desde el servidor público hasta la dirección o subdirección en general.

La forma mediante la cual se pretende sean presentados los resultados es poner en marcha el PAIM que hasta el 2012 no se ha llevado a cabo en la Delegación Cuauhtémoc, para ello se propone delegar a cada subdirección las siguientes actividades:

- a) Por parte de la Subdirección de Organización y Desarrollo Administrativo materializar en:
  - a. La presentación al 100% en forma escrita y digital del Programa Anual de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental (PAIM) considerando los lineamientos emitidos por la Coordinación General de Modernización Administrativa a través del PROIM. Cabe destacar que es prácticamente imposible cubrir la totalidad de las estrategias y líneas de acción; sin embargo, se propone cubrir las de la presente propuesta.
  - b. La publicación del porcentaje de cumplimiento de las estrategias y líneas de acción contempladas en el PROIM basadas en los indicadores señalados en el apartado 4.2.4.5 de la presente propuesta.
- b) Por parte de la Dirección de Recursos Humanos:
  - a. Incrementar el número de asistentes en los cursos y módulos que presenta el Programa Anual de Capacitación y Actualización de la Delegación, ya que al día de hoy es intrascendente el número de asistentes en relación de la plantilla laboral de las áreas estudiadas.

- b. Publicar áreas que presentan el mayor número de trámites y resumir en una línea la causa de su saturación de trabajo.
- c. Publicar una gráfica comparativa del porcentaje de trámites atendidos por trimestres del CESAC contra la Subdirección de Organización y Desarrollo Administrativo y la Dirección de Recursos Humanos.

El poder medir los objetivos y las actividades que se llevan a cabo derivado de la presente propuesta es un factor clave que, desde la perspectiva de Andrés Muñoz<sup>108</sup> desprende acciones que apoyan e impulsan la innovación administrativa, ejemplo de ello es hacer de una norma una acción legal obligatoria, es decir, al emplear este tipo de métodos las acciones que emanen de ellas cuentan con un sustento teórico-práctico que permite crear un marco de referencia, en otras palabras se pretende efectuar una descripción de cómo realizar documentos un procedimiento a fin de obtener un resultado exitoso; sumado a ello, el proporcionar un estándar de calidad procedente de la aplicación de normas y la medición de los resultados es la principal aportación de éstos.

#### **4.2.4 Diseñar e implementar un plan de acción.**

En la actualidad la competencia ha sido dejada de lado en cuanto al desempeño laboral, por lo cual el presente plan de acción está diseñado y vislumbrado para retomar aspectos ya existentes en la demarcación y que pese a ello no han sido implementados, es decir, el rescate en una de las vertientes más significativas del PROIM permitirá generar una transformación y renovación en el elemento humano si se logra iniciar por el acto escrito y se da paso a la puesta en marcha. En definitiva, los objetivos generales de esta propuesta son:

---

<sup>108</sup> Muñoz Machado, Andrés. *La gestión de la calidad total en la administración pública*. Barcelona, Ed. Díaz de Santos, 1999. p 234-237.

- Modernizar al elemento humano de la demarcación para brindar servicios públicos de calidad a la sociedad en general mediante la presente propuesta integral.
- Hacer de la mejora continua un elemento inherente al quehacer administrativo de la Delegación Cuauhtémoc al recibir capacitación y actualización necesarias para lograrlo.
- Dotar al personal de los manuales administrativos y actualizar los existentes bajo una idea de servicio, racionalidad y modernidad considerando los principios básicos antes expuestos.

Gobierno eficiente y efectivo es una estrategia que enmarca la innovación en materia de asuntos administrativos y sustantivos, el primero de ellos hace referencia al manejo de los diversos recursos con los que cuenta la delegación, entre los cuales se encuentra el elemento humano; mientras que los sustantivos atienden la toma de decisiones y las acciones encaminadas a obtener mejores resultados. Bajo un sistema integral que garantice la continuidad en la gestión delegacional y comprometa a los responsables con el enfoque a largo plazo.

### **4.2.4.1 La importancia de la conducta del individuo.**

Uno de los principales elementos que marcó la ausencia en la creación del PROIM por parte de la Subdirección de Organización y Desarrollo Administrativo y por ende su nula aplicación en la Dirección de Recursos Humanos se encuentra marcada por el liderazgo discrecional que los titulares de ambas áreas demostraron, ya que no consideran prioritario capacitar al elemento humano que tienen a su cargo; sin embargo, la presente propuesta considera que los servidores públicos que son conscientes de la conducta negativa que poseen, son más flexibles a someterse a un cambio y si éste es reforzado de forma positiva, el hacer de ella un acto repetitivo, pretende modificar la conducta a nivel individual y difundirlo para hacerlo en esta organización.

La técnica para obtener la modificación en la conducta del individuo se basa en cinco pasos<sup>109</sup>:

1. Identificar las conductas críticas detectadas en el diagnóstico y en la integración de la información (tercera etapa).
2. Medir estas conductas o detectar qué porcentaje de los servidores públicos poseen éstas.
3. El análisis de éstas permitirá conocer las causas y estímulos que las generan.
4. Desarrollar una estrategia de intervención para erradicarlas.
5. Evaluar la actuación para asegurar una mejora continua.

Por medio de este punto es que se reconoce la importancia del elemento humano, ya que en él radica cada una de las acciones que requiere la administración pública para materializarse y por ende mostrarse a la sociedad en general, enmarcando la relevancia que se requiere para impulsar este cambio, empezando por erradicar la mentalidad vigente de los servidores públicos y transformarla en la adopción de un quehacer administrativo proactivo.

#### **4.2.4.2 Ética pública y liderazgo.**

Desde hace ya algunas décadas diversos trabajos hablan acerca de cómo ejercer la Ética en la función pública, pese a ello su inclusión en el sector público, así como en instituciones educativas se ha tornado sinuosa por innumerables actores que la rodean; sin embargo, para el científico social el eje rector en la instauración de este tipo de ciencia es afrontar una preocupación pública inexistente en épocas pasadas debido a la insensibilidad que demuestran hoy las personas que ocupan un puesto dentro de la actual administración en la Delegación Cuauhtémoc.

Retomando a un autor clásico, Aristóteles habla acerca de la Ética cuando menciona que esta “no se estudia para saber qué es la virtud...sino para aprender

---

<sup>109</sup> Stepehn, Michael y *et al.* *Técnicas para el cambio organizacional*. México, McGraw-Hill, 1983.p 36-70

a hacernos virtuosos y buenos<sup>110</sup>”, es decir, en nuestros días se busca que el funcionario público actúe con integridad y honestidad como inherentes a su persona, lo cual hace de la Ética Pública una ciencia que se basa en los valores morales de los actos que realiza el individuo para ejercer la administración pública, capacitándolo en la resolución de problemas que resguarde ante todo el bienestar común del ciudadano que demanda un servicio para sí.

Anteriormente se señalaba la importancia de modificar la mentalidad del servidor público entorno al tradicionalismo que posee para desarrollar sus actividades dentro de esta demarcación, derivado de ello es que la impartición del curso de “Ética y administración pública” en sus dos módulos busque ayudar en el proceso de comportamiento del elemento humano para ejercer un uso correcto de su raciocinio a la par de un autocontrol necesarios para brindar un servicio a la colectividad, por ello este curso se apoyará en:

- La organización con los elementos humanos operativos y de alta jerarquía que permita organizar a su respectivo personal para que se distribuyan en bloques y de esta forma asistan a él.
- Debe exaltarse que este tipo de cursos no sólo es un requisito, sino una necesidad que permitirá una mejora en su actuar aunado a un aprendizaje personal, por lo cual se llevara a cabo con cierta frecuencia.

En términos prácticos se busca que este tipo de eventos impacten al personal operativo pero de igual forma a los jefes inmediatos de cada área, ya que ellos serán quienes ejerzan su respectivo liderazgo enmarcado por una serie de iniciativas y acciones que pretenden conducir a su equipo de trabajo a obtener resultados positivos que sean capaces de mostrar el propósito fundamental y la razón de existir de esta demarcación, ya que cada uno de los servidores públicos y las funciones que desempeñan forman parte del todo, no sólo con el fin de ofrecer una buena imagen, sino para procurar y brindar servicios públicos de calidad a la sociedad.

---

<sup>110</sup> Aristóteles. *Ética a Nicomaco*. Madrid, Instituto de estudios políticos, 1959. p27-29.

La importancia de este tema radica en orientar el servicio público hacia la sociedad que busca ver reflejadas sus demandas en funcionarios públicos comprometidos con su labor, ya que la ética pública pugna por configurar a un individuo que mire al interés del ciudadano, siendo esta la forma de orientar sus actividades hacia ellos al consultar sus opiniones, mejorar aspectos que le son sensibles e imprescindibles, acompañado de respeto y cordialidad que con el paso del tiempo se ha perdido al momento de ofrecer cualquier servicio a la ciudadanía<sup>111</sup>.

La importancia del liderazgo radica en el reconocimiento que su equipo de trabajo deposite en él para adquirir la dirección y, en este caso se encuentra enmarcado en la figura del jefe inmediato. Es indispensable reconocer que el servidor público que adquiere el liderazgo posee la capacidad de detectar, reubicar e incorporar al personal que conozca a la perfección sus funciones ya que serán su principal herramienta para auxiliarse de ellos y así continuar la identificación de servidores con capacidades y características específicas que impulsen la Administración de la Calidad Total.

Aunque la concepción de Calidad Total esté asociada normalmente con la producción, hoy día también se asocia con los servicios en general y por ende los que brinda el gobierno, pese a ello la forma de adecuarlo al entorno nacional es respondiendo a interrogantes tales como ¿lo que se quiere? y ¿cómo lograrlo?. Retomando a Andrés Senlle y Joan Vilar, una implementación exitosa se logra si ambos titulares se dan a la tarea de:

- a) Darse cuenta. Conseguir que todos los involucrados adquieran conciencia de lo vital que resulta implantar un sistema de calidad.
- b) Decisión. Iniciar con la elaboración de un proyecto indica que se tomó una decisión para su puesta en marcha.
- c) Compromiso. Incorporar a los servidores públicos para que participen de manera voluntaria en su formación y capacitación a fin de implantar la calidad.

---

<sup>111</sup> Olías de Lima. Blanca. *La nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001. Capítulo II.

- d) Actuación. La ejecución del proyecto mediante sistemas, métodos, planificación, organización, objetivos, fechas y grupos de personas encargados de ellos.
- e) Control. Verificar que los objetivos planteados en el proyecto se cumplan en la medida de lo posible durante y al final del proyecto, y finalmente corregir y retroalimentar los inconvenientes presentados a lo largo de éste.

La incorporación de cada una de ellas pretende que los líderes demuestren la capacidad que poseen para desempeñar de manera eficiente y eficaz el cargo asignado, considerando que la principal característica que poseen es trabajar en un marco de ética pública, lo cual dotará a los equipos de trabajo de un cierto grado de obligatoriedad para cumplir con sus funciones en los mismos términos y, por otro lado se tratará la importancia que tienen cada uno de ellos para gestar un proceso de cambio tan complejo. En definitiva, el primer paso es dotar a los titulares de las áreas de esta visión de liderazgo al procurar que cumplan con las funciones establecidas en el Manual de Administrativo de la Delegación Cuauhtémoc que debe partir como iniciativa propia y ser reforzada mediante el curso ya existente llamado “persona y productividad” sumado al de “planeación estratégica situacional”.

#### **4.2.4.3 Del liderazgo a la integración de equipos de trabajo.**

El principal indicador de que la fase de integración ha tenido éxito es la disponibilidad de los servidores públicos para integrar equipos de trabajo, por ello el introducir este tema mediante el curso de “racionalización y simplificación de trámites”, “mejora continua en calidad y atención al público”, serán un referente teórico que los trabajadores tomarán para proceder a la parte práctica que estará acompañada por los llamados *Círculos de calidad*, definidos como un pequeño grupo que posee un objetivo y preocupaciones profesionales en común que son

guiados por el responsable jerárquico directo más próximo<sup>112</sup>. La creación de éstos es necesaria porque de ellos se obtendrá y delimitará la información concreta y necesaria para saber qué tipo de problemas comunes afronta el área, complementado de forma paralela con el análisis que arrojó la presente tesis. Los puntos clave para integrar estos equipos son:

- Su integración debe ser de entre seis y diez personas siguiendo criterios de interacción y dinámica grupal, de modo que se facilite el intercambio de ideas en las reuniones que se establezcan, basados en:

**Principales aspectos a considerar para la nueva forma llevar a cabo el quehacer administrativo.**

<b>PAPELES DIRECTIVOS Y RESPONSABILIDADES INDIVIDUALES DE LOS INTEGRANTES DEL EQUIPO</b>	
<b>R</b> <b>Responsabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Designar a un responsable</li> <li>• Iniciar acciones</li> <li>• Asegurarse de que las acciones se lleven a cabo</li> <li>• Ejecutar y delegar tareas a quien corresponda</li> <li>• Involucrar a los miembros del equipo para lograr consensos</li> </ul>
<b>A</b> <b>Aprobación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar o rechazar la acción recomendada por los superiores</li> <li>• Asegurarse de que los miembros participen en forma adecuada.</li> <li>• Asegurar que los recursos estén disponibles para su aplicación</li> <li>• Establecer los parámetros</li> </ul>
<b>S</b> <b>Soporte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar apoyo y recursos</li> <li>• Compartir conocimiento y experiencia</li> <li>• Hacer preguntas y desafíos</li> <li>• Ofrecer opciones e información</li> </ul>

<sup>112</sup> Llorens Montes, Francisco Javier. *Calidad total: fundamentos e implementación*. Madrid, Pirámide, 2000. p 139.

### I Informa

- Escuchar para asegurar la comprensión
- Utilizar la información
- Mantener abiertos los ciclos de información
- Hacer preguntas y expresar opiniones

**Fuente:** Sumanth, David J. *Administración para la productividad total*. México, CECSA, 1999. p 320-321.

- Los integrantes del equipo deben compartir el área de trabajo, siendo éste un factor que unifique su sentir respecto del sentido de pertenencia a la demarcación equiparado a los obstáculos que afrontan en el desempeño de sus funciones.
- La frecuencia en las reuniones puede verse afectada por la carga de trabajo que se presenta para los integrantes, pese a ello lo recomendable es realizarlas una vez por semana durante horas laborales y en su defecto cada quince días, siendo este último un caso extraordinario; sin embargo, se debe hacer énfasis en el propósito de estos círculos, el cual es dotar al trabajador de herramientas que agilicen su trabajo y, por ende no debe ser considerado como una actividad extra que deba ser remunerada. Un beneficio que se obtiene de forma paralela al presente propósito es la inclusión de los trabajadores en el ambiente institucional.
- La igualdad dentro del círculo es inherente, pese a ello se debe integrar a un supervisor dentro del mismo que a su vez puede fungir como jefe del círculo. El principal rol de este supervisor es otorgar la palabra durante las reuniones, ya que todas las decisiones son resultado del equipo, nunca de una sola persona.
- El asesor será quien acudirá a las reuniones y aconsejará a los diversos círculos de calidad que se formen, lo cual indica que no formará parte de alguno de ellos. La principal aportación de estos es la experiencia y sobre todo la formación que posean respecto al tema.

Cabe mencionar que la Círculos de Calidad desde sus inicios se encontraban estrechamente ligados a la producción, pero con el paso del tiempo se implementó

en diversos servicios hasta que permeó en el sector público, debido a que su método va más allá de ser plasmado en un programa, sino que es sinónimo de reorganización institucional. Tal afirmación es apoyada porque factores como el nivel de calidad no sólo atañen al ámbito privado, sino que es uno de los principales elementos que la administración pública reclama para sí en sus diversas entidades. En este caso permite a las áreas mencionadas identificar el problema central y sus derivados, los cuales son resultado de las diversas reuniones de los círculos de calidad auxiliados de la presente tesis. Una vez que han sido identificados interviene el asesor para dar forma al problema planteado en caso de necesitarlo.

Posteriormente se recolectarán, analizarán y propondrán soluciones que serán comunicadas al supervisor y que, una vez que sea aprobada esta lista para ser comunicada a los directivos. La retroalimentación hace acto de presencia cuando los directivos se involucran en los problemas planteados al brindar su punto de vista e incluso ofrecer una vía extra a las propuestas, entre las que debe proliferar el reconocimiento a los elementos humanos destacados por la labor que desempeñan y por ende estimularlos mediante su estancia y posibilidad de promoción como producto del esfuerzo realizado, esto sin duda desencadena desarrollos jerárquicos equiparados al reconocido y por ende en los incluidos en la alta escala jerárquica, en otras palabras, el trabajo en conjunto promueve el desarrollo individual y grupal, lo cual erradica paulatinamente los vicios administrativos señalados con anterioridad.

Con esta propuesta no se pretende dar “borrón y cuenta nueva”, por lo contrario el rescatar algunas de las costumbres que el trabajador posee y dan valor agregado a su persona, al igual que a la labor que desempeña, es una herramienta que permite integrar al servidor público a la misión y visión de la Delegación Cuauhtémoc, equiparado con el propósito de mostrarle que no todo se basa en criticar y desechar lo que aprendieron con los años, pues se pretende aprovechar y recuperar las prácticas que sí funcionan. Para ello los equipos deberán considerar que:

- Una vez que sus propuestas fueron analizadas por su superior y por ende han sido retroalimentadas, el equipo en consenso retomará éstas y votará las que serán puestas en marcha, para lo cual el 70% de los integrantes deberá estar de acuerdo.
- El equipo distribuirá las asignaciones de acuerdo con al puesto que ocupe cada integrante, a fin de que se realice una repartición efectiva, eficiente y sobre todo equitativa de las tareas a realizar en el área.
- El paso a seguir es planear el trabajo previamente distribuido por lo cual los recursos materiales y el factor tiempo sean explotados a su máxima capacidad.
- Supervisar, actualizar y mantener este plan genera experiencia en términos positivos, es decir, erradica los vicios administrativos arraigados con anterioridad y dota de un ritmo de trabajo distinto a los trabajadores.
- El proceso anterior ayudará a reforzar o eliminar métodos que obstaculizan la modernización administrativa, porque descarta aquellos que entorpezcan las tareas que les han sido asignadas.

#### **4.2.4.4. Renovación del quehacer administrativo a través de la reingeniería de procesos.**

El impulso de la reingeniería de procesos proviene de filosofías japonesas que diversas compañías occidentales adoptaron con el fin de enfocarse en los procesos y de esta forma impulsar las actividades en la cadena de valor. La principal aportación es el giro que la organización realiza hacia el proceso y no el negocio, donde retoma las “métricas del valor”, es decir, la calidad en el servicio prestado, tiempo de ciclo reducido, costo reducido para el consumidor, de forma esquemática puede retomarse de la siguiente forma:

**Elementos generales de la reingeniería de procesos**



**Fuente:** Extraído de Henry J. Johansson *et al.* *Reingeniería de procesos de negocios*. México, Limusa, 1995.

Este tipo de dinámica busca que la reingeniería de procesos impulse una mejora radical en lugar de una de carácter continuo, para ello se apoya en la vinculación organizacional que parte de un desmembramiento y culmina con la reconstrucción de procesos claves. Entre los elementos significativos de este método se encuentra el hacer de interés común las metas finales a cumplir equiparado al lograr que sean comprendidos por todos los involucrados, donde la nueva forma de trabajar este acompañada de un cambio en la interacción laboral, es decir, hacer del trabajo en equipo un hábito más que una obligación apegado a los cambios realizados en los procesos que llevan a cabo, ya que se pretende incrementar el valor de la organización en su conjunto para que el individuo lo haga de forma paralela.

Derivado de ello, la reingeniería de procesos es, por definición<sup>113</sup>, el método mediante el cual una organización puede lograr un cambio radical de rendimiento, este se encuentra medido por variables como el costo, tiempo de ciclo, servicio y calidad, para lo cual se apoya en varias herramientas y técnicas enfocadas en el servicio público como una serie de procesos del producto principal que den como resultado la atención de demandas y necesidades de la sociedad, orientados hacia el ciudadano en lugar de una serie de funciones organizacionales.

La reingeniería de procesos resulta vital cuando la selección que se hace de ellos entrelaza los límites funcionales, atiende necesidades y expectativas de la ciudadanía sumado a la capacidad de organización que posee para proporcionar un servicio de calidad en términos técnicos y operativos, que permitirán dar como resultado procesos exitosos a la par de elementos humanos de calidad. Entre los puntos que destacan de método se encuentra la interacción de los procesos destacados (como los anteriormente mencionados) sumado a la tecnología empleada para lograrlo, ya que, mientras uno combina la actividad física y mental para lograrlo, la otra ayuda a cumplir las demandas y necesidades de la ciudadanía, con el fin de cubrir objetivos tales como:

1. Lograr la satisfacción del ciudadano, para ello el trabajo realizado debe ser reconocido y respetado por los ciudadanos que lo demandan, ya que la presente propuesta aunada a este método debe permitir un suministro oportuno de productos y servicios que cubran necesidades y demandas.
2. Mantener presente el cumplimiento del proyecto establecido.
3. La presencia de eficiencia al momento de producir y brindar el servicio público, manteniendo vigentes los objetivos a cumplir.
4. La reingeniería de procesos permite que la creatividad en las funciones de los servidores públicos se desarrolle, a la par de ejecutar sus tareas con un desempeño favorable para esta institución pública.

---

<sup>113</sup> Henry J. Johansson, *et al. Reingeniería de procesos*. México, Limusa, 1995. p 15-47

5. La nueva perspectiva que se adquiere de los procesos que cada uno de los servidores públicos realiza, permite que se ejerza una administración pública que aliente la iniciativa para definir la forma en que trabajara, apegada al valor agregado que se le da a su trabajo considerándolo como un compromiso que se adquiere con el servicio público.
6. Este cambio gradual en los procesos permite que el servicio que se brinda al público sea de calidad y que, por ende, represente un valor perdurable para la sociedad, así como el mejoramiento de la imagen a nivel local y, posteriormente se expanda al nivel nacional.
7. Este cambio permeara en el ambiente laboral, ya que se reconoce la labor del servidor público así como el trabajo realizado en conjunto, es decir, se le otorga reconocimiento al trabajo individual por la contribución realizada así como a los logros en equipo por el desempeño mostrado.

Todos estos factores son clave para concebir a la reingeniería de procesos.

#### **4.2.4.5 ¿Cómo evaluar los resultados?**

Uno de los principales indicadores que demuestran la efectividad de la presente propuesta en cuanto al manejo de la información en función de las necesidades mostradas por parte de los trabajadores al interior de la Delegación Cuauhtémoc y la población en general, es mostrar en términos gráficos o numéricos los avances logrados en los rubros sometidos a propuesta, entre los más destacados se encuentra:

- Por parte de la Subdirección de Organización y Desarrollo Administrativo:
  - Una propuesta de forma escrita del Programa de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental (PROIM) en la estrategia de Gobierno Eficiente y Efectivo y sus respectivas líneas de acción.
  - Publicar el porcentaje de cumplimiento de las anteriores comparando lo hecho en 2009,2010 y posteriores.

- Por parte de la Dirección de Recursos Humanos:
  - Cuadro comparativo del número de asistentes en los cursos y módulos que presenta el Programa Anual de Capacitación y Actualización de la Delegación durante el 2009, 2010 y a la fecha.
  - Lista de personas que acreditaron dicho curso con excelencia o que lo concluyeron.
  - Comparativo de trámites atendidos durante el 2009,2010 y a la fecha, debido a la actualización recibida.
  - Comparar el porcentaje de trámites atendidos a la fecha por parte del CESAC (que es el área que más se asemeja a las nuestras) contra la Subdirección de Organización y Desarrollo Administrativo y la Dirección de Recursos Humanos.

Para apoyar el presente apartado, existen una serie de indicadores que se muestran como viables para medir el grado de avance y mejora respecto a los aspectos retomados en el PAIM, estos son:

**Principales indicadores a implementar como resultado  
de la presente propuesta**

Nombre del indicador	Formula
Porcentaje de cobertura del PAIM	$(\text{Número de delegaciones políticas registradas en la CGMA con PAIM vigente} / \text{Número total de delegaciones políticas de la Administración Pública del Distrito Federal}) * 100$
Porcentaje de personas capacitadas de las áreas seleccionadas	$(\text{Número de personas capacitadas en el arranque del PAIM} / \text{Número total de enlaces designados y miembros de equipo de trabajo notificados}) * 100$
Porcentaje de cumplimiento de proyectos basados en las líneas de acción estipuladas en el PROIM.	$(\text{Número de proyectos emprendidos en las líneas de acción propuestas por el PROIM} / \text{Número total de proyectos registrados en el SIPROIM}) * 100$

Porcentaje de consultorías otorgadas a los proyectos emprendidos	(Número de proyectos remitidos a consulta por experto en el semestre / Número total de proyectos registrados) * 100
Porcentaje de participación efectiva por parte de los ciudadanos	(Número de propuestas viables derivadas de encuestas que se implementaron / Número total de propuestas viables derivadas de encuestas) *100
Porcentaje del uso de las TIC en los proyectos de modernización administrativa	(Número de proyectos que considera en su desarrollo uso estratégico de las TIC / Número total de proyectos registrados) * 100
Porcentaje de cumplimiento de los proyectos implementados	(Número de proyectos implementados / Número total de proyectos programados para implementar) * 100

**Fuente:** Indicadores construidos con base en los formulados por la Coordinación General de Modernización Administrativa.

Cabe señalar que la presente propuesta y el apoyo en diversos métodos como el *benchmarking*, reingeniería, calidad total, entre otros, no son la panacea de los problemas en el quehacer administrativo; sin embargo, se pretende obtener un impacto positivo teniendo como punto de partida el elemento humano para que se obtenga el mínimo de errores cometidos en su actuar, basado en un cambio de conducta a lo largo de su puesta en práctica para generar una transformación que alcance a los recursos materiales y financieros necesarios para lograr una modernización administrativa exitosa.

Un beneficio que se obtiene de esta propuesta es contar con una administración pública que pugne en las delegaciones políticas (en este caso Cuauhtémoc) más eficientes, eficaces, de calidad y en *pro* de transparencia para generar una mayor participación de los involucrados y ante la sociedad, lo cual abrirá el camino hacia un control más democrático de esta demarcación.

### **4.3 Una vía alterna para modernizar al elemento humano: Servicio Público de Carrera Delegacional**

Servicio Civil de Carrera es el nombre por medio del cual se reconoce a nivel mundial a la profesionalización de los funcionarios y servidores públicos; mientras que, para Omar Guerrero<sup>114</sup> en México se localizan indicios desde 1742 con el entonces virrey Francisco Fernández Mollinedo, quien tomó el cargo debido a la honorabilidad y experiencia que lo caracterizó, lo que dio pauta a la conformación de la carrera administrativa. Posteriormente, en 1905 se transformó la Escuela de Estudios Comerciales en Escuela de Comercio y Administración donde se introdujo la carrera de perito empleando administradores públicos para desempeñar la hacienda pública. De 1761-1832 se dan políticas de personal importantes en materia de profesionalización y permanencia de los funcionarios públicos, aunque la designación sigue realizándose por medio de nepotismo.

De 1910-1928 se realiza un proyecto de Ley de Servicio Civil de Carrera que fue retomado hasta 1917 en cuanto a regular la relación laboral, sin embargo se omitió una parte relevante como lo es su reglamentación. En 1922 con la creación de la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), encabezada por el entonces Presidente de la República Álvaro Obregón, se impulsó una congregación profesional de servidores públicos y gracias a ella se crea la carrera administrativa mediante Ley de Servicio Civil. Para 1925 se expide la Ley de Pensiones Civiles de Retiro que posteriormente por acuerdo presidencial se estableció un sistema de admisión, escalafón y separación de los empleados pertenecientes a la Contraloría y que como resultado se expidió la Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de exámenes para normar el requisito de ingreso. En 1929 se elabora un proyecto de Ley de Servicio Civil para el Poder Legislativo pero no es hasta 1931 donde a través de la Ley Federal del Trabajo estipula que los servidores públicos se registrarán por dicha ley.

---

<sup>114</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal: una apreciación administrativa*. México, UNAM, 2003. p 149-160.

En el periodo de 1932 a 1965, se realizaron avances en esta materia al interior de diversas dependencias, siendo el más significativo la reforma constitucional que se llevo a cabo en 1960 al Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en el cual se incorporo al artículo 123 en su apartado B, el regular las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores con base en un sistema que permitiese a los trabajadores ascender conforme a sus conocimientos, aptitudes y antigüedad.

En el periodo de 1983-1988 el tema del servicio civil se considero en el Plan Nacional de Desarrollo<sup>115</sup>, sin embargo, no se logro concretar punto alguno en esta materia, lo cual dejo en materia pendiente el establecimiento de un sistema o expedición de una ley que normara la profesionalización de los servidores públicos. Con Miguel de la Madrid se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal que pretendió modernizar al servicio público promoviendo capacitación permanente.

A decir del autor se materializó la relevancia del tema en el llamado Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, donde el profesionalizar a los servidores públicos formó parte del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) que a su vez derivaba en un subprograma llamado “Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público”.

Desde la perspectiva de Rafael Martínez Puón<sup>116</sup> con Vicente Fox Quesada se retomó el impulso modernizador mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en su apartado denominado “Buen Gobierno” el cual derivó en dos propuestas innovadoras como el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo y el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental. En él se señala que el Servicio

---

<sup>115</sup> Salinas Narváez, Javier *et al.* *Servicio Civil de Carrera en México*. México, INAP, 2004. p 61-85.

<sup>116</sup> Martínez Puón, Rafael. *La profesionalización de la administración pública en México: Dilemas y perspectivas*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública (España), 2003. p 113-139

Profesional de Carrera tiene como propósito coadyuvar en la búsqueda de mecanismos necesarios para asegurar que las funciones públicas se desarrollen por los servidores públicos de mando más capacitados y con mejores habilidades, aptitudes y experiencia para que las personas lleguen a los cargos públicos cumpliendo con esos requisitos.

Con la publicación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera el 1° de enero de 2003, las esperanzas de profesionalizar al servidor público de la administración pública federal adquirieron nuevamente relevancia e incluso se pensó en la transformación paulatina de los cuadros administrativos, un punto clave es que mediante ella se puede definir como “un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad<sup>117</sup>”. Sumado a ello la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cambia su denominación por la de Secretaría de la Función Pública la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 con el objetivo de dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal.

Actualmente, en el ámbito estatal, en este caso el Distrito Federal existe normatividad en esta materia mediante la Gaceta Oficial del Distrito Federal<sup>118</sup> de la *Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (LSPCAPDF)*, mediante el cual se señala que las reglas obedecerán a “procedimientos transparentes para efectuar el ingreso, permanencia y desarrollo de los servidores públicos de carrera, evaluando su capacidad, desempeño y méritos en igualdad de oportunidades<sup>119</sup>”. En la Delegación Cuauhtémoc se encuentra contemplado en su Manual Administrativo como una atribución del Jefe Delegacional:

---

<sup>117</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Artículo 2.

<sup>118</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, número 104, 13 de junio de 2000.

<sup>119</sup> Ídem. Artículo 4.

“IX. Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional<sup>120</sup>”.

A pesar de que se ha logrado derribar un obstáculo tan grande como es la inclusión de la profesionalización del servidor público a través de una normatividad vigente en la esfera estatal y municipal, aún no se ha puesto en marcha ninguno de los dos niveles, lo cual puede responder a la complejidad del entorno político, económico, social y sobre todo administrativo al interior y al exterior de las instituciones.

Pese a ello, la ambivalencia que posee el Servicio Público de Carrera es por un lado profesionalizar a una burocracia cada vez más arraigada y obsoleta mediante un sistema que pugna por el desarrollo personal y profesional; mientras que, por el otro, esta propuesta llega demasiado tarde a nuestro continente, ya que grandes practicantes como el continente europeo, al día de hoy han declarado muerto este sistema por un numerosos conflictos presentados en un entorno más controlado que el nuestro, nos hace pensar sobre la viabilidad de ser puesto en marcha en la demarcación.

---

<sup>120</sup> Manual Administrativo de la Delegación Cuauhtémoc. Artículo 117.p 23

## CONCLUSIONES

El Estado es una entidad creada por hombres, el concebirlo como una organización de carácter institucional muestra que su objetivo primigenio es solucionar los problemas generados en la sociedad y por ende, la importancia de su estudio, para ello concentra, ejerce y retiene el poder mediante el cual gobierna y administra los conflictos que se hacen presentes en su territorio.

El gobierno materializa las funciones que le han sido conferidas al Estado, y por ende adquiere objetivos claros y definidos que orientan y encausan los criterios económicos, políticos y sociales de una sociedad en vías de practicar la democracia, de ahí la capacidad de desarrollar y supervisar políticas públicas acerca de temas que atañen a la sociedad en general, éstos van desde mantener el orden en su territorio hasta colaborar con los Poderes de la Unión a través de sus diversos órganos, lo cual hace de ello un ente articulado (Estado-gobierno-administración pública).

La administración pública es conjunto de organizaciones mediante las cuales la actividad gubernamental se concreta y de forma paralela se constituye como estructura administrativa legal, para ello se apoya en funcionarios públicos que ejercen este tipo de actividades y que desde la época de los romanos se forjó y sentó las bases de esta disciplina en este tipo de figuras, que con el paso del tiempo se consolidaron como eje rector del quehacer administrativo.

En la actualidad la Administración Pública Federal Mexicana se divide en centralizada y paraestatal, la primera de ellas enmarcada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la segunda en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, materializando la forma en la que se organiza a nivel nacional el brazo ejecutor del gobierno.

A nivel Distrito Federal la administración pública se encuentra regida bajo el documento denominado "Estatuto de Gobierno" donde el jefe de gobierno es el encargado de administrar a las demarcaciones políticas que lo integran y

encabezar la administración pública del Distrito Federal, por ende bajo su responsabilidad queda el ejercer la modernización e innovación del aparato administrativo, delegando en la Oficialía Mayor este tipo de tareas y a su vez, en la figura del delegado y a través del área correspondiente mantener presente la necesidad de eficientar esta estructura.

La reforma administrativa fue un parteaguas por traer consigo cambios significativos en materia de administración pública, ya que gracias a ella se crean instituciones y normativas, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrió camino a cuestiones de fondo como los cambios implementados en el quehacer administrativo mediante los cuales se buscó una serie de cambios para hacer más eficiente y eficaz el quehacer administrativo.

Se trató de generar un cambio a nivel gubernamental con la reforma administrativa que en los inicios de su implementación se enfrentó a una serie de tropiezos que hicieron dudar de su efectividad; sin embargo, científicos sociales como Alejandro Carrillo Castro mostraron que su influencia abrió paso a la adopción de nuevas medidas para impulsar la función pública mexicana.

En los años 80 hubo transformaciones que pretendían hacer frente a la crisis del Estado Benefactor mediante una serie de instrumentos que permitieran modificar y readecuar las funciones de la administración pública, siendo este periodo uno de los más relevantes en el quehacer administrativo aunado al impulso de sistemas de gestión pública eficaces en el servicio público a través de la llamada modernización administrativa.

En el siglo XXI se dió un vuelco histórico impregnado de carga filosófica y teorías de la administración que permeo en el quehacer administrativo, es decir, el canal de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno se reforzó cuando la administración pública adquirió un vínculo para comprender y dar respuesta a las necesidades y demandas de la ciudadanía apoyándose en la modernización administrativa para lograrlo.

La innovación y los cambios propuestos versaron en trasladar del sector privado al sector público técnicas como el neogerencialismo, el cual resulta criticado por comparar y asemejar ambos sectores tan distintos desde un punto tan básico como lo es la visión que posee del mercado respecto a la ganancia.

El principio que el sector público no persigue respecto a la visión gerencialista y que, para diversos científicos sociales es concebido como incongruente, es la adecuación forzada que se pretende realizar para la administración pública; sin embargo, la ejecución del gerencialismo se puede apreciar desde distintas perspectivas como con la administración de Vicente Fox y, actualmente con Felipe Calderón, que al día de hoy ha engrosado el número de burócratas de alto nivel.

La alternancia mostrada a finales de los años 90 con la llegada al poder de otro partido gobernante trajo consigo ideas de la corriente neogerencialista que hasta el día de hoy no han mostrado la bondades de este tipo de prácticas, al contrario, los desaciertos han llevado a la administración pública nacional a un tropiezo tras otro.

Se reafirma que la expectativa creada producto del *marketing político* tan sólo fue un espejismo para mantener las prácticas del hasta entonces llamado “partido hegemónico”, las cuales sufrieron algunos cambios; sin embargo, la esencia respecto de las técnicas priistas prevalece y se nutre de técnicas gerencialistas con el paso del tiempo.

La modernización administrativa se mostró como una vía opcional para retomar el camino de eficiencia y eficacia que se abandonó hace algunas décadas y que en el Distrito Federal ha sido adoptada paulatinamente generando buenos resultados, pese a ello, no ha logrado filtrarse a sus respectivas demarcaciones políticas.

El proceso histórico de la administración pública mexicana tiene consecuencias que afrontar a largo plazo por no atender problemas de forma en un inicio y que, posteriormente se transforman en problemas de fondo que atender y difíciles de resolver.

Cuando los problemas comienzan en la forma de llevar a cabo el quehacer administrativo y, después de un periodo determinado es sobrepasado el problema inicial por uno de mayor envergadura, se trastoca la dinámica administrativa eficaz y eficiente concebida en un principio y se cae en disfunciones imposibles de contener.

Las principales razones por las cuales la gestión administrativa está en declive, es porque no alimenta ni refuerza los métodos y técnicas de los cuales se vale la administración pública, por consecuencia el arraigo de vicios administrativos se equipara a la pérdida de valor en la función pública y por ende exterioriza una imagen torpe en su actuar.

La conducción del país queda a la deriva al recaer en funcionarios públicos que, al resistirse al cambio y no considerar a un líder nato para llevarlo a cabo, provocan un declive ineludible de la gestión pública, socavando poco a poco la administración pública nacional y con una tendencia exponencial a continuar por el mismo camino.

Las omisiones y errores en la administración pública nacional suelen crear un efecto dominó que no muy tarde trastocará directamente la gestión pública delegacional, confirmando que si uno de ellos falla el otro también lo hará, siendo un efecto colateral significativo la ausencia de legitimidad y gobernabilidad, ya que, si un gobierno no es capaz de hacerse obedecer, el llevar a cabo el quehacer administrativo se torna imposible de ejecutar y por ende inverosímil de favorecer.

Esta propuesta integral que va del rescate del elemento humano como servidor público eficiente y eficaz, incorporando una ejecución del quehacer administrativo eficiente y finalizando con una administración pública sana, incorpora elementos de la administración estratégica mediante la cual se propone reencontrar el objetivo primordial del funcionario público y, de forma paralela emplear el *benchmarking* como una herramienta que dote de valor agregado en la gestión pública a las actividades desempeñadas por los antes mencionados y por consecuencia genere una tendencia por ser los mejores en este ramo.

La interrelación que se da con la unión de ambos métodos tiene como objetivo articular una propuesta que parta del conocimiento y análisis del área (método deductivo e inductivo) demostrando que un estudio de esta categoría hace frente a los problemas que aquejan al quehacer administrativo delegacional pese al tiempo de arraigo que tenga éste, ya que se tiene un punto de vista ambivalente, por un lado el estudio teórico con enfoques desde la perspectiva de científicos sociales, y por el otro el práctico a través del reconocimiento del área analizada.

La presente propuesta es una opción viable porque no trata de adaptar un modelo determinado al problema que le aqueja, sino al contrario, observa, estudia, analiza y evalúa el entorno para que, derivado de las irregularidades presentadas sean los diversos métodos provenientes de la ciencia administrativa los que se presenten como una vía para la resolución de este tipo de conflictos.

El resultado de esta investigación arroja una propuesta diseñada con un plan de acción que pretende exaltar las actividades desempeñadas con eficacia y eficiencia, corregir las disparidades e irregularidades presentadas a lo largo de la exploración e incluso compararlas con alguna dentro de la misma demarcación que cumpla con tal objetivo.

El tener como punto de partida al individuo considerado como burócrata al cual modernizar y redescubrir a través de la ética pública y el liderazgo, es el paso inicial para modificar su entorno y generar un impacto positivo en la administración pública delegacional, lo cual lo hará flexible a trabajar en equipo y para ello los círculos de calidad se ofrece como opción.

El proceso denominado *caja negra* es el que da cierre a este ciclo y por medio del cual se comprueba la efectividad de la presente propuesta, ya que a través de la reingeniería de procesos se comprueba si las propuestas han tenido éxito y serán medidas conforme a la evaluación propuesta.

En consecuencia la presente propuesta pugna porque la función pública sea modificada y se realice en torno a la administración estratégica y el *benchmarking*

a nivel macro, ya que ambos son métodos que articulan y funcionan como herramientas idóneas para dar este paso.

El elemento humano debe afrontar cambios en la forma de desarrollar su función, ya que, un porcentaje importante realiza trabajo operativo que carece de especialización, lo cual hace necesario que el personal en sus diferentes jerarquías se encuentre capacitado para hacer frente a sus nuevas tareas, así como a los diversos retos que la ciudadanía demanda día con día, por ello los conocimientos, técnicas y habilidades de los funcionarios deben ser reforzados y actualizados constantemente mediante un medio idóneo como lo es la capacitación.

El individuo es el eje del quehacer administrativo, por lo cual se procura dotarlo con capacitación de las herramientas que lo reconfiguren como servidor público de esta institución, una vez dado este paso, el individuo es inmerso en la dinámica laboral que día a día afronta y por ello el trabajo en equipo es modificado de manera tal que la integración de los funcionarios rindan frutos y permita materializar procesos ágiles, eficaces, eficientes, óptimos, puntuales y transparentes en cada uno de los que brindan a la ciudadanía en general.

Esta visión de capacitación pretende gestar una interrelación entre los funcionarios de la escala jerárquica alta hasta los operativos donde los aspectos técnicos, la negociación permanente entre directores y empleados, sumado al conocimiento práctico, la experiencia y la discusión política procuren mantener la actualización del elemento humano en la Delegación Cuauhtémoc aunado a la eficiencia en el servicio que se brinda a la ciudadanía.

La reivindicación e inserción del elemento humano en la modernización administrativa es posible mediante una constante adecuación a sus funciones, procedimientos y resultados que brinde al interior y exterior de la demarcación, para ello es necesario implementar la presente propuesta mediante los programas de capacitación orientados al individuo, los servidores públicos en su conjunto y finalmente a los procedimientos que realiza.

Con la capacitación el desarrollo del elemento humano se orienta a potencializar sus capacidades como individuo a través del reentrenamiento, generando una mejora en su desempeño actual y futuro, con el objetivo de integrarlo a la dinámica laboral en grupo e inmediatamente asociarlo con el desarrollo de la institución en general, en este caso la Delegación Cuauhtémoc.

La propuesta pugna por proveer al servidor público de los conocimientos y herramientas necesarias para planear, ejecutar, controlar y evaluar las actividades que desempeña mediante capacitación y de forma paralela erradicar las acciones mecánicas y rutinarias a los que el entorno lo ha obligado a consumir, ya que el intelecto y la capacidad de la cual se le dotará permitirá que cumpla con los objetivos que la sociedad demanda.

Este marco de referencia pretende demostrar que las hipótesis planteadas son posibles ya que, al ser una propuesta basada en un caso específico permite crear ajustes y cambios en *pro* del quehacer administrativo, lo cual pugna por métodos que ofrecen un sistema renovador que revitalice al elemento humano y por consecuencia, reivindique los servicios que esta demarcación brinda a la población.

La modernización administrativa se retoma como un proyecto a largo plazo, rescatando la esencia a partir de su creación e incluso el empuje que recibió durante los sexenios mencionados, confirmando a su vez el compromiso que los servidores públicos adquieren con la ciudadanía para llevarlo a cabo mediante la creación de mecanismos que eliminen y corrijan de manera paulatina los vicios arraigados a lo largo de cinco décadas.

Se logra que la implementación de técnicas modernas de gestión permitan que la administración pública evolucione a la par de los cambios que se generan al interior y exterior de la delegación, lo cual proporcionará legitimidad y gobernabilidad, deteriorados por malos manejos en su administración y que, al retomar elementos participativos de transparencia y control transmitirá confianza y

credibilidad a la ciudadanía, eliminando el efecto dominó que trastoca al ámbito federal y estatal.

Un efecto a largo plazo pero sin duda alguna esperado es dotar a la demarcación política de una generación con cultura administrativa que modifique la actitud de los servidores públicos, lo cual gestiona un sistema de calidad que impacta de manera gradual, continúa y permanente en el quehacer administrativo deteriorado a lo largo de décadas por los mal llamados burócratas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Antaki, Ikram. *El manual del ciudadano contemporáneo*. México, Ariel, 2000.
- Aristóteles. *Ética a Nicomaco*. Madrid, Instituto de estudios políticos, 1959.
- Aristóteles. *La Política*. México, Espasa-Calpe, 1995.
- Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, 1998.
- Bozeman, Barry. *La gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Cabrero, Enrique. *Del administrador al gerente público*. México, INAP, 1995.
- Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez. *Las Empresas Públicas en México*. México, Editorial Porrúa, 1983.
- Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México: Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso*. México, Porrúa S.A de C.V., 1980.
- Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa: antecedentes, estado actual y perspectivas*. México, Instituto de Estudios en Administración, 1973.
- Carrillo Flores, Antonio. *De Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1969.
- Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*. México, Limusa, 1982.
- Finnigan, Jerome P. *Guía de benchmarking empresarial: técnicas esenciales para la nueva economía competitiva-cooperativa*. México, Prentice-Hall Hispanoamérica, 1997.
- Fred R, David. *Conceptos de administración estratégica*. México, Pearson, 2008.
- García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. México, Porrúa, 1982.
- González Uribe, Víctor. *Teoría Política*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1989.

- Guerrero Orozco, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico*. México, UAEM/Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Guerrero, Omar. *El Estado en la era de la modernización*. México, Plaza y Valdés, 1992.
- Guerrero Orozco, Omar. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal: una apreciación administrativa*. México, UNAM, 2003.
- Guerrero Orozco, Omar. *El funcionario, el diplomático y el juez*. México, Universidad de Guanajuato, 1998.
- Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985.
- Guerrero Orozco, Omar. *La teoría de la Administración Pública*. México, Harla, 1986.
- Hegel, Federico. *Filosofía del Derecho*. México, UNAM, 1980.
- Henry J. Johansson y et al. *Reingeniería de procesos*. México, Limusa, 1995.
- Huntington Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Paidós, 1972.
- Iker, Franke y et al. *Política y Administración Pública*. México, UNAM, 1973.
- Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al estudio de la Administración Pública*. México, FCE, 1963.
- Kelly, Anthony. *Maintenance management: its auditing and benchmarking*. New York, Press, 2005.
- Kliksberg, Bernardo. *La reforma de la administración pública en América Latina*. Madrid, INAP, 1984.
- Llorens Montes, Francisco Javier. *Calidad total: fundamentos e implementación*. Madrid, Pirámide, 2000.
- Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Madrid, Tecnos, 1963.

- Martínez Puón, Rafael. *La profesionalización de la administración pública en México: Dilemas y perspectivas*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública (España), 2003.
- Mendieta y Nuñez, Lucio. *La Administración Pública en México*. México, Colofón, 1943.
- Mintzberg, Henry. *Diseño de organizaciones eficientes*. México; Buenos Aires, El Ateneo, 1990.
- Moreno Rodríguez, Omar. *La administración pública federal en México*. México, UNAM, 1980.
- Morris, Stephen D. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México, Siglo XXI, 1992.
- Muñoz Machado, Andrés. *La gestión de la calidad total en la administración pública*. Barcelona, Ed. Díaz de Santos, 1999.
- Olías de Lima, Blanca. *La nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001.
- Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México; propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. México, El Colegio de México, 1991.
- Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2009.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización administrativa: propuesta para una reforma inaplazable*. México, Plaza y Valdez, 1987.
- Quiroga Leos, Gustavo. *Organización y métodos en la Administración Pública*. México, Trillas, 1987.
- Salinas Narváez, Javier *et al.* *Servicio Civil de Carrera en México*. México, INAP, 2004.
- Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México, Miguel Ángel Porrúa - IAPQROO, 2004.

- Sánchez González, José Juan. *La administración pública como ciencia*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Plaza y Valdés, 2001.
- Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*. México, Editorial Porrúa, 1976.
- Serrano Salazar, Oziel. *La Reforma Política del Distrito Federal*. México, Centro de Asesorías Multidisciplinarias, Plaza y Valdez, 2001.
- Solares Mendiola, Manuel. *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva Jurídica*. México, UNAM, 2004.
- Solé, Carlota. *Modernidad y modernización*. México, Antropos/UAM, 1998.
- Stepehn, Michael y et al. *Técnicas para el cambio organizacional*. México, McGraw-Hill, 1983.
- Sumanth, David J. *Administración para la productividad total*. México, CECOSA, 1999.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*. México, Plaza y Valdez, 2002.
- Vázquez Cano, Luis Ignacio. *La administración pública contemporánea en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

## HEMEROGRAFÍA

- Carrillo Castro, Alejandro. *Reforma administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982)* en Revista de Administración Pública 31/32, julio-diciembre 1977.
- Rivera, Eugenio. *Conceptos y problemas de la construcción del gobierno electrónico* en Revista Gestión y Política Pública, Volumen XV, 2° Semestre, 2006.

- Uvalle Berrones, Ricardo. *El carácter multifacético de la Gestión Pública Contemporánea* en Revista del Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, IAPEM, No. 37.

## **NORMATIVIDAD Y DOCUMENTOS OFICIALES**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Última reforma el 15 de noviembre de 2012.*
- Coordinación General de Modernización Administrativa. *Lineamientos para el Programa Anual de Modernización.* México, Distrito Federal 2005.
- Coordinación General de Modernización Administrativa. *Lineamientos para el Programa Anual de Modernización.* México, Distrito Federal 2008.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, número 104, 13 de junio de 2000.
- Gobierno del Distrito Federal. *III Informe de Gobierno.* México, Distrito Federal, 2000.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. *Última reforma el 9 de enero de 2006.*
- *Manual Administrativo de la Delegación Cuauhtémoc* 2009.
- *Manual Administrativo de la Delegación Cuauhtémoc* 2010.
- *Manual Administrativo de la Delegación Cuauhtémoc* 2011.
- Secretaría de Desarrollo Económico. *Delegación Cuauhtémoc.* México, 2008.

## **PÁGINAS ELECTRÓNICAS**

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Diario de Debates*, 17 de septiembre, versión digital, 1998, p 23. En dirección URL: <http://www.aldf.gob.mx/>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *Una nueva gestión pública para América Latina.* En dirección URL:

<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>

- CONAPO. *De la población de México 2005-2050*. En dirección URL: [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36&Itemid=234](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=234)
- Censo Poblacional INEGI. En dirección URL: <http://cuentame.inegi.gob.mx/monografias/informacion/df/poblacion/default.aspx?tema=me&e=09>
- *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. En dirección URL: <http://buscon.rae.es/drae/>
- INEGI 2010, Cuauhtémoc, Distrito Federal. En dirección URL: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?src=487&e=9>
- Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), *Información Política*. En dirección URL: <http://www.snim.rami.gob.mx/excel.php>
- World Bank. Mexico: Comparison between 2010, 2005, 2000. En dirección URL: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_chart.asp#](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#)
- World Bank. *State in a Changing World*, 1997. En dirección URL: [http://www\\_wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/B/1997/06/01/000009265\\_3980217141148/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www_wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/B/1997/06/01/000009265_3980217141148/Rendered/PDF/multi0page.pdf)