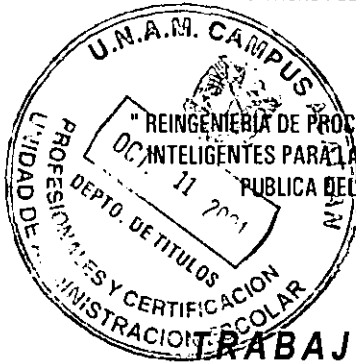




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR POLITICAS PUBLICAS PARA ASUNTOS DE GOBIERNO 2000 - 2001



"REINGENIERIA DE PROCESOS Y POLITICAS PUBLICAS : TECNOLOGIAS INTELIGENTES PARA LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL 1995-1997".

297932

TRABAJO RECEPCIONAL QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA : MARIO ALFREDO URIBE TORRES.

ASESOR: MTR. JUAN MONTES DE OCA MALVEZ





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## ÍNDICE

<b>Sumario</b>	
<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo 1. Marco teórico de referencia para el análisis.</b>	<b>10</b>
1.1 Teorías en torno al Estado	10
1.2 Concepto de Estado	13
1.3 Definición de Estado	14
1.4 Régimen Político	15
1.5 Gobierno	19
1.6 Administración Pública	22
1.7 Aproximaciones teóricas para la definición de los límites entre lo público y lo privado	29
<b>Capítulo 2. Antecedentes para la instrumentación de tecnologías de gobierno.</b>	<b>32</b>
2.1 Crisis del Estado	32
2.2 Reforma del Estado	47
2.3 Reforma Administrativa	58
2.4 Antecedentes históricos de las reformas administrativas en México	71
<b>Capítulo 3. Instrumentación de las Políticas Públicas y la Reingeniería de Procesos como tecnologías de gobierno.</b>	<b>96</b>
3.1 Concepto de Políticas Públicas	96
3.2 Definición de Políticas Públicas	101
3.3 El paradigma de la Nueva Gestión Pública	134
3.4 Concepto de Reingeniería de procesos	136
3.5 Roles en la estructura de la reingeniería	152
<b>Capítulo 4. El Programa de Modernización Administrativa del Departamento del Distrito Federal (Estudio de caso: Contraloría General del Distrito Federal)</b>	<b>159</b>
4.1 Marco Introdutorio	159
4.2 Antecedentes del Programa de Modernización	160
4.2.1 Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa (PDSA)	166
4.2.2 Programa de Calidad y Excelencia (PCE)	170
4.3 Contraloría General del Distrito Federal	175
<b>Conclusiones</b>	<b>192</b>
<b>Bibliografía y Hemerografía</b>	<b>199</b>

## INTRODUCCIÓN

En los años noventa, la calidad se ha convertido en uno de los principales temas de debate sobre el contexto de modernización de la Administración Pública misma que se ha transformado en un asunto de carácter prioritario en la agenda de muchos países de la OCDE; incluso han instrumentado Cartas a los Ciudadanos, como parte preponderante del ejercicio de la función pública<sup>1</sup>.

La Administración al servicio del público<sup>2</sup> parte de dos objetivos muy importantes en torno al papel que ahora desempeñan las organizaciones del sector público: ser una administración receptiva y tomar en cuenta el punto de vista del cliente.

Este reciente paradigma se encuentra albergado en la corriente de la Gestión Pública que incorpora herramientas de la ingeniería de la Calidad Total; como lo es la Reingeniería de Procesos<sup>3</sup>; por ello, es muy común observar las serie de normas ISO 9000, en diversas dependencias y organismos del sector público mexicano<sup>4</sup>.

Existen aspectos organizacionales complementarios que afirman no sólo el desarrollo de las tres E de los ochentas (economía, eficacia y eficiencia) para el desarrollo de una Administración más ágil, sino aquellos que permean la visión del cliente en los noventas; es decir, dos filosofías administrativas:

---

<sup>1</sup> OCDE. Un gobierno alerta: Iniciativas de servicios de calidad en la administración. México, DDF-PUMA, 1996.

<sup>2</sup> OCDE. La Administración al Servicio del Público. España, MAP, 1991.

<sup>3</sup> Manganelli, Raymond L. y Klein, Mark M. *Cómo hacer reingeniería*. Colombia, Norma, 1996. Parro, Nereo Roberto. *Reingeniería: Empezar de nuevo*. Argentina, Ediciones Macchi, 1996. Reyes, Adriana. "Reingeniería", en *Revista de Ejecutivos de Finanzas*, No. 5, Mayo, México, 2000.

<sup>4</sup> Martínez Puón, Rafael. "La calidad en la Administración Pública mexicana, de la calidad total a las normas ISO 9000: el camino correcto o el falso camino", en *Revista Prospectiva*, Año 6, No. 17, Noviembre. *La calidad en el servicio público*. México, Agrupación Política Nueva, A.C., 2000.

lo moderno y lo antiguo<sup>5</sup> se conjuntan, como parte total sustantiva en cualquier organización pública; lo anterior, queda manifiesto en la aportación de los nuevos institucionalismos<sup>6</sup> en este plano.

Se abren nuevas frontera entre el Estado y la sociedad<sup>7</sup> que desembocan en una Administración Pública urgida de atender las necesidades más esenciales de una sociedad en constante transformación<sup>8</sup> más exigente, más participativa conforme a los lineamientos que pondera el mercado en cada región o lugar de ahí que el institucionalismo<sup>9</sup> sea el eje rector de las particularidades del rediseño del Estado para el desarrollo e instrumentación de Políticas Públicas fehacientes<sup>10</sup>.

¿Cómo transformar al Estado?<sup>11</sup>, ha sido un cuestionamiento eterno en la adecuación de estrategias para el cambio sobre todo para el ámbito de la Administración Pública, sin duda alguna las Políticas Públicas colaboran en ese cometido, porque proporcionan un énfasis adecuado de estudio desde el punto de vista de las Ciencias Sociales donde se encuentra asentada la problemática estatal y de sus mecanismos de acción<sup>12</sup>.

---

<sup>5</sup> Hood, Christopher y Jackson, Michael. "Dos filosofías administrativas: lo moderno y lo antiguo", en Pineda, Juan de Dios (coordinador). *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*. México, CNCPYAP-ITAM-Universidad Anáhuac, 1999.

<sup>6</sup> Romero, Jorge Javier. "Estudio Introductorio", en DiMaggio, Paul J. y Powell, Walter W. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, CNCPYAP-FCE-UAEM, 1999.

<sup>7</sup> Haywood, Stuart y Rodrigues, Jeff. "Nuevas fronteras entre Estado y sociedad. En Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, INAP-FCE, 1994.

<sup>8</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México, IAPEM-UAEM, 1998.

<sup>9</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "El Estado, el Mercado y la Administración Pública: Un enfoque público de su relevancia institucional", en Revista IAPEM, No. 44, Octubre-Diciembre. *Reforma del Estado y Gestión Pública*. México, IAPEM, 2000.

<sup>10</sup> Veenswijk, Marcel B. "Políticas públicas". En Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, INAP-FCE, 1994.

<sup>11</sup> Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado?*. México, FCE, 1993.

<sup>12</sup> De Kostka Fernández, Estanislao. *Políticas Públicas*. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Universidad Complutense de Madrid. E-mail: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/terminog.htm>.

Ferri Dura, Jaime. *Políticas Públicas*. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Universidad Complutense de Madrid. E-mail: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/terminog.htm>

En México, los aspectos de Reforma del Estado de los últimos tres sexenios, se han desarrollado bajo la plataforma de la modernización como pieza fundamental del cambio en la Administración Pública Mexicana en aspectos de desconcentración, descentralización, privatización, entre las más importantes tanto en sus dependencias y entidades como en sus estructuras administrativas<sup>13</sup>, bajo el sistema de control de gestión<sup>14</sup>.

El análisis de políticas públicas mexicanas, se esgrimen jurídicamente desde la Ley de Planeación<sup>15</sup>; por ello, a partir de ese punto medular en la esfera constitucional, se deben partir los elementos teóricos para un análisis más integral en el análisis y elaboración de sus políticas públicas<sup>16</sup>.

La profesionalización del servicio público<sup>17</sup> es también parte importante para el desarrollo de Políticas Públicas perdurables y con éxito, la necesidad de contar con cuadros experimentados en este aspecto y con el desarrollo en la instrumentación de una Gestión Pública adecuada<sup>18</sup>; son sobretodo, aspectos claves a fin de promover una verdadera Reforma del Estado y su agenda pendiente para la Reforma Administrativa.

---

<sup>13</sup> Arguelles, Antonio y Gómez, José Antonio. *Guía metodológica para la desconcentración y modernización de estructuras administrativas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1995.

<sup>14</sup> Martínez Chávez, Víctor Manuel. "El sistema de control de gestión como base para la modernización" en *Gaceta Mexicana*, No. 56. *Modernización Administrativa*. México, INAP, Abril, 1997.

<sup>15</sup> *Ley de Planeación*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.

<sup>16</sup> Méndez, José Luis. "Elementos teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas", en *Revista RAP*, No. 84, México, INAP, 1998.

<sup>17</sup> Sánchez, José Juan. "Profesionalización del servicio público: antecedentes y perspectivas en México", en Pineda, Juan de Dios (coordinador). *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*. México, CNCPYAP-ITAM-Universidad Anáhuac, 1999.

El sustento metodológico de la presente investigación se realizó sobre la propuesta de Ospina Bozzi determinada como visión ecológica de la gestión pública, "...que puede servir para relacionar conceptualmente elementos de la práctica organizativa en la esfera micro con elementos de la política pública en la esfera macro..."<sup>19</sup>. Asimismo, el carácter de la presente estudio es eminentemente descriptivo-retrospectivo sobre aspectos básicos que parten de los principios básicos de la Administración Pública<sup>20</sup>.

En el primer capítulo de esta investigación, **Marco teórico de referencia para el análisis**, se fundamentan los conceptos básicos sobre la historia de las ideas políticas<sup>21</sup> precisando las teorías más representativas sobre el Estado, Régimen Político, Gobierno, Administración Pública así como las aproximaciones teóricas para la definición de los límites entre lo público y lo privado.

En segundo capítulo, **Antecedentes para la instrumentación de tecnologías de gobierno**, se estudian los conceptos y definiciones sobre Crisis del Estado, Reforma del Estado. Lo anterior, a fin de conocer las causas y orígenes en la instrumentación de tecnologías de gobierno aplicadas en el contexto del Estado Moderno; haciendo hincapié en la coyuntura mexicana.

---

<sup>18</sup> Montes de Oca Malvaez, Juan. "Administración, gestión y políticas públicas, para una nueva forma de gobierno en México", en Revista Conmemorativa del Colegio. *El Estado del Arte*. México, CNCPYAP, 1999.

<sup>19</sup> Ospina Bozzi, Sonia M. "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública" en Revista Gestión y política pública, vol. II, núm. 1, México, CIDE, enero-junio, 1993, p. 35. Esta visión permite el desarrollo de un marco conceptual que considera la búsqueda simultánea de soluciones técnicas a las barreras que limitan el éxito del quehacer administrativo y de soluciones intelectuales para abordar los obstáculos que existen en el camino del desarrollo y económico. La integración conceptual de la noción de gestión y desarrollo requiere en el ámbito metodológico la integración del conocimiento científico social y el conocimiento profesional para elaborar el conocimiento específico que nos ayudará a entender mejor la naturaleza de la gestión pública.

<sup>20</sup> Guerrero Orozco, Omar. *Principios de Administración Pública*. Colombia, ESAP, 1997.

<sup>21</sup> Touchard, Jean. *Historia de las ideas políticas*. España. Tecnos. 1988.

En el tercer capítulo, **Instrumentación de las Políticas Públicas y la Reingeniería de Procesos como tecnologías de gobierno**, se describen los conceptos y definiciones sobre Políticas Públicas y Reingeniería de Procesos, a efecto de establecerlas, como tecnologías de buen gobierno aplicadas para la primera, para el análisis macro de definición de Políticas Públicas en Instituciones Gubernamentales y la segunda, para el estudio micro organizacional en las Instituciones gubernamentales para la mejora en la atención integral de servicios públicos, conforme a las necesidades de la Nueva Administración Pública.

Ya en el cuarto capítulo, **El Programa de Modernización Administrativa del Departamento del Distrito Federal (Caso de estudio: Contraloría General del Distrito Federal)**, se conoce como se llevo a cabo la política pública de Modernización Administrativa en el Distrito Federal a nivel macro, para después aterrizar una experiencia en México a nivel micro en la implantación de la Reingeniería de Procesos en la Organización interna de la Contraloría General del Distrito Federal.

Finalmente, se presentan las conclusiones, así como la bibliografía y hemerografía consultadas.



## CAPITULO I. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA PARA EL ANÁLISIS.

### 1.1 Teorías en torno al Estado.

Mucho se discute sobre el Estado según el orden y caracteres filosóficos que lo sustentan; por ello, en primera instancia antes de definirlo, le conceptualizaremos con sus rasgos más característicos en función de tres grupos básicos de teorías y que a su vez implícitamente se complementan: a) Teorías Organicistas; b) Teorías Sociológicas y c) Teorías Jurídicas.<sup>22</sup>

**A) Teorías Organicistas:** Estas corrientes inspiradas entre los Griegos, sobre todo por Platón, se basan en comparar al Estado como un organismo vivo comparado a un ser humano en la que sus diversas partes o miembros que lo componen cumplen una función específica y no pueden ser separados de sí mismos por que constituyen un todo.

Para Aristóteles, el Estado lo concibe como una ciudad o agrupación de la sociedad, cuyo nacimiento se da por naturaleza y es anterior al individuo. Dado lo anterior, aquel sujeto que no pueda integrarse al Estado, o el que no tiene para satisfacerse a sí mismo esta fuera de él y es considerado como una bestia o un dios.

Posteriormente, Hegel al retomar las nociones de los Griegos clásicos, refuncionó la idea del Estado al identificarlo con Dios ó Espíritu Superior para sí y por sí, en la que todo individuo no puede ser cognoscitivamente racional sino es a través de él, pues en el Estado se sujeta su libertad y por ende, es en donde encontrará el ejercicio pleno de sus derechos, considerados según los términos y condiciones que le imponga el propio Estado para concederlos.

---

<sup>22</sup> Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México, INAP, 1998, pp. 27-32.

**B) Teorías Sociológicas:** Este grupo de teorías explican al Estado como un ente concebido por medio de la colectividad y/o asociación de individuos que persiguen el bien común, la fusión de sus intereses propios se depositan en el Estado formalizándolo como un poder único y órgano rector de esas voluntades.

El Estado interpretado en la Edad Media por Maquiavelo en su obra *El Príncipe*, promovía la unidad de las provincias italianas a fin de concretar una figura representativa con personalidad propia y que a su vez se manifestara contra sus enemigos, dando lugar al conocido Estado Moderno.

Para Hobbes, el Estado es concebido como un Leviatán, es decir como un monstruo todopoderoso al que lo denomina Dios Mortal. Para este autor, la asociación de voluntades significa la vía única para crear un poder absoluto ilimitado que proteja a los hombres de otros en defensa de sus intereses, y ésta se representa por mayoría de votos que coacciona esa multitud de voluntades llamándolo Estado Político ó Estado por Institución.

En este grupo de teorías, el marxismo aporta también importantes aspectos analíticos sobre el Estado, pues con base a la crítica del modo capitalista en sus relaciones de producción y explotación permite apartar y distinguir al Estado de la Sociedad; siendo concebido el primero, como una estructura de poder por encima de la segunda.

La figura de la sociedad se caracteriza como la superestructura y en ella se manifiesta la política económica a seguir, así como asegurar el estilo de mercado por medio de la propiedad y de las relaciones de explotación. A partir de las contradicciones irreconciliables generadas de tales elementos, por parte de clases sociales, el Estado se configura como el órgano opresor de dominación de una clase por otra.

Sobre esta idea, el Estado es producto del desarrollo histórico necesario en las contradicciones percibidas de la lucha de clases impuestas desde la sociedad. Asimismo, el Estado asume el papel de instrumento por el cual una clase dominante establece su hegemonía sobre otra al tiempo de perpetuar sus relaciones de explotación y producción.

Al tipo de clase dominante se le denomina burguesía y surge en la sociedad, detenta el control y ejercicio de poder del Estado para su beneficio con el objetivo de asegurar, respetar y llevar a cabo el predominio de sus intereses. Por ello, como aspecto estructural el Estado se convierte en Capitalista, y posee factores coercitivos y represivos al interior de la sociedad en sus niveles económico, político, jurídico e ideológico.

**C) Teorías Jurídicas:** Hans Kelsen, se constituye como el principal promotor de esta corriente, a partir de la cual concibe al Estado como autoridad otorgándole plena personalidad jurídica generada en una serie de normas reguladoras de la conducta de los ciudadanos a quienes gobierna y son éstos quienes reconocen su supremacía y jerarquía cediendo parte de su libertad.

Este Estado al establecer las normas jurídicas se convierte en un Estado de Derecho; y al instituirse esta relación se consagran valores y delimitan las acciones generadas por la sociedad. Desde esta visión, cualquier problema estatal es de orden jurídico y su metodología de actuación por parte del Estado se apoya en la ciencia del Derecho.

De esta manera, "...La esencia jurídica del Estado puede cifrarse en el hecho de constituir una organización que aspira a la regulación de la convivencia en un pueblo determinado asentado sobre cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos..."<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Montes de Oca Malvaez, Juan. Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. México, En proceso de publicación, 2000, p. 9.

## 1.2 Concepto de Estado.

Una vez entendidas algunas determinaciones históricas acerca del Estado, podemos afirmar que su concepto se aleja de la clásica definición sencilla del Estado<sup>24</sup> que lo divide en tres elementos esenciales constitutivos: gobierno, población y territorio.<sup>25</sup>

A la luz de la evolución del Estado en función de tales elementos, estamos pues ante su desarrollo como Estado Moderno caracterizado por poseer un poder público o político que se encarga de realizar las diferentes funciones para las cuales fue creado tomando el control de su gobierno.

"...Este poder lo ejerce la autoridad en el orden externo, es decir, como poder soberano frente a otros Estados, y en el orden interno con sus atributos constitucionales frente a los gobernados. Este poder tiene imperio, que es la fuerza necesaria de la coacción para hacerse cumplir, ya que sin el elemento coactivo el Estado no podría llevar a cabo sus funciones..."<sup>26</sup>

En este mismo sentido, la mayor parte de los Estados Modernos se rigen bajo este poder público ó político, sobre los postulados de Montesquieu que le dan Razón de Estado y Logos.<sup>27</sup> Con ello, adoptan una división de poderes que evitan un poder único y universal, generalmente reconocidos como ejecutivo, legislativo y judicial mismos que generan un sistema de frenos, pesos y contrapesos, cuya finalidad es la de llevar a cabo conjuntamente las funciones de poder del Estado.

---

<sup>24</sup> "...una definición sencilla del Estado, es aquella que lo concibe como la representación política de la sociedad, una sociedad cualquiera que está inscrita en el contexto de un territorio que representa. Una Nación tiene un Estado, que es la representación política de la sociedad, que ejerce un poder de dominación por mandato popular, conforme a ciertos valores colectivos mayoritarios, en determinada población y en determinado territorio...". González Parás, José Natividad. *La Administración Pública en la Reforma del Estado. Conferencia: La Reforma del Estado en la segunda mitad del sexenio*. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. México, 1998, p. p. 13-23.

<sup>25</sup> Cerroni, Umberto. *Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. México, Siglo XXI, 1996, pp. 126-127.

<sup>26</sup> Aguirre Leal, Carlos Enrique. *Políticas Públicas, para el desarrollo político de México: Las nuevas paradojas del Estado*. México, IAPEM, 1998, p. 28.

<sup>27</sup> "... La razón de Estado debe entenderse como la ordenación técnica que permite al estado disponer de los medios y capacidades que tienden hacia la articulación de la dominación política...". "...El logos de la razón de Estado es una combinación de tecnicidad, racionalidad, calculabilidad y capacidades a desarrollar atendiendo a un solo objetivo: obtener resultados eficaces a favor del vigor del Estado...". Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. México, IAPEM, 1999, p. 45.

### 1.3 Definición de Estado.

Como lo hemos podido percibir, y tomando en cuenta las consideraciones esgrimidas por Sánchez González, la definición de Estado depende en mucho de la teoría que lo sustente e implicaciones que esta misma determine. Tener una idea falsa del Estado acarrea problemas de simplicidad y análisis de su objeto o una limitada visión de su naturaleza.

En virtud de lo anterior, desde el paradigma del Neoinstitucionalismo<sup>28</sup>, podemos definir al Estado, "...como un actor autónomo compuesto por organizaciones dirigidas por individuos que toman decisiones con intereses propios y a partir de las percepciones que tienen de la situación y problemas de la sociedad...".<sup>29</sup>

Desde un ángulo de Políticas Públicas, la definición anterior conlleva asumir que el Estado no sólo lleva a la conformación de instituciones para regular la interacción de los diversos actores en la sociedad, sino también de las organizaciones gubernamentales y privadas, toda vez que al interactuar con el resto de la sociedad se generan roles, intereses propios y percepciones autónomas a partir del desarrollo de estas organizaciones.

Los argumentos para considerar al Estado como en actor autónomo en la sociedad los defiende Theda Skocpol de la siguiente manera<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> En los últimos quince años han aparecido al menos tres enfoques analíticos diferentes, de esta corriente llamadas: institucionalismo histórico, institucionalismo de la elección racional e institucionalismo sociológico. Consultar a: Hall, Peter A. Y Taylor, Rosemary, C. R. "La ciencia política y los tres paradigmas". En Alarcón Olguín Víctor y Zamitz Gamboa Héctor (Coordinadores). *Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política*, de la Revista Conmemorativa del Colegio 25 Aniversario. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., 1999, p.p. 15-54.

<sup>29</sup> Vértiz Galván, Miguel Angel. *La corrupción en los trámites administrativos. Cómo entenderla y cómo abatirla*. (Tesis de Maestría). México, CIDE, 1999, p. 8.

<sup>30</sup> Skocpol, Theda. (1985). "Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research", in Skocpol, Evans and Dietrich (Eds.), *Bringing the State back in*, Cambridge University press, Cambridge, p. p. 1-37, en Vértiz Galván, Miguel Angel. Op. cit., p.p. 9-13.

- **El Estado es un actor.** Por que sus organizaciones internas toman decisiones propias independientes a los otros grupos de interés, y estas Dependencias participan tanto en la reestructuración de sociedad y política como en la formulación de sus propias políticas públicas. Para Hug Hecló, las políticas públicas<sup>31</sup> son resultado de un proceso político, no en tanto como producto del poder y el conflicto, sino porque éstas son llevadas a cabo en nombre de otros.
- **El Estado es autónomo.** Por que quienes participan en la formulación de políticas públicas a su interior son las elites políticas y burócratas insertados en espacios públicos para definir acciones de gobierno que cambian con el tiempo y no responden a las demandas sociales. Por ello, las organizaciones del Estado finalmente, definen la Agenda de Gobierno en función de las prerrogativas de los grupos sociales más necesitados en coherencia con los fines y particularidades del Estado. En otro sentido, las organizaciones del Estado no sólo tienen capacidades propias, pues también pueden alcanzar sus metas dado que gozan de recursos para su funcionamiento.

En síntesis, las organizaciones y actores de la sociedad más fuertes y mejor organizados tendrán mayor facilidad de introducir sus demandas en la Agenda de Gobierno por parte de los decisores gubernamentales aún y a pesar de responder a sus propios intereses y concepciones de la realidad social.

#### **1.4 Régimen Político.**

El Diccionario de Política, define al régimen político como "...el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones..."<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Sobre su concepción, definición y diferentes enfoques los abordaremos más adelante.

<sup>32</sup> Bobbio, Norberto; Et. al. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, 1995, p. 362.

Sobre esta definición, encontramos en primera instancia que las instituciones<sup>33</sup> constituyen la estructura sobre la cual se organiza el poder político, seleccionando a la clase dirigente y asignándole un rol a diversos sujetos en su lucha política; a su vez, las instituciones asumen un papel de normas y procedimientos que garantizan la continuidad y permanencia el *status quo* tanto de la lucha como del ejercicio del poder así como de las actividades ligadas a este último.

Cabe resaltar el hecho, que de acuerdo al modo de organización y selección de la clase dirigente, se formará implícitamente la voluntad política. Esta voluntad política, se desarrolla a partir de un sistema de valores por parte de las instituciones encargadas para tales efectos y por ende, se establece una dirección política adecuada al orden político, social y económico establecido.

Es menester acotar una distinción esencial sobre los conceptos de "régimen político" y "sistema político" que en muchas ocasiones confunde sus ámbitos de estudio, sobre ello Duverger aclara que este último, constituye un aspecto más profundo en su análisis pues en él, no se analizan sólo a la Instituciones y su disposición coordinada como régimen político, sino también implica estudiarlo en función de las relaciones entre el régimen y los demás elementos del sistema social: económicas, técnicas, culturales, ideológicas, históricas, etc.<sup>34</sup>

Por lo anterior, el "sistema político" se estudia bajo la perspectiva de los aspectos políticos articulados en elementos con roles interdependientes y diferenciados sobre un ambiente social establecido. Con ello, se identificará con más facilidad los enlaces de poder ejercidos por quien o quienes lo detentan, sus interacciones y medios a través de los cuales pernean la voluntad política de la sociedad a quien se gobierna.

---

<sup>33</sup> Se entenderá por Instituciones, "...el conjunto de las formas o estructuras fundamentales de organización social, tal como son establecidas por la ley o la costumbre de un grupo humano..."; "...son también representaciones colectivas que siempre se valoran en alguna medida, y esa valoración constituye un elemento esencial de su eficacia. La legitimidad de una Institución -es decir su conformidad con el sistema de valores de un grupo dado- es uno de los fundamentos de su existencia...". Extraído del libro: Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. España, Ariel, 1998. p. 32.

<sup>34</sup> Duverger, Maurice. *Op. cit.* p. 33.

Con el objetivo de ubicar los diversos tipos de regímenes políticos en el mundo, se utilizan ciertos criterios que entrelazan aspectos locales, culturales e históricos. De tal forma, se proyectan algunas categorías particulares distintivas y afines de un Estado a otro, pero difieren en la manera de manejarse en cuanto a sus sistemas políticos.<sup>35</sup>

Una vez establecido lo anterior, podemos afirmar que no existe ningún tipo ideal de clasificación para los regímenes políticos, sino tipos modales los cuales "...simplifican la realidad con fines heurísticos y sirven como guías para una mejor comprensión...".<sup>36</sup> Establecer un número adecuado de tipos de regímenes políticos se definirá pues, por cuestiones de criterios, teorías o usos doctrinales-conceptuales específicos.

Desde el punto de vista Neoinstitucional, Riggs clasifica a los regímenes políticos, en tres categorías principales: burocracias, monarquías y repúblicas, a las cuales subdivide en unipartidistas, parlamentarias y presidencialistas.<sup>37</sup>

Otra visión como la de Ferrel categoriza los regímenes políticos en: a) sistemas tradicionales-autocráticos; b) sistemas burocráticos de élite, civil y militar; c) sistemas competitivos poliárquicos; d) sistemas semicompetitivos de partido dominante; e) sistemas de movilización con partido dominante, y f) sistemas totalitarios comunistas.<sup>38</sup>

A partir de esta última clasificación, México se sitúa en los países de sistemas de partido dominante semicompetitivo, los cuales se caracterizan por haber mantenido y monopolizado el poder durante un largo período de tiempo, aún y cuando existen otras opciones partidistas. Este régimen no es dictatorial, pues supone que el partido dominante puede ser desplazado por otro en elecciones políticas.

---

<sup>35</sup> Heady, Ferrel. *Administración Pública: Una perspectiva comparada*. México, F. C. E., 1999, p. 355.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Heady, Ferrel. *Op. cit.* p. 356.

<sup>38</sup> Ferrel Heady. *Op. cit.* p.p. 358-460.



Es consabido, que al concluir la Revolución Mexicana, se perfiló el nacimiento del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como partido dominante pues a lo largo de más de 70 años en su existencia, fue capaz de monopolizar los procesos electorales e institucionalizar el mito de la Revolución surgiendo de sí y para sí, un sistema político llamado "presidencialista" del cual él se erigió como el partido "oficial", que junto con el gobierno y la élite política, formaban un triángulo cuasiperfecto para asegurar y mantener el ejercicio del poder.

De ahí que el sistema político mexicano<sup>39</sup> se ha descrito como "centro-dominante" y "monista", dado que centralizó y consolidó el cúmulo de intereses de la población, en tres sectores: obrero (CTM), campesino (CNC) y popular (CNOP) denominado "corporativismo" dentro del PRI, cuya retórica se erigió como partido del cual emanaba el poder del pueblo, y se delegaba a partir del Presidente de la República, como sujeto de consenso al interior del partido y legitimación del régimen ante la sociedad mexicana y extranjera.

Para Lorenzo Meyer, y a pesar de los vientos de cambio que hoy vivimos, todavía sopesamos un sistema político autoritario, caracterizado por la institucionalización de un pluralismo político limitado<sup>40</sup>. Es decir, sólo hay acceso a la arena política a partir de la figura presidencial como anuencia, única de poder para los demás actores políticos congregados en su cúpula, de la que se desprenden subsistemas y cotos de ese mismo poder asociados.

Sobre este punto, es palpable ubicar el papel que desempeñan los actores políticos en México, como alcaldes, líderes sindicales, diputados y senadores (incluso de oposición), magistrados, empresarios, periodistas, intelectuales, directivos del PRI; etc; no por representar los intereses de la sociedad en su conjunto, sino como lograr por su participación una política subordinada mediante el Presidente de la República, a través de un sistema de partidos.

---

<sup>39</sup> Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*. México, Joaquín Mortiz, 1986.

<sup>40</sup> Meyer, Lorenzo. *Fin de régimen y democracia incipiente - México hacia el siglo XXI -*. México, Océano, 1998.

Otro aspecto que resaltar al momento de evidenciar al autoritarismo, es la carencia de una auténtica ideología en la cual se mueve nuestro sistema político haciéndolo pragmático, el cual se incorpora en función del orden ideológico del Presidente en turno. De ahí que de un sexenio a otro, se hable de estatismo y después de libre mercado; primero nacionalización y luego inversión extranjera o privatización; ayer, anticlericalismo y hoy, nueva relación Iglesia-Estado, etc.

Dentro de este sesgo al analizar el presidencialismo en México también se evidencia el total y absoluto desequilibrio de poderes, dadas las condiciones en las que se encuentra y por las cuales fue elaborada y ha sido reformada hasta en la actualidad nuestra Constitución Mexicana<sup>41</sup>. Es por lo anterior, que ahí subyacen los poderes metaconstitucionales del Presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo, por encima del Legislativo y Judicial, respectivamente<sup>42</sup>.

Por ende, podemos concluir que si bien hoy se vive una alternancia de poder, en manos del Partido de Acción Nacional (PAN), aún sopesamos los estragos de un régimen "centralizado", con un sistema político presidencial "autoritario" en aras de convertirse a uno "democrático ó moderado", del cual emanan todos los procesos y condicionantes en la esfera del Estado como instrumento de dominación de la sociedad civil mexicana; y por ende, sus políticas públicas.

### 1.5 Gobierno

Como una acepción coloquial generalizada el gobierno es definido "...como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad..."<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Calderón, José María. *Génesis del presidencialismo en México*. México, El caballito, 1988, p. 254.

<sup>42</sup> Carpizo, Jorge. *El presidencialismo en México*. México, U. N. A. M., 1985, p. p. 228-233.

<sup>43</sup> Bobbio, Norberto; Et. al. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, 1995, p. 710.

La anterior definición ofrece dos acepciones básicas; la primera, a partir del poder político caracterizado en los Estados Modernos como poder institucionalizado que va de la mano con la palabra "gobernantes" quienes gobiernan el Estado y "gobernados" los que son sujetos del poder gubernamental.

Una segunda acepción representa al gobierno como una institución pública legalmente reconocida por los gobernados y de la cual emana el ejercicio del poder estatal, por medio de una serie organismos que llevan a cabo la organización política de la sociedad en su conjunto.

Es entonces el gobierno, un ente definido y concreto el cual refleja la soberanía del Estado y la sociedad<sup>44</sup>. El Estado Moderno se representa a través de su gobierno del que emanan controles políticos, administrativos y judiciales, la cual se encuentra representada en el ámbito de su ejercicio en la figura del Presidente ó Jefe de Gobierno.

Omar Guerrero, define al gobierno "...como el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una formula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos..."<sup>45</sup>

En esta óptica el gobierno constituye el conjunto de instituciones públicas organizadas para el ejercicio del poder estatal sobre la sociedad, manifestando su soberanía nacional y ante otras naciones, cuya acción gubernamental se regula en las leyes, códigos, reglamentos, decretos, ordenes, etc., congruentes a lo estipulado en la Constitución Mexicana.

---

<sup>44</sup> Sánchez González, José Juan. *Op. cit.* México, INAP, p.p. 32-33.

<sup>45</sup> Guerrero, Omar. *La Administración Pública en el Estado Capitalista*. México, Fontamara, 1986, p. 73.

En México, la definición jurídica del gobierno significa el poder público nacido del pueblo y por el cual éste ejerce su soberanía nacional y representa a la Nación, legalmente constituido por los Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Así como en sus tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, cuyo objetivo es hacer cumplir los ordenamientos establecidos en la Constitución Política.

El auge del Neoinstitucionalismo, ha aportado importantes condiciones para la Reforma del Gobierno conforme a las nuevas condiciones políticas, administrativas, sociales, económicas y culturales que se viven en el planeta hoy en día, mediante la incorporación de una visión organizacional del cambio gubernamental<sup>46</sup>.

El aspecto sustantivo en el análisis organizacional es aportar ideas sobre la conformación de nuevos gobiernos eficientes, compactos y responsables frente a la sociedad a la que gobiernan. Sobre ello, el Gobierno no sólo lo constituyen individuos y grupos con intereses específicos, ni tampoco una conexión económica de las instituciones gubernamentales con la sociedad, sino también de los servidores públicos cuyo papel desempeñan dentro de la arena organizacional.

A la luz de la Teoría de la Organización, el Gobierno es definido como "...una red de organizaciones con pretensiones, nunca alcanzadas pero requeridas como principio de existencia, de actuación homogénea, lógica y continuada..."<sup>47</sup>.

Abarcando este concepto, existen tres características de tales organizaciones:

---

<sup>46</sup> Arellano, David; Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo (Coordinadores). *Reformando al Gobierno. Una visión del cambio gubernamental*. México, CIDE-Porrúa, 2000.

<sup>47</sup> Arellano, David y Cabrero, Enrique. "Introducción. En Arellano, David; Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo (Coordinadores). *Op. cit.* p. 7.

1. La transformación del concepto de gobierno-monolito al de gobierno como estructuras organizacionales diferenciadas en sociedades complejas y plurales.
2. La dualidad de las organizaciones gubernamentales.
3. El gobierno como red de organizaciones.

La primera aproximación, ubica la imposibilidad de aceptar una relación homogénea gobierno-sociedad a través de la acción del Estado, sino que esta es heterogénea conforme a los argumentos clásicos de la modernización política<sup>48</sup>.

En segunda instancia, la dualidad de las organizaciones gubernamentales se esgrimen como formal y legalmente predeterminadas, en función de su existencia y objetivos que una vez constituidas adquieren identidad propia de acuerdo al contexto y complejidades para las cuales fueron creadas.

Al entretorse las organizaciones de gobierno en base a su identidad y fines, conforman una red bien organizada sobre la estructura del Estado. Cada una de ellas inherentes en cuanto sus acciones y alcances, que a su vez se complementan e interrelacionan en el nuevo espacio público, conforme a los marcos legales y normativos establecidos para su eficaz funcionamiento.

### **1.6 Administración Pública**

Generalmente, Gobierno y Administración Pública son conceptos que se encuentran ligados, sin embargo son inherentes el uno del otro, pues en la Administración Pública se refleja la acción del Gobierno con el fin de satisfacer las necesidades básicas de la sociedad a quien le sirve.

Desde la visión de Sánchez González, la Administración Pública la define como "...el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalista, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder..."<sup>49</sup>

La finalidad y naturaleza de las instituciones y órganos de gobierno es fungir como mediador entre las demandas de la sociedad con respecto de las acciones del Gobierno quien le da hilo conductor a sus actividades legalmente representadas en el Estado; de esta manera la realización de esas actividades de Gobierno a través de la Administración Pública le dan legitimidad al Estado con respecto a la sociedad que se gobierna.

Asimismo, uno de los aspectos básicos a tratar en la presente investigación es describir a la reingeniería de procesos y a las políticas públicas como tecnologías de Gobierno, cuyos fines y metas a su vez se complementan con la Administración Pública, a fin de dotarla de eficiencia y eficacia pues en ella se constituyen dichos métodos para "...la prestación de servicios públicos, el cabal cumplimiento de las leyes; la dirección y supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política pública; la realización de las tareas rutinarias; y la solución de las disputas y demandas que origina el cumplimiento de estas funciones..."<sup>50</sup>.

Sobre esta contextualización, y para efectos del presente tratamiento, Heady revela que el núcleo de la administración es la política y las políticas públicas, entonces la Administración Pública puede definirse como "...la formulación realización y evaluación y modificación de la política pública..."<sup>51</sup>. Tales factores sintetizan los aspectos personales, institucionales, políticos, económicos y otros alrededor del proceso de decisión en la Administración Pública.

---

<sup>48</sup> Sobre el concepto de *modernización política*, ver a Cerroni, Umberto. Op. cit. p. p. 64-66.

<sup>49</sup> Sánchez González, José Juan. Op. cit. p. 34.

<sup>50</sup> Montes de Oca Malvaez, Juan. Op. cit. p. 17.

<sup>51</sup> Heady, Ferrel. Op. cit. p. 35.

A la par de esa propuesta, hacia los años 70's se definió la aparición de la tan conocida Nueva Administración Pública (NAP), misma que no sólo reafirmo la ruptura de la dicotomía entre política-administración, sino también propuso la incorporación de nuevas técnicas administrativas, así como inculcar en los administradores públicos valores éticos y morales en el ejercicio de su función para afrontar adecuadamente los problemas de la sociedad<sup>52</sup>.

Desde una perspectiva de Administración Pública Comparada, esta se rige mediante la caracterización de los sistemas administrativos altamente desarrollados en gran parte de países desarrollados, en función de cada una de las asignaciones político-administrativas a ejercer, además que poseen un alto grado de especialización interna de los servidores públicos que lo componen a través de un servicio público de carrera sofisticado.

Tal es el caso de Francia, cuyo Jefe de Gobierno es elegido por voto directo y determina a su Jefe de Ministros y Ministros propiamente, el gobierno central oscila entre 11 y 21 Ministerios. En este país el burócrata es considerado funcionario público por un adecuado servicio público de carrera, cuyo reclutamiento se encuentra vinculado con el sistema educativo superior francés del que se desprenden cuadros altamente capacitados, con una visión de responsabilidad para el ejercicio público.

El poder que emana del gabinete es extenso en la medida que involucra necesariamente la opinión de la sociedad por medio del Ministro que lo conduce y cuya participación como la de los demás empleados de menor jerarquía se adhieren a cualquier partido o asociación política que simpatice.

En la Alemania Reunificada, el caso es distinto toda vez que posee un gobierno parlamentario con una legislatura bicameral, un canciller cuyo rol es de tipo ejecutivo con respecto de las actividades de un presidente elegido por cinco años con poderes limitados. En cuanto a los ministros éstos son elegidos por el canciller y su número varía entre 18 y 19 miembros.

Al igual que Francia, en Alemania también se cuenta con un servicio público de carrera, la selección de personal también se circunscribe en las Universidades y se determina por un principio de escalafón. Los universitarios son sometidos a exámenes rigurosos de cuyo ingreso garantiza seguridad y estabilidad de empleo y nobles prestaciones laborales.

Para el caso de Inglaterra, el sistema burocrático se identifica como unitario y parlamentario, el poder del Jefe de Gobierno esta sometido a la Corona y su organización se sistematiza en un parlamento subordinado en los asuntos del pueblo con sus diferentes facciones, que no afectan el poder Real de la Corona Británica.

Los insumos para satisfacer la demanda de espacios públicos de sus diferentes ministerios es captando egresados de las principales universidades, quienes participan en un profundo examen de ingreso y al ser elegidos se capacitan durante dos años como aprendices, en ese tiempo aprenden una cultura británica del servicio público que sintetiza su capacidad y honor al ejercer un puesto de gobierno.

En Norteamérica, el constitucionalismo funge como la base de su burocracia pues es en la Constitución de donde emanan los poderes al gobierno limitado por un presidente elegido por votación quien a su vez posee la facultad de elegir a sus secretarios de Estado; sin embargo, el presidente no tiene la facultad de organizar su Administración Pública, sino que esta sujeta al Congreso<sup>53</sup>.

Los cuadros de gobierno son satisfechos en su mayor parte por estudiantes de universidades prestigiadas, quienes poseen una visión clara de las actividades de cada una de las Secretarías de Estado a la que ingresan.

---

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Los precursores del constitucionalismo ó federalismo norteamericano son Alejandro Hamilton, Jaime Madison y Juan Jay, quienes aportaron aspectos importantísimos sobre la teoría del poder presidencial, en Guerrero, Omar. *La teoría de la administración pública*. México, Harla, 1986, p. p. 280-318.



En Japón, el sistema administrativo se basa en la constante modernización tecnológica y económica, el ejercicio de la función pública se esgrime desde la Constitución y mediante un rígido código de conducta. El gabinete esta integrado por alrededor de 12 ministros " sin cartera" elegidos por un primer ministro cuyas facultades son limitadas debido a la autoridad legislativa que reside en un poder bicameral o Dieta como órgano supremo del Poder del Estado.

El acceso a la burocracia japonesa esta sumamente restringida, pues se basa en sus universidades a partir de alumnos egresados con honores y debido a lo anterior son pocos los individuos con tal preparación académica.

En el caso de México, la Administración Pública se encuentra íntimamente ligada al Poder Ejecutivo de la Unión, de quien depende la figura del Gobierno, conducida en sus diferentes ámbitos; Federal por el Presidente de la República; Estatal, por los Gobernadores y Municipal, por los Presidentes Municipales.

Se han formulado algunos proyectos para el servicio civil de carrera; sin embargo, no han tenido existo en la medida que persiste por cultura burocrática una adhesión a la Administración Pública caracterizada por el clientelismo, nepotismo y discrecionalidad excesiva a diferencia de los países desarrollados que devienen de las universidades.

Un servidor público, en México, es sinónimo de pereza y corrupción, la baja estima que lo caracteriza la ciudadanía en muchas ocasiones demerita el ejercicio de su función estancada por un sistema administrativo sumamente centralizado y sobre regulado que proyecta una mentalidad de botín, para servirse del pueblo y no para servirle a él.

A diferencia de los países desarrollados, el fungir como servidor público refiere orgullo y pleitesía en función del servicio civil de carrera que poseen con el adecuado campo educativo y cultural.

Sobre la investigación retrospectiva que estamos realizando ubicaremos a las siguientes Secretarías de Estado para el despacho de los asuntos administrativos del Poder Ejecutivo Federal en el periodo de 1995 a 1997.

Secretaría de Gobernación,

Secretaría de Relaciones Exteriores,

Secretaría de la Defensa Nacional,

Secretaría de Marina,

Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

Secretaría de Desarrollo Social,

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca,

Secretaría de Energía,

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural,

Secretaría de Comunicaciones y Transportes,

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,

Secretaría de Educación Pública,

Secretaría de Salud,

Secretaría de Trabajo y Previsión Social,

Secretaría de la Reforma Agraria,

Procuraduría General de la República,

Departamento del Distrito Federal,

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La variación en la sustitución y creación de diversas Secretarías de Gobierno, depende en gran medida de los Planes y Programas establecidos por el Ejecutivo de acuerdo a las necesidades coyunturales del país en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales enarbolados sobre el Plan Nacional de Desarrollo<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Poder Ejecutivo Federal. **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**. México, Talleres Gráficos de México, 1995.

La adjetivación moderna de la Administración Pública Mexicana soslaya el cumplimiento de los siguientes roles a fin de garantizar que las acciones de gobierno fundamenten un pleno desarrollo social, político, económico y cultural<sup>55</sup>.

- a) Preservación del Sistema Político: socialización y reforzamiento de la cultura política, celebraciones cívicas, sanción de la legitimidad, etc;
- b) Mantenimiento de la estabilidad y el orden: mediación de disputas, represión de extremistas, defensa del status quo, etc;
- c) Institucionalización del cambio: establecimiento de mecanismos de planeación, programa de desarrollo, conciliación de intereses competitivos, etc;
- d) Prestación de servicios públicos en gran escala: servicios sociales, de protección, empresas públicas, recreación, etc;
- e) Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos: inversión pública, exploración, descubrimientos, promoción de una ideología optimista, etc.
- f) Protección de los desvalidos: caridad institucional, leyes antidiscriminatorias, paternalismo, programas de bienestar, etc;
- g) Formación de la opinión pública; regulación de los medios masivos, propaganda, relaciones públicas, etc;
- h) Fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia: manipulación de la discrecionalidad administrativa, del establecimiento de prioridades, del poder coercitivo, entre otros.

Cada una de estas actividades repercuten en la sociedad y son de transformación continua e ilimitada que constantemente se ejercen en la gestión gubernamental; a ello, hay que añadirle el hecho de que hoy en día nuestra Administración Pública no alcanza a satisfacer todas las necesidades de la sociedad por lo que en muchos de los casos se obliga a privatizar algunos de los servicios que ofrece y en otras, se desconcentraron y descentralizaron con la finalidad de obtener mayor autonomía de gestión.

---

<sup>55</sup> Montes de Oca, Malvaez, Juan. Op. cit. pp. 18-19.

A continuación versaremos en delimitar conceptualmente lo público y lo privado, con la finalidad de interrelacionar al conjunto de la Nueva Administración Pública (NAP), como el universo donde subyacen diversos paradigmas para mejorar su funcionamiento y desarrollo en pro de los nuevos roles que el Estado actual necesita desempeñar con respecto de la evolucionada y exigente sociedad civil a la que sirve.

### **1.7 Aproximaciones teóricas para la definición de los límites entre lo público y lo privado.**

Como parte del desarrollo primario del Estado nacional<sup>56</sup>, éste se caracterizó por acumular funciones o tareas establecidas en la sociedad civil que desataron un rompimiento con la organización feudal existente y que le otorgaban fortaleza y control de poder con los sistemas de producción y distribución preestablecidos<sup>57</sup>.

A partir de entonces, se concibió un proceso de formación del Estado nacional diseñado para movilizar los recursos de la red privada que le agraciaron como una organización mas compacta cuya estrategia de status quo era el llamado "bien común", estableciendo nuevas reglas del juego que permitieron cohesionar y fortalecer su poder.

---

<sup>56</sup> Con excepción de Inglaterra y Francia, donde sus orígenes pueden rastrearse hasta dos o tres siglos antes, la historia del Estado nacional abarca, apenas los últimos doscientos años. Con anterioridad, las formas de articulación y dominación social tuvieron otras modalidades: tribus, grupos étnicos, pueblos, imperios, ciudades, feudos. En la mayoría de los casos, la era moderna produjo naciones sin Estado o estados sin Naciones. Sus sociedades escasamente diferenciadas que comenzaban a enfrentar el desafío de gestionar las cuestiones propias del funcionamiento y desarrollo de un sistema de acumulación, producción y distribución que rompía con la organización feudal preexistente o transformaba profundamente las economías extractivas, recolectoras y pastoriles de las regiones más atrasadas. En Osziak, Oscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras". Kliksberg, Bernardo (compilador). **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional.** México, F. C. E., 1994, p. 48.

<sup>57</sup> *Ibíd.*

Por ende, la expropiación de las tareas y funciones se entendieron como facetas de interacción social entre el Estado y la Sociedad Civil convirtiéndose todas ellas en materia de interés común como instrumento de legitimación, lo que significó imponer una nueva división del trabajo misma que se expandía y modernizaba conforme a esas facetas de interacción social entre los agentes sociales inmiscuidos al beneficiarse de dicho procesos de cambio.

No existe implícitamente, una frontera que establezca los límites entre vida privada y vida pública como eje articulador de los procesos de interacción del Estado y la Sociedad Civil, pues en su arena se esgrimían confrontaciones y negociaciones políticas que hoy en día derivan en una Nueva Institucionalidad Democrática<sup>58</sup>.

Sobre este aspecto, lo público y lo privado no son zonas rivales; por lo contrario, se complementan con el fin de asegurar la coordinación y cooperación de los agentes sociales que permite utilizar adecuadamente las tareas y funciones de la vida social.

Lo privado, es el lugar donde emergen las fuerzas productivas que aportan las iniciativas, información y tipos de organización factores importantes para la democracia y convivencia con el Estado a fin de mantener estabilidad política.

Lo público, se concibe como la participación de voluntades concensadas orientadas al diseño y cumplimiento del bien común sobre valores de equidad y justicia. "...Lo público no se agota en el Estado ni en el gobierno, sino que también comprende a las organizaciones civiles y sociales..."<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Uvalle Berrones Ricardo. *La Institucionalidad Democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y la nueva administración pública*, México, Revista del IAPEM, No. 46, 2000, p. p. 15-43.

<sup>59</sup> *Ibid.* p. 17.

Por lo tanto, lo público y lo privado son características que definen una sociedad abierta o moderna, cuya combinación expresa la combinación de valores, instituciones de gobierno y principios que reconocen la dignidad de los ciudadanos, como procesos de interacción inteligentes, cuyas metas se sitúan en la plataforma de la Reforma del Estado.

Dicho tema se abordará fundamentalmente en el próximo capítulo, sobre todo en los temas referentes a la Crisis del Estado y Procesos de la Reforma con la finalidad de abordar el objeto de principal de estudio de esta investigación; es decir, sobre la Reforma Administrativa que originaron el nacimiento de la Nueva Administración Pública, sus Paradigmas y Tecnologías de Gobierno para mejorar su eficacia y eficiencia; sobre todo en México.

## CAPITULO II. ANTECEDENTES PARA LA INSTRUMENTACION DE TECNOLOGIAS DE GOBIERNO.

### 2.1 Crisis del Estado.

Para abordar este concepto, tomaremos como punto de partida la visión de crisis sistémica expuesta por Habermas<sup>60</sup>, donde se identifica crisis en el modelo de Estado Capitalista Tardío<sup>61</sup>, cuyo régimen ha derivado un conflicto de clases del capitalismo liberal por su incapacidad de compensar adecuadamente los recursos “valor”-“sentido” en la sociedad a la que gobierna.

Dicha crisis se ha convertido en permanente y larvada, por la contradicción de clases en función de la distribución asimétrica de la riqueza que inhibe la lealtad de los gobernados sobre el Estado que en su vía fiscal no ofrece los servicios adecuados de bienestar, lo cual constituye un problema de legitimación del capitalismo tardío.

A través del discurso de Habermas, se identifica que la crisis del Estado es de orden estructural reflejado de problemas de autogobierno a través de sus instituciones sociales al verse rebasadas por la vorágine de mercado que asume el régimen capitalista tardío, que ocasiona su desintegración.

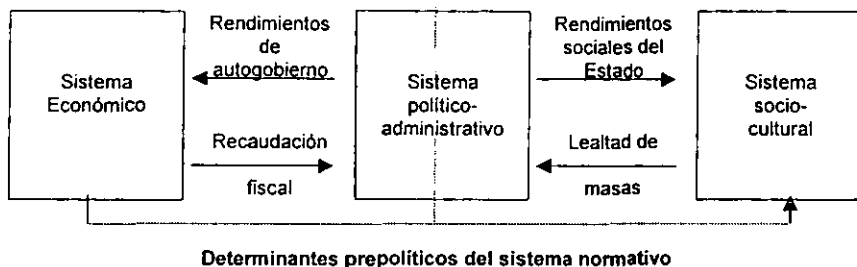
En este sentido, el concepto de crisis para las ciencias sociales se conecta a partir de dos conceptos generales denominados “integración social” e “integración sistémica”<sup>62</sup>. El primer concepto, asume el sistema de instituciones donde se socializan los individuos hablantes y actuantes; el segundo concepto, implica hablar de rendimientos de autogobierno.

---

<sup>60</sup> Habermas, Jurgen. **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**. Argentina, Amorrortu editores, 1989.

<sup>61</sup> El modelo de Estado Capitalista, nos sirve de modelo conceptual, para los fines de la presente investigación, si entendemos la apreciación de dependencia económica a partir de la expansión del patrón de acumulación a escala mundial, lo que significo al Estado Mexicano una subordinación al modelo de producción capitalista, perpetuando una *dependencia estructural como país periférico con una economía subdesarrollada parecida a la de los países centrales*, teoría que veremos más adelante.

A continuación se esquematiza la estrategia conceptual según la teoría de sistemas sustentada por Habermas, con el fin de entender, el proceso de crisis sistémica<sup>63</sup> del Estado<sup>64</sup>:



La anterior tabla, según explica la teoría de sistemas incluye una terminología de estructuras normativas, que concibe todo un sistema de sociedad a partir de su centro de autogobierno. Por lo tanto, en sociedades diferentes se atribuye al sistema político (como centro de autogobierno) una postura supeditada respecto a los sistemas sociocultural y económico.

Así también, en el plano analítico se mantiene una lógica coherente entre los subsistemas (sociocultural, político y económico), cada uno de ellos con fronteras estructurales diferentes, pero implícitamente complementadas, tal y como lo expresa la siguiente tabla<sup>65</sup>:

<sup>62</sup> También son identificados como paradigmas; el primero, como *mundo-de-vida* y el segundo, como *sistema*.

<sup>63</sup> "...Las crisis surgen cuando la estructura de un sistema de sociedad admite menos posibilidades de resolver problemas que las requeridas para su conservación. En este sentido, las crisis son perturbaciones que atacan la *integración sistémica*...". Habermas, Jürgen. *Op. cit.* p. p. 16-17.

<sup>64</sup> Habermas, Jürgen. *Op. cit.* p. 20.



Subsistema	Estructuras normativas	Categorías de sustrato
Sociocultural	Sistema de status Formas de vida subculturales	Distribución de recompensas disponibles privadamente; capacidades de disposición
Político	Instituciones políticas (Estado)	Distribución del poder legítimo (y coacción estructural); racionalidad de organización disponible
Económico	Instituciones económicas (relaciones de producción)	Distribución del poder económico (y coacción estructural); fuerzas productivas disponibles

Los problemas acarreados por el excesivo aumento del mercado en el capitalismo tardío trae como consecuencia crisis globales específicas de desequilibrio llamados ecológico, antropológico e internacional.

El desequilibrio ecológico, se encuentra íntimamente ligado a la sobreproducción que por un lado parte de que con la aglomeración de capital la fase de incremento económico se institucionalizó; lo que implicó a su vez, altas tasas de población y por resultado, sobre explotación de los recursos naturales, algunos de ellos no renovables, así como una multiplicidad de tipos de contaminación.

El desequilibrio antropológico, significa crisis de identidad entre los diversos individuos que componen la sociedad civil en sí misma, debido a desajustes en la organización social, rebasados como lo hemos dicho por la iniquidad en la distribución de la riqueza, creando sofismas en las estructuras de comunicación efectiva en el proceso de socialización, afectando los sistemas socioculturales.

<sup>65</sup> Habermas, Jürgen. Op. cit. p. 22.

El desequilibrio internacional propiamente dicho, ha correspondido al desarrollo de alto nivel de las fuerzas productivas, para la producción de armas nucleares, lo que trae consigo graves consecuencias contra la humanidad, por un efecto sistemático de dominación entre los Estados, por sus diferencias enconadas por sus regímenes en el que se atenta uno contra otro, naciendo una carrera armamentista e industria de guerra para beneficio o exclusión económica, que compense el efecto-ocupación vía demanda de bienes de consumo improductivos para el Estado a fin de acrecentar el valor del uso de capital.

Habermas identifica cuatro tendencias a la crisis específicas del sistema<sup>66</sup>.

Lugar de origen	Crisis sistémica	Crisis de identidad
Sistema económico	Crisis económica	—
Sistema político	Crisis de racionalidad	Crisis de legitimación
Sistema sociocultural	—	Crisis de motivación

Como proceso el sistema económico requiere como input trabajo y capital; su output estriba en los bienes de consumo elaborados y distribuidos entre las diversas capas de los estratos sociales. En el capitalismo tardío su crisis sistémica radica en el desarreglo del Estado en instrumentar adecuados mecanismos de mercado, reformas a las leyes económicas expresadas como circunstancias de autorregulación al proceso de valorización estatal, a través del poder legítimo y como forma de autogobierno.

La crisis política necesita como input la lealtad de masas lo más indefinidas; el output corresponde la asignación de órdenes administrativas con autoridad. La crisis sistémica se expresa como crisis de racionalidad; es decir, la administración pública como sistema no logra hacer concurrentes, ni consumir, los imperativos de autogobierno que recibe del sistema económico.

Sobre este aspecto, la crisis de identidad toma forma de crisis de legitimidad ante la insuficiencia en el cumplimiento en los imperativos de autogobierno que recibe del sistema económico por lo que disminuye el nivel de lealtad de masas adecuado, pues la indebida planificación del Estado cuestiona severamente la estructura de "lo público", poniendo en entredicho el régimen<sup>67</sup>.

Conforme se desarrolla el sistema capitalista, el sistema político desplaza sus fronteras hacia el sistema sociocultural, a medida que se expande la racionalidad organizativa que priva en la administración pública, se pierde cultura (tradiciones, folklore, etc.); toda vez que despoja a ésta última de las medidas pertinentes que le dan su propia legitimación.

La crisis sociocultural adquiere su input de los sistemas político y económico: bienes y servicios susceptibles de compra y demanda colectiva, diligencias legislativas y administrativas, seguridad social y pública, etc. Las crisis de output son generadas por los otros dos sistemas que son trastornos del sistema sociocultural a la vez y que dan como resultado déficit de legitimación.

En síntesis, la paradoja fundamental del Estado en el capitalismo contemporáneo<sup>68</sup>, se refiere a que el sistema económico no produzca la cantidad necesaria de bienes y servicios, o que el sistema administrativo no contribuya con disposiciones racionales a la altura necesaria, o que el sistema de legitimación no brinde motivaciones culturalmente según su categoría solicitada; todas ellas, en beneficio de la sociedad gobernada.

---

<sup>66</sup> Habermas, Jürgen. *Op. cit.* p. 63.

<sup>67</sup> En resumen, Habermas lo sintetiza como "...Déficit de racionalidad de la administración pública significa que el aparato del Estado, en determinadas condiciones, no puede aportar al sistema económico suficientes rendimientos positivos de autogobierno. Déficit de legitimación significa que con medios administrativos no pueden producirse, o conservarse en la medida requerida, estructuras normativas pertinentes para la legitimación. Habermas, Jürgen. *Op. cit.* p. 66.

<sup>68</sup> Sonntag, Heinz Rudolf y Valecillos, Héctor. *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*. México, Siglo XXI, 1983.

En suma, hemos dilucidado sobre aspectos esenciales acerca de la crisis sistémica económica, política y sociocultural del Estado; sin embargo, para los fines y aplicaciones de la presente investigación daremos importancia a la crisis política, ya explicada es resultado manifiesto de una crisis estructural de legitimidad y racionalidad de la Administración Pública<sup>69</sup>.

En congruencia con lo explicado, abundaremos sobre la crisis de legitimidad<sup>70</sup>, que como sabemos entro en franca crisis de tipo estructural, quedando en entredicho la función del Estado como eje rector de la economía, interpretado como Estado Gendarme o Policía.

Nace entonces la figura del Estado del Bienestar o Providencia, cuyo fin es articular un sistema de legitimidad<sup>71</sup> diferente, conforme a los nuevas coyunturas históricas. Al respecto, Cabrero profundiza "...El Estado se legitima no sólo por el poder conferido, sino por la finalidad de ese poder conferido, es decir, por el criterio del servicio y del interés público que simbólicamente permea las acciones y el comportamiento estatal..."<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Sobre los mismos criterios habla Wolfe, al relacionar la crisis de legitimidad del Estado con la ausencia eficaz y eficiente en la actividad gubernamental sobre los asuntos de "lo público", misma que crea un campo de ingobernabilidad de orden estructural. Examinar a: Wolfe, Alan. *Los límites de la legitimidad*. México, Siglo XXI, 1980, p. p. 349-374.

<sup>70</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. *Evolución y cambio en la Administración Pública. Del Administrador al Gerente Público*. México, I. N. A. P., p. p. 11-20.

<sup>71</sup> *Hablar de legitimidad implica conceptualizarlo desde diferentes perspectivas teóricas; sin embargo, y sin ahondar en fines específicos, su concepto puede ser entendido como la credulidad en un orden social determinado, sustentado a partir de diversas visiones.*

*Con Gramsci, la credulidad del poder de Estado y la dominación de clase se explican como hegemonía, de la que se desprende el talento de dirigir moral e intelectualmente a la sociedad bajo un proyecto de clase. Bajo este paradigma subyacen elementos de orden cultural, jurídico e ideológico, que cohesionan a la sociedad a favor de la instrumentación de una política pública por ejemplo.* Acudir a: Portelli, Hugues. *Gramsci y el Bloque Histórico*. México, Siglo XXI, 1989.

*Para Weber, el Estado Moderno respalda su legitimidad a partir de la legalidad, recurriendo a ordenamientos jurídicos que justifican el sentido del Estado en la sociedad.* Leer a: Barenstein, Jorge. *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*. México, CIDE. Ensayos, Colección Administración Pública, 1989, p. p. 16-88.

*Como lo hemos visto, Habermas lo define como un sistema social instituido a través de aspectos socioculturales, económicos y políticos por el Estado hacia la sociedad a fin de obtener un ambiente adecuado para gobernar.* Consultar a: Habermas, Jurguen. *Op. cit.*

<sup>72</sup>Habermas, Jurguen. *Op. cit.* p. 16.

De hecho, el gobierno visto como empresa pública también se legitima por esa finalidad, así también la empresa privada se legitima en razón de su contribución al desarrollo nacional, que asume su rol en la sociedad como generador de empleo, inversión y contribución al crecimiento económico, cuyos valores son suficientes por los beneficios que brinda.

A pesar de los nuevos sistemas de legitimidad implantados por ese Estado Benefactor o Providencia, de nueva cuenta se sustenta una crisis a su interior que empezó a verse deteriorada, al cuestionarse su capacidad de intervención sobre los aspectos de carácter privado nacidos del alto grado de evolución económica, social y sobretodo, tecnológica de inercia mundial, que puso en entre dicho la inoperancia de gobiernos sobre todo, de aquellos con regímenes de tipo autoritario respecto de las sociedades cada vez más abiertas<sup>73</sup>.

Al objetarse severamente la actividad gubernamental, se cuestionó; por ende, a la Administración Pública por su inmensa complejidad organizacional, derivada de jerarquías verticales y de orden burocrático, que no respondían a las exigencias de los nuevos ordenes sociales establecidos por los sistemas capitalistas que han impulsado un mercado económico global, mejor conocido como "liberalismo económico".

La crisis del Estado Mexicano<sup>74</sup>, se refleja como ya lo mencionamos a un modelo económico similar al norteamericano factor que determinó su dependencia estructural, lo que ocasiono en las diferentes etapas del capitalismo mundial la asignación de un rol determinado según la división internacional del trabajo.

---

<sup>73</sup> Prats i Catalá, Joan. **La modernización administrativa en las democracias avanzadas: Las políticas de los 80: Contenidos, marcos conceptuales y estrategias.** Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), España, 1992, p. p. 8-10.

<sup>74</sup> El Estado Mexicano como tal, se conformo en 1821 al ser reconocido como nación independiente, con características propias en su población, territorio, e idioma. Desde entonces, inició un proceso de lucha a fin de institucionalizar el poder que formara el aparato de Estado, misma que tuvo éxito a la llegada de Juárez como presidente legítimo, quien asumió la separación de poderes entre el Estado y la Iglesia; y sobre todo, en el reconocimiento del poder civil sobre el eclesiástico; así el Estado comenzó a tener razón de ser y logos especificando actividades propias a las Instituciones y articulando mecanismos políticos, económicos y sociales sobre la sociedad civil mexicana.

En el análisis, se configura la tan llamada "dependencia económica" que nos abate hasta nuestros días, que en términos de la CEPAL<sup>75</sup> se esquematiza a la luz de la teoría del subdesarrollo<sup>76</sup>, como centro-periferia que determina a México como un país periférico subdesarrollado así como supeditado a las determinantes y condiciones económicas imperantes del mercado que afecten la economía de los países centrales o desarrollados.

El fenómeno de crisis del Estado Mexicano se ha significado en diversos periódicos históricos que a principios del Siglo XX, se reflejo en el inicio de la Revolución Mexicana que marco cambios profundos en la estructura interna de un nuevo Estado que hacia 1929 consolido las condiciones de conservación de su poder como ya lo establecimos con un régimen centralizado y autoritario, instrumentado un sistema político presidencialista con partido oficial (PRI).

El Estado Mexicano tomo un papel intervencionista sobre todas y cada una de las actividades sociales, políticas, culturales y económicas efectuadas en el interior de la sociedad mexicana, cuyo proceso tuvo un periodo de adaptación que desde el punto de vista económico, sentó las bases a fin de articular un tipo de patrón de acumulación fordista que ya los países centrales habían substituido<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Gurrieri, Adolfo. **La obra de prebisch en la CEPAL.** México, F. C. E., Lecturas: 46\* y 46\*\*, 1982.

<sup>76</sup> Pinto, Aníbal. **La teoría del subdesarrollo de la CEPAL.** México, Siglo XXI Editores, 1980.

<sup>77</sup> El patrón de acumulación fordista infiere el uso de maquinaria para la fabricación semiautomática en serie de productos de consumo y/o uso, pues facilito el desempeño de la mano de obra calificada para su elaboración lo que trajo beneficios por el aumento en el desarrollo de bienes de capital, así como detener los movimientos obreros gestados a principios de siglo. Dicho modelo económico, tuvo éxito en los años 20's y 30's y fue utilizado por parte de los países centrales (Estados Unidos de Norteamérica, en nuestro caso), que al ver agotado dicho modelo económico por la crisis de los 40's se vieron en la necesidad de reemplazarlo. Para profundizar sobre el tema, leer a: Bedolla Garduño Ethel y Mendoza Rodríguez Francisco Ricardo. **Crisis y reconversión industrial: Hacia una modalidad de legitimación del Estado Mexicano.** Tesis de licenciatura, México, 1991, p. p. 99-254.

El Estado Mexicano planteó una política económica de "crecimiento hacia adentro" ó "sustitución de importaciones"<sup>78</sup> resultado de la depresión de los años 30's y las dos guerras mundiales, que a lo largo de ese período se planificó una estrategia a fin de fortalecer los distintos sectores productivos del país mediante el reparto de tierras, mano de obra barata, abasto de energéticos, y desarrollo industrial.

Durante ese lapso de tiempo, políticamente la hegemonía del Estado Mexicano consolidaba su régimen y sistema político, en la medida que la sujeción de la presidencia dejó de depender de celebridades y/o caudillos relacionados con la Revolución Mexicana; es decir, la figura presidencial se institucionalizó e independizó -afirma Meyer-, "...hasta del propio presidente..."<sup>79</sup>, expropiando "...gran parte de los poderes legislativo y judicial, así como de los gobiernos locales..."<sup>80</sup>.

Socialmente, se extrapolaba un prototipo de sociedad mexicana a la "norteamericana", tomando rasgos culturales (relacionados inherentemente a su desarrollo tecnológico). Dicha influencia sobretodo musical se relacionaba en todos los estratos sociales, como un "mundo de vida" artificialmente adquirido, que dejaba ver la gran diferencia entre pobres y ricos.

---

<sup>78</sup> En México, la instrumentación de esa política económica se tiene identificada de 1948 a 1955. *La sustitución de importaciones*, "...dio al país oportunidad de cambiar la estrategia basada en la exportación de productos primarios por otra denominada crecimiento hacia adentro, apoyada en el mercado interno y en el fomento a la industria con el propósito de sustituir la importación de productos manufacturados, estrategia que se fortaleció durante la guerra por la escasez de oferta de los países industrializados y los aumentos de la demanda interna...". Tomado de la página de Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoleg/libro3.htm>

<sup>79</sup> Meyer, Lorenzo. Op. cit. p. 45.

De nueva cuenta, el Estado Mexicano asumió su papel intervencionista al ver agotada su política económica sustitutiva que hacia 1954 provocando su primera devaluación<sup>81</sup>, creando otra más de carácter "proteccionista", fase denominada como de "crecimiento hacia fuera" o "desarrollo estabilizador"<sup>82</sup>, que trajo consigo lo que muchos conocemos como el "Milagro Mexicano"<sup>83</sup>.

En esta ocasión, se logro aportar un significativo desarrollo económico, soportado por el auge de la industria petrolera, que fortaleció la producción de los diferentes sectores productivos del país, aumentando las exportaciones y entrada de divisas provenientes de capital externo, sobre todo reflejadas en el aumento de inversión extranjera y establecimiento de sus industrias.

Hacia los años 60's, el auge de la guerra fría y la guerra de Vietnam originaron diversos movimientos sociales (estudiantiles sobretodo) en protesta por la desigualdad y pobreza; que por un lado, socavaban los países del bloque capitalista y por el otro, imponían los países del bloque socialista, hacia los países subdesarrollados.

Lo anterior, configuro uno de los hechos más trágicos en la historia del México contemporáneo, y reflejó la extremada intolerancia del régimen mexicano provista ya de una clase política definida hacia su sociedad.

---

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> "...La sobrevaluación del peso por el crecimiento de los precios internos, mayor al de los Estados Unidos de América, y las importaciones necesarias para la recuperación en 1953 determinaron un saldo negativo en la cuenta corriente; para cubrirlo se redujo la reserva de divisas y hubo indicios de salida de capitales, por lo que en abril se modificó el tipo de cambio de 8.65 a 12.50 pesos por dólar...". Tomado de la página de Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoleg/libro6.htm>

<sup>82</sup> Dicha fase se encuentra identificada de 1955 a 1978.

<sup>83</sup> "...México fue el único país en América Latina donde la presión inflacionaria se controlaba porque su estructura productiva respondía al aumento de la demanda, además de la coherencia con que se enfocaba el proceso de industrialización por parte de los diversos gobiernos...". Tomado de la página de Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoleg/libro7.htm>



Eventos sangrientos como los del 28 de octubre de 1968 y 10 de junio de 1971; pusieron al descubierto a la sociedad mexicana los límites y alcances del régimen a través de su sistema político.

Al respecto, Meyer destaca: "... Tlatelolco fue el sangriento inicio de la lenta movilización y transformación de la conciencia cívica mexicana. Fue el principio del desvanecimiento de las ilusiones, de la pérdida de sentido de la "formula política" vigente –revolución, justicia social, institucionalidad, soberanía, etcétera- y el inicio de una transición que lleva treinta años y aún no concluye..."<sup>84</sup>.

Ante el agotamiento y crisis del patrón de acumulación fordista en México, hacia finales de los años 70's se vio reflejado en el aumento de importaciones; inhibiendo así, la inversión extranjera. Asimismo, se vieron un tanto afectados los sectores productivos del país, lo que obligo a disminuir las exportaciones y finalmente, un déficit del gasto público, por falta de una adecuada política fiscal que obligo al Estado Mexicano a través su gobierno a solicitar financiamiento externo y por ende, deuda externa.

"...Podemos resumir la evolución de las acciones de la política económica durante el período del *Desarrollo Estabilizador* de la siguiente manera: la política estaba basada en tres objetivos: 1) crecimiento económico, 2) estabilidad de los precios y 3) estabilidad de la balanza de pagos, expresada en el mantenimiento de un tipo de cambio fijo. Se usaron tres instrumentos de política económica para alcanzar estos objetivos: el gasto del sector público, 2) la política monetaria mediante el uso del encaje legal y 3) préstamos del exterior"<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Meyer, Lorenzo. *Op. cit.* p. 50.

<sup>85</sup> Extraído de la página de Internet, <http://www.cddhincu.gob.mx/camdipl/ecoieg/libro7.htm> .

El auge de petrolero<sup>86</sup>, que sostenía la economía mexicana hacia finales de los 70's y principios de los 80's, entro en franca crisis en 1982 ocasionando su completo resquebrajamiento y por consecuencia, de su economía. Aunado a ello, ante el desmesurado aumento de la tasa de interés internacional, se desprendió un sobreendeudamiento externo que incluso hasta nuestros días no hemos podido superar.

Con el fin de combatir la crisis económica de 1982, se creo el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE), enfocado al "...control de la demanda agregada, el restablecimiento gradual de la estabilidad de precios, por lo que el ajuste debía iniciar con el saneamiento de las finanzas públicas..."<sup>87</sup> cuya finalidad se centraba en proteger el empleo, abatir la inflación y recuperar el crecimiento<sup>88</sup>.

De antemano, el programa anterior se encontraba funcionando correctamente y se auguraba una recuperación económica pero, hacia 1986 de nueva cuenta incidió el retroceso en los precios del petróleo, situación que desmejoro la economía mexicana lo que motivo un aumento en el déficit fiscal e inflación. Por lo que se instrumento, un programa que contrarrestara tales situaciones denominado *Programa de Aliento y Crecimiento (PAC)*<sup>89</sup>.

Una de las políticas económicas durante este período se trasluce en la admisión de México, al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que de alguna forma busco incrementar el sector industrial. Hacia finales de 1987, se firmo el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), destinado a ajustar los niveles de inflación y convenir los soportes para un crecimiento productivo.

---

<sup>86</sup> "...El petróleo se convirtió en un importante apoyo para el crecimiento. Las reservas probadas de hidrocarburos (medidas en barriles) pasaron de 11,160 millones de barriles en 1976 a 16,000 millones en 1977; 45,800 millones en 1979 y 60,100 millones en 1980. Sin embargo, el aprovechamiento de la riqueza petrolera mexicana y su transferencia hacia otros sectores de la economía exigía cada vez mayores inversiones e importaciones de bienes intermedios y de capital...". Información extraída de la página de Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoleg/libro14.htm>.

<sup>87</sup> Checar la página de Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoleg/libro25.htm>.

<sup>88</sup> Bedolla Garduño, Ethel y Mendoza Rodríguez, Francisco Ricardo. Op. cit. p. 172.

<sup>89</sup> Examinar la: página de Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoleg/libro26.htm>.

Desde el punto de vista político, la sociedad mexicana comenzó a cuestionar fuertemente la actuación del Estado por parte de los gobiernos priistas, situación que desgastaba la imagen por consecuencia, del presidente en turno. Es por eso, que en los años 80's se haya tomado la decisión de incorporar economistas a grado presidencial apostando a las "...transformaciones económicas en apoyo de la economía de libre mercado..."<sup>90</sup>.

Asimismo, en el aspecto social la marginación, el desempleo y la pobreza, aumentaban constantemente, situación que generaba un amplio descontento entre los diversos sectores de la sociedad mexicana principalmente, el empresarial y eclesiástico.

A finales de los 80's, se creó el *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)*, cuyas metas eran: alcanzar la recuperación económica con estabilidad de precios, liberar los mercados financieros, limpiar las finanzas públicas, renegociar el pago de la deuda externa, acelerar la desincorporación de empresas públicas y promover la inversión extranjera, entre otros<sup>91</sup>.

Desde el punto de vista político, las elecciones de 1988 pusieron en entredicho de nueva cuenta al régimen autoritarista mexicano y sobretodo, la legitimidad del presidente priista electo<sup>92</sup>; ante ello, a fin de concentrar la legalidad del Estado vía su régimen, sistema y partido, se procedió una reforma integral a todas sus instituciones como especie de "transición democrática".<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Meyer, Loranzo. Op. cit. p. 52.

<sup>91</sup> "...En materia de política económica el esfuerzo consistió en un conjunto de reformas estructurales incluyendo la fiscal, privatización de empresas, renegociación de la deuda externa, reforma del sistema financiero y la apertura comercial. El gasto público se redujo y se eliminaron los diferenciales de precios en energía eléctrica y los subsidios a las petroquímicas y a la banca de desarrollo...". Verificar la página de Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoleg/libro30.htm>.

<sup>92</sup> De acuerdo con la controvertida autenticidad de las cifras gubernamentales; el PRI, con Carlos Salinas de Gortari, obtuvo el 50.74%; en segundo lugar, quedó Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano, representante político del FDN-Partido Mexicano Socialista, con el 31.06% y en tercer lugar, Manuel J. Clouthier, abanderado del PAN, con el 16.81%. Información extraída de Sánchez González, José Juan. Op. cit. p. 126. Tomada por el autor de Pimentel G., Neri y Rueda Castillo, Francisco J., "México, julio de 1988: ¿hacia una transición democrática?, en Revista Iztapalapa, México, No. 16, julio-diciembre 1988, p. 23-24.

Es en efecto la rigurosidad de la "transición política", pues en aquel entonces el PRI ya no gobernaba como mayoría, sino exclusivamente en la presidencia y la mayor parte de las gubernaturas, teniendo ya representantes de la oposición tanto en la Cámara de Diputados, como la de Senadores; que si bien es cierto, no representaban una mayoría tenían más libertad en la capacidad de movilización y acceso sobre la arena política.

Así también, incidió la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Registro Federal Electoral como oferta política del régimen gobernante y otros cambios necesarios para llevar a cabo la adecuada gobernabilidad<sup>94</sup>.

Durante el último año de gobierno del régimen neoliberal, se empezaron a dar los primeros indicios de la caída de la clase política mexicana que nos había gobernado durante más de 30 años, debido a que a partir de las reformas insaculadas en el PRI como partido de Estado, vinieron las contradicciones irreconciliables a su interior y fragmentación política de intereses.

Tal situación pudieron conllevar los asesinatos contra el candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luis Donald Colosio, y posteriormente contra otro de los más connotados dirigentes y coordinador de los Diputados Electos del mismo partido, José Francisco Ruiz Massieu, así como la rebelión armada por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

---

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> La gobernabilidad la podemos comprender como la capacidad que tiene el Estado para lograr consensos sociales a los planes y programas instrumentados por el Gobierno. Idea extraída de: Cedillo Hernández, Miguel. **La Modernización de la Administración Pública en México**. Tesis de Maestría en Administración Pública, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, p. 33.

Quizás podríamos factiblemente decir, que en esos momentos presenciábamos la muerte de la clase política posrevolucionaria y por ende, el principio de la descomposición del presidencialismo absoluto, la hegemonía en la particularidad de los diferentes sectores de la sociedad permeaban aires de cambio, sin embargo las elecciones 1994, demostraron todavía los últimos recaudos del régimen mexicano del siglo XX.

En el aspecto social, a pesar de la instauración del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), no surtió los efectos esperados ante el rezago histórico-cultural de la pobreza desmedida convertida en miseria de un tercio de la población mexicana en su mayoría indígenas, pues realmente no llegaban los recursos a sus manos sino materializados en obras, a poblaciones o áreas rurales políticamente beneficiadas.

La instauración del Estado Neoliberal comenzaba como proyecto a largo plazo, con la llegada al poder del último posrevolucionario gobernante en la figura de Ernesto Zedillo Ponce de León, continuaba el proyecto de globalización y apertura comercial que la inercia mundial exigía que comenzó con la crisis heredada del antiguo régimen gobernante.

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) y otros con países de Centroamérica y América del Sur son prueba de ello,<sup>95</sup> sin embargo, los sucesos históricos señalados desde el punto de vista económico, afectaron negativamente en los mercados de capital.

De ahí la inevitabilidad de la crisis de 1994, que trajo consigo innumerables consecuencias que a nivel económico se tradujeron en: fugas de capital externo listo para inversión productiva a nivel nacional, devaluación de nuestra moneda, pérdida del mercado de exportaciones e importaciones por el brutal cambio en el régimen monetario, quiebra de empresas de mercado nacional y extranjero, etc.

---

<sup>95</sup> Sánchez González, José Juan. *Op. cit.* p. 145.

En el aspecto político, los partidos de oposición comenzaron a ocupar más espacios políticos de poder, resaltando el PRD, al ganar las elecciones electorales del Distrito Federal en 1997 a manos de Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano, conformándose como segunda fuerza electoral en esos momentos.

En lo social, sobrevino una oleada de desempleo, inseguridad pública, pobreza, desintegración de núcleos familiares, incremento de zonas marginadas, sobrecontaminación, etc. En un momento dado, podríamos decir, que la realidad había alcanzado y rebasado al Estado Neoliberal Mexicano, a manos de la clase política priísta posrevolucionaria tecnócrata, que era incapaz de solventar las necesidades de su sociedad hay que eran muestra fehaciente de su franca crisis.

A continuación hablaremos sobre Reforma del Estado, reforma administrativa, Reforma del Estado en México y sus reformas administrativas contemporáneas, claves para el desarrollo de las instituciones que conforman el Estado Mexicano, para de esta manera comprender los antecedentes de la incorporación en la Administración Pública como efecto modernizador de las tecnologías de gobierno que en nuestro caso de estudio, lo representan a nivel macro las políticas públicas y a nivel micro u organizacional la reingeniería de procesos.

## **2.2 Reforma del Estado.**

Mucho se ha hablado sobre Reforma del Estado<sup>96</sup>, pero en muchas ocasiones se cae en el error de confundir al Estado con régimen político o con gobierno, toda vez que en apariencia se tratan de conceptos instrumentalistas de identificar al Estado como aparato, reformas al régimen político, reformas al gobierno o a sus acciones reflejadas como reformas en su administración pública.

---

<sup>96</sup> Rodríguez Araujo, Octavio. "Reforma del Estado: Límites y Perspectivas" en Revista IAPEM, *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio (Memoria)*, México, No. 32, octubre-diciembre 1996, p. 13-23.

Para Araujo, el "...conjunto de propuestas relacionadas con la llamada Reforma del Estado ha sido asociado, desde finales de la década anterior en diversos países del mundo, a otro concepto: la modernización, que no es otra cosa que la adecuación de las estructuras estatales y de gobierno a las necesidades del nuevo modelo económico mundial conocido como "globalización económica..."<sup>97</sup>.

Nosotros concordamos con la acepción anterior, y por ello es útil comprender teóricamente, la significación de Reforma del Estado, así como distinguirla de la reforma administrativa. El espectro de Reforma del Estado, es sumamente amplio; dado que involucra a su vez, un sinnúmero de micro reformas según su modalidad; es decir, como reforma económica, política, social y administrativa dependiendo de una coyuntura específica de análisis.

En tal sentido, detectamos que la Reforma del Estado trata de redefinir los alcances y limitaciones entre lo que es de dominio público y privado, apartándose de convertirse en un actor intervencionista sobre la sociedad a la que gobierna, para tomar un rol de Estado Servicial, ajustado a las necesidades sociales, políticas, culturales y económicas que imponga la sociedad bajo la inercia de globalización e interdependencia mundial<sup>98</sup>.

La instauración de la Reforma del Estado se aplica desde arriba; o sea, por quienes o quien (según sea el caso) ostente el poder.

Frecuentemente, la instauración de un proceso de Reforma del Estado conlleva implicaciones turbulentas y a veces, explosivas por las actividades en los procesos sociales e institucionales más significativos; por ello, es importante aplicarlo con el debido consenso, mediante la articulación de mecanismos necesarios que brinden soportes legales y legítimos al o los proyectos reformadores y así evitar resistencias e inercias habidas para su aceptación.

---

<sup>97</sup> Rodríguez Araujo, Octavio. *Op. cit.* p. 15.

<sup>98</sup> Sánchez González, José Juan. *Op. cit.* p. 40.

Sobre este punto, Sánchez González sugiere cuatro estrategias principales para enfrentar la inercia y resistencia a la Reforma del Estado<sup>99</sup>:

1ª) Esperar que la historia brinde la oportunidad para la reforma, o adoptar una aproximación por fases a partir de la introducción de efectos de choque para desactivar los asuntos problemáticos, reducir la realidad y aumentar la propensión a innovar.

2ª ) Limitar la reforma a la masa crítica mínima y actuar maduramente;

3ª ) Desplazar apoyo desde las estructuras de poder existentes; y,

4ª ) Construir bases de poder, organizaciones y elites alternativas. Una Reforma del Estado exitosa requiere combinar estas cuatro estrategias, todas ellas riesgosas y exigentes.

Conforme a lo anterior, es necesario generar certidumbre a fin de afrontar los retos para la Reforma del Estado; en tal caso, es necesario allegarse de personal competente con capacidad estratégica para comprender las magnitudes de la reforma, basadas en la aplicación de políticas públicas adecuadas que conformen una Agenda integral para los diferentes sectores de la sociedad.

Otro factor importante, para la Reforma del Estado se basa en ubicar consultorías particulares de apoyo para la toma de decisión del gobernante y/o sus allegados responsables de las Instituciones de Gobierno, con la finalidad de ubicarse como unidades asesoras, en la toma de decisión y mejora organizacional según la plataforma ideológica instituida en cada país.

Siguiendo a Sánchez González, la Reforma del Estado posee tres acepciones básicas: "...1) por su posición (económica, política, social, administrativa y jurídica); 2) por sus propósitos y 3) por su enfoque. Esta agrupación permite apreciar el grado de complejidad en el uso, enfoques e interpretaciones de la Reforma del Estado..."<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Sánchez González. Op. cit. p. 43.

<sup>100</sup> Sánchez González. Op. cit. p. 44.



Para ubicarnos esencialmente sobre nuestro objeto de estudio y no perdemos en el cosmos del análisis acerca de la Reforma del Estado; describiremos en un primer momento, la posición administrativa que sostiene no sólo el redimensionamiento del tamaño del Estado, sino una reforma administrativa que adapte el gobierno conforme a las recientes atribuciones estatales.

En función de la visión administrativa, la Reforma del Estado se ubica a partir de tres períodos: uno, la transformación del papel del Estado; dos, la reestructuración y reducción de su aparato institucional y tres, el recorte de la asignación de personal. Estas secuencias son conocidas en China como el Plan de la Triple Decisión o el Principio de las Tres Fijaciones<sup>101</sup>.

El primer período, expresa la adopción de cuatro medidas a fin de reducir la intervención del Estado con respecto de su rol sobre la sociedad, siendo éstas, la privatización, la desmonopolización, la desregulación y la descentralización<sup>102</sup>.

El segundo período, comprende reconfigurar nuevos organigramas a fin de plantear si es necesario concentrar las funciones de una institución a otra o desaparecerla, en virtud de haberse desfasado los fines y actividades para los cuales fueron creados de acuerdo a un proyecto de Estado o programa de Gobierno. Esta concepción toma forma de desaparición y/o fusión de Secretarías de Estado, Subsecretarías, Direcciones Generales, etc.

---

<sup>101</sup> Sánchez González. Op. cit. p. 51. Tomado a su vez por el autor de Oszlak, Oscar. "La Reforma del Estado: el día después". En Bodemer, Klaus, *Reforma del Estado. Más allá de la privatización*. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), 1993. P. 36.

<sup>102</sup> Ibid. Estas cuatro medidas, tienen como misión disminuir la intervención del Estado. La **privatización**, significa vender a la iniciativa privada infraestructura pública a cargo del Estado por medio de sus Instituciones encargadas de la producción de algunos bienes y/o prestación de servicios públicos; la privatización puede ser total, periférica o de gestión. La **desmonopolización**, se refiere a disminuir la producción de determinados bienes y/o prestación de servicios públicos a cargo del Estado, para abrirlos a la competencia privada. La **desregulación**, implica facilitar las actividades en la producción de bienes y/o prestación de servicios públicos por parte del Estado, modernizando el marco jurídico que los regula traducido en normas, reglamentos, leyes etc. La **descentralización**, se traduce en desincorporar política y administrativamente determinadas funciones exclusivas del Estado para delegarlas a las Instituciones encargadas en los tres niveles de Gobierno; con respecto de la producción de bienes y/o prestación de servicios públicos.

Por último, el tercer período vislumbra la reducción en la plantilla de servidores públicos al redefinirse las funciones de los puestos; lo que significa, concentrar las actividades de varios puestos en uno sólo, capacitando al servidor público para convertirse en multioperativo y con adecuada toma de decisión, repercutiendo indudablemente en una reducción drástica de personal.

Por sus propósitos, la Reforma del Estado es concebida como un instrumento para llegar a la modernización<sup>103</sup>, de manera que distribuya adecuadamente el poder dentro de su sistema político administrativo a fin de satisfacer las necesidades de la sociedad a la que gobierna.

Sobre este punto, no es factible la modernización sin el Estado ya que sin él, sería un atraso iniciar la modernización sólo a través del mercado, pues no representaría el interés público de la sociedad civil y en todo caso, sería excluyente para quienes no tienen acceso al mercado<sup>104</sup>.

De hecho, otra característica principal de la modernización, como proceso de la Reforma del Estado pugna en contra del tamaño del Estado; y por consecuencia, el adelgazamiento de su gobierno ó redimensionamiento; introduciendo la Ingeniería de la Calidad en el sector público<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> La modernización es una evolución diversa de la modernidad que posee una serie de cambios en todas las áreas de mistificación del pensamiento (racionalidad) y sus actividades humanas (sociales, políticas, económicas y culturales) en pro de su satisfacción. Leer a: Habermas, Jürgen. *El discurso filosófico de la modernidad (Doce lecciones)*. Argentina, Taurus, 1989. Los principales aspectos de la modernización son la urbanización, industrialización, secularización, democratización, participación de los medios de difusión, en este sentido los procesos de modernización y la modernización en sí misma no se da de manera aislada o casual, además de que se desarrolla de manera constante y vertiginosa. Consultar a: Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. España, Paidós. 1988. No hay más que un solo camino en la historia de la humanidad: la modernización. Y en un mercado crecientemente globalizado, internacionalizado, la modernización se abre paso mediante la democratización, es decir, derrumbando los obstáculos y las fronteras económicas y políticas de las naciones para que la libertad del mercado se amplíe definitivamente. Por eso la libertad es el complemento de la modernización de la democracia. Idea de: Carranza Olmedo, Raúl. "Modernización, Democracia y Cambios Político-Administrativos", en Revista IAPEM No. 32, *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio (Memoria)*, México, octubre-diciembre, 1996, p. p. 51-58.

<sup>104</sup> Sánchez González, Jose Juan. *Op. cit.* p. 57.

<sup>105</sup> Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno: Estrategia para el cambio*. México, F. C. E., 1992.

Sin embargo para algunos, la idea anterior se conjetura como errónea, pues depende de la capacidad de gestión gubernamental ó las acciones de la Administración Pública, para cumplir las actividades encomendadas en las organizaciones públicas según la óptica de los gerentes públicos encomendados<sup>106</sup>, de ahí entonces existen en el fondo excepciones a la regla<sup>107</sup>.

Como vehículos para mejorar la gestión gubernamental, se incorporan herramientas o tecnologías, nacidas del componente de la Nueva Administración Pública (NAP), vía paradigmas de Políticas Públicas que por un lado, se inserta en el aspecto macro del proceso de Reforma del Estado y por otro lado, de Gestión Pública como recurso micro a nivel organizacional; como colaborador para aumentar la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios públicos generados en la gestión gubernamental, con respecto de la ciudadanía.

Por último, también la Reforma del Estado puede ser vista desde los enfoques neoinstitucionalista, neoliberal y neointervencionista<sup>108</sup>.

Como ya lo vimos, el Neoinstitucionalismo desde sus diferentes corrientes implica la intervención del Estado desde instituciones gubernamentales para generar accesos en la sociedad; para la corriente económica, representada por la *Escuela de la Elección Pública (EP)*, existe una clara relación del mercado y la elección pública, toda vez que las instituciones asumen un rol crucial para el desarrollo de la sociedad a través de un análisis costo beneficio<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> Sánchez González, José Juan. Op. cit. p. 60.

<sup>107</sup> Tal es el caso de Japón, que instrumento una política exitosa de captación masiva de recursos humanos, a fin de mejorar la prestación de algunos servicios públicos. Cátedra impartida por Juan de Dios Pineda, Presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, con motivo de la clausura del seminario taller extracurricular: Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno 2000-2001.

<sup>108</sup> Sánchez González, José Juan. Op. cit. p. 67-71.

<sup>109</sup> Ayala Espino, José. Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado. México, Porrúa-UNAM, 2000. "...El nombre de la elección pública proviene de la incorporación del estudio de las elecciones económicas que son colectivas y/o públicas, es decir aquellas que no ocurren como actos individuales y voluntarios en el mercado, sino como procesos sociales que involucran a los individuos independientemente de su voluntad..." p. 247.

Cabe resaltar, que uno de las aportaciones más esenciales de la (EP), estriba en la teoría de las fallas del gobierno lo que significo un duro golpe al paradigma de la mano invisible, a partir de la intervención del gobierno sobre la economía; por ende, al existir fallas en el gobierno existen fallas en sus políticas públicas y por tanto, en el mercado<sup>110</sup>.

Por ello, la Reforma del Estado vía sus instituciones gubernamentales significa también reformas en el diseño, evaluación y vigilancia en el desarrollo de las políticas públicas<sup>111</sup>, las cuales sólo se justifican cuando los mercados no son eficientes, lo contrario a estas sugerencias constituyen los elementos del Estado Monopolista que concentra el poder político y económico para sí.

Ante ello, el Estado por medio de su gobierno debe inducir la eficiencia y no sustituir al mercado en el desarrollo de sus políticas públicas, pues en ellas mismas existen marcados sesgos egoístas tanto de los actores del Estado como de la Sociedad Civil involucrados en la arena política lo que afecta directamente la economía de mercado<sup>112</sup>.

Casi siempre, el diseño de las políticas públicas no son neutrales; dado que por lo general, se realizan por grupos dominantes de poder político afectando inexorablemente a otros grupos lo que significa un control difícil en las decisiones de gobierno y en sí misma se generan fallas en el sistema político y económico por igual.

---

<sup>110</sup> Ayala Espino, José. Op. cit. p.p. 243-314.

<sup>111</sup> "...Para ello, se ofrece la aplicación del análisis costo-beneficio, mejores sistemas de contabilidad social y el cálculo de precios sombra para los proyectos de inversión pública. Las políticas del gobierno deben considerar tres aspectos: 1) El plano microeconómico de la asignación eficiente de recursos, para ello es necesario seleccionar tecnologías adecuadas, la evaluación de proyectos de inversión y tomar en consideración las perspectivas de desarrollo del mercado; 2) La evaluación de condiciones macroeconómicas en las que se implantarán las políticas públicas y, 3) La capacidad y calidad de la administración pública...". Tomado de Ayala Espino, José. Op. cit. p. p. 300-301.

<sup>112</sup> En este sentido, las políticas públicas introducen juicios de valor los cuales pueden emprenderse a partir de una visión estrictamente normativa para una efectiva evaluación de sus resultados y así señalar sin prejuicios su eficiencia.

Los problemas de captación de información pertinente y adecuada, también influyen en las fallas del gobierno, pues afectan los campos financieros, tecnológicos y de perspectivas de desarrollo del mercado, lo que no permite evaluar debidamente, los proyectos de inversión así como la demanda de bienes y servicios públicos.

Asimismo, fallas en la organización y operación interna de las estructuras burocráticas, generan altos costos de mantenimiento para sobrevivir; sobre este particular, los burócratas juegan un papel vital pues al no diseñar y administrar las políticas públicas desequilibran los niveles de mercado en su conjunto o sea "...la burocracia puede eludir las restricciones económicas que impone el mercado..."<sup>113</sup>.

La (EP), afirma que el Administrador Público realiza sus actividades, en común a una lógica "cuantitativa" y no "cualitativa", para la cual, lo que le interesa es generar altos niveles de producción (más tecnología, empleo público, tecnología, etc) en la organización interna para satisfacer las necesidades del Gobierno<sup>114</sup>, que desde el punto de vista de la Ingeniería de la Calidad figura como su cliente número uno.

Dicha apreciación es incorrecta pues; es esa medida, no racionaliza los costos de producción generados, proyectándose "atavismos" hacia la Sociedad Civil dado que no obtiene la calidad de vida deseada y la satisfacción total de los bienes y servicios públicos producidos por el Estado que a *contrarius census* en términos de calidad, a la primera le correspondería la apreciación de ser el cliente número uno.

---

<sup>113</sup> Ayala Espino, José. Op. cit. p. 287.

<sup>114</sup> Tanto los burócratas como los políticos, generalmente prometen y ofrecen bienes y servicios públicos de punta para favorecerse en tiempos de elecciones políticas, sabiendo de antemano que la organización interna de las Instituciones de Gobierno no cuentan con los recursos y las tecnologías disponibles para tales efectos, lo que genera una "ilusión fiscal", en los gobernados; debido a ello, toman una visión "cuantitativa al momento de ejercer el poder o la función pública encomendada al cargo de gobierno. De hecho, la EP sostiene que el sistema electoral es el instrumento por el cual los gobernados eligen a sus gobernantes, bajo una costumbre de obtener beneficios en una racionalidad colectiva que busca maximizar el bienestar social y así presionar a la burocracia para aumentar el presupuesto público, lo que descompensa las actividades del mercado en la economía.

Para la (EP), la burocracia diseña políticas públicas con poco éxito dado que, introduce cálculos y previsiones de los costos ex ante (en el diseño) y no prevé los costos en los que incurrirá ex post (durante la administración). Hasta aquí, hemos visto con un poco mas de claridad algunas de las aportaciones del Neoinstitucionalismo en la Reforma del Estado, ahora dilucidaremos sobre el enfoque Neoliberal.

Este enfoque asume a la globalización económica mundial como eje articulador de la Reforma del Estado su meta se basa en promover una apertura comercial bajo las siguientes políticas<sup>115</sup>: disminuir la intervención pública mediante mecanismos de privatización y desregulación a fin de fortificar las finanzas públicas y promover una liberalización comercial, que revierta el intervencionismo del Estado para elevar la competencia y disminuir la inflación.

En el neoliberalismo, el mercado representa la solución para reestructurar la economía, de ahí que figure como factor importante recortar drásticamente las funciones del Estado en la Sociedad Civil, para así poder refuncionar las actividades de ésta y del mercado en su sistema político y- económico.

Sobre esta visión, el crecimiento económico subyace como un elemento esencial para el progreso del Estado y la Sociedad Civil en su conjunto, así se legitima el primero mediante su gobierno con respecto del segundo y poder gobernar, en sí mismo, el Estado se posesiona como actor político a fin de convertirse en un distribuidor social macro.

El Neoliberalismo retoma las aportaciones surgidas en la economía neoclásica sobre los postulados de escasez, la teoría subjetiva del valor, el equilibrio general y la teoría del equilibrio parcial y así desembocar en la edificación de la teoría cuantitativa del dinero, base del monetarismo proclamado por Milton Friedman<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> Sánchez González, José Juan. *Op. cit.* p. 69.

<sup>116</sup> *Ibid.* p. 70.

La aplicación indiscriminada y mal manejada del Neoliberalismo económico en materia de distribución de ingresos se convierte en salvaje, pues al implantarse en la mayoría de los países latinoamericanos devastan algunos sectores sociales reflejados en caídas del empleo, salarios reales, aportaciones sociales que inhiben los subsidios de productos de consumo popular encareciéndolos; quizá en este sentido, se amplíe aún más la brecha entre pobres y ricos<sup>117</sup>.

En síntesis, el enfoque Neoliberal de la Reforma del Estado doctrinalmente precisa que el Estado altera el funcionamiento del mercado, por eso su interés de aplicar medidas en el ámbito de la Administración Pública de desincorporar y privatizar Empresas Públicas como proceso de modernización en el sector público, sobre todo en aquellas donde se disponen los bienes y servicios públicos primarios de sustento social a fin de limpiar las finanzas públicas.

Finalmente, el enfoque Neointervencionista precisa a la Reforma del Estado no como una reducción del propio aparato estatal, sino para enfocarlo en su reestructuración y asignación más eficiente dentro del papel que desempeña con respecto a la Sociedad Civil en el ámbito de sus atribuciones.

Este enfoque, concibe al Estado debe observar la evolución de la economía interna a fin de regular las políticas de liberalización comercial de los socios comerciales externos e internos, por ello, es importante incentivar los sectores productivos primarios a través de los funcionarios encargados de la Administración Pública y así cometer la oportunidad de una autoreforma estatal con base en una nueva racionalidad pública, estableciendo ajustes cuando sea necesario, procurando no perder la injerencia del Estado<sup>118</sup>.

Al igual que el enfoque Neoliberal, este paradigma sustenta sanear financieramente las Empresas Públicas Estatales, solventado en la administración que realice el Estado; pero de algún modo, lo anterior parecería no viable en función del pésimo manejo de los recursos, y por ende desde la óptica del Neoinstitucionalismo, generan irregularidades cognoscitivas al interior de las instituciones por las actividades que realizan los burócratas al interior de las organizaciones públicas.

---

<sup>117</sup> *Ibidem*.

En esta perspectiva, el Estado continua siendo dueño absoluto del proceso de acumulación y reproducción generado en la Sociedad Civil, para la Reforma del Estado, lo que difiere de los sentidos Neoliberal e Institucional.

Para el primero, infiere alejar por completo la injerencia estatal, ubicando desincorporación y privatización de Empresas Públicas en aras de apoyar incondicionalmente un mercado de libre competencia.

Tal perspectiva también ocurre en el Neoinstitucionalismo, pero con medidas racionales aplicadas, en función del costo-beneficio, según el momento del mercado y de la economía mundial, sometiendo la estructura organizacional como un elemento indispensable para la Reforma del Estado.

De hecho, no existe como tal una verdadera Reforma del Estado la mayoría de ellas son establecidas "desde arriba" (desde el poder) y no "desde abajo" (desde la oposición política y la sociedad misma), de acuerdo a las necesidades que establezcan los grupos de poder político sobre otros, de esta manera no se ejerce democráticamente.

Quizá en un momento dado, se pudiese hablar de una verdadera Reforma del Estado sustentando el consenso como piedra angular para generar políticas públicas y no políticas gubernamentales de paso sexenal entre los actores que intervienen en la arena del Estado y la Sociedad Civil en su conjunto.

A continuación hablaremos sobre la Reforma Administrativa, con el fin de conocer sus aspectos teóricos más representativos y enfoques de aplicación, para entender como se formulan a partir de la Reforma del Estado, pues en muchas veces se confunden ambas y sin embargo, se complementan.

---

<sup>118</sup> Ibid.



### 2.3 Reforma Administrativa.

La Reforma Administrativa se encuentra comprendida dentro del contexto de la Reforma del Estado, y es en su agenda donde encuentra viabilidad, efectividad y autenticidad para llevarse a cabo; asimismo, conlleva un redimensionamiento administrativo dentro de las Instituciones de Gobierno por ello, al hablar de Reforma Administrativa<sup>119</sup> hablamos de Reforma de la Administración Pública.

Para Sánchez González, la Reforma Administrativa debe entenderse como "...un proceso permanente que trata de adecuar los objetivos de la Administración Pública, sus estructuras, procesos, procedimientos y recursos (humanos, materiales, técnicos y operativos) a las demandas de desarrollo económico y social, para introducir nuevas tecnologías que permitan que esa adecuación se realice de manera eficiente..."<sup>120</sup>.

La Reforma Administrativa al instrumentarse va acompañada de mecanismos institucionales de operación bajo una metodología definida y establecida a través de un marco regulatorio definido para tal efecto, con el fin de garantizar la operatividad, capacidad técnico-administrativa y políticas que en muchas ocasiones significa cambio en las estructuras gubernamentales.

La Reforma de la Administración Pública se configura como un proceso continuo y permanente, generalmente esta expuesta a constantes cambios, dependiendo quien ejerce el poder gubernamental y su filosofía de cambio, raras veces se prolonga de un gobierno a otro, o en su inter es modificada, derivando en otras estrategias de acción y objetivos a perseguir.

---

<sup>119</sup> La palabra de Reforma, implica la acción y/o efecto de reformar al determinar esta última palabra refiere a rehacer, reparar, restaurar, restablecer corregir, arreglar o poner en orden. De ahí que la Reforma Administrativa advierta innovación, modernización, mejora, creación, etc; estas acepciones se aplican generalmente a los principios de cambio en la administración. Idea extraída de Sánchez González, José Juan. Op. cit. p. 155.

Generalmente, la implantación de Reformas Administrativas versan sobre mejoras en los ámbitos organizacionales de las Instituciones de Gobierno en la producción de bienes y/o atención de servicios públicos proporcionados por el Estado mediante la Administración Pública, con el fin de brindarle eficacia y eficiencia a las funciones y fines para las cuales fueron creadas.

En función de lo referido, se desprenden diferentes clasificaciones tipológicas sobre Reforma Administrativa, según el enfoque y rol que desempeñan los administradores públicos durante el proceso de cambio en su aplicación<sup>121</sup>:

En primera instancia existen macros y micros reformas, las primeras se refieren a todo un conglomerado de instituciones que conforman el sector público, ellas son las que fungen como ejes rectores de las labores administrativas públicas.

Las segundas, se desenvuelven al interior de las diferentes instituciones de gobierno y generalmente van encauzadas a mejorar su organización interna.

Desde el punto de vista de la Ingeniería de la Calidad y Neoinstitucionalismo, hay Reformas Eficientes y Eficaces. Las Reformas Eficientistas se conciben como al mejoramiento administrativo sobre un análisis costo-beneficio y economía del gasto, su finalidad por las cuales son creadas radica en cumplir los objetivos medidas en base a su rendimiento.

Las Reformas Eficacistas, a parte de ejecutar con eficiencia sus encomiendas las hacen cumplir con estricta atención las demandas solicitadas por voluntad popular tomando el mando de su cumplimiento por parte de las Instituciones de Gobierno que conforman el Estado, de tal forma que en esas Reformas el análisis costo-beneficio a segundo plano en orden de importancia.

---

<sup>120</sup> Sánchez González, José Juan. Op. cit. p. 243.

<sup>121</sup> Sánchez González, José Juan. Op. cit. p. 159-178.

Asimismo, las Reformas Administrativas poseen determinados grados de participación democrática en su elaboración, por ende, las Reformas Autocráticas se refieren a aquellas que virtualmente, no fueron concensadas en la Sociedad Civil, mejor conocidas como Reformas de Gabinete, formalizadas en leyes o reglamentos para su puesta en marcha, poseen directrices y son coordinadas por un grupo de técnicos y/o especialistas.

Las Reformas Democráticas son elaboradas en previos consensos establecidos previamente por parte de quienes se identifican con el proceso de reforma; sin embargo, carecen de coordinación y directrices por la pluralidad en las opiniones para su virtual ejecución como programa coherente.

Para la elaboración adecuada de programas gubernamentales sobre este tipo de Reformas Administrativas, debe haber un equilibrio entre ambas. La coordinación y manejo de directrices deben establecerse por parte de quienes integran el cuerpo organizacional burocrático que lo ejecuta así como la participación de la Sociedad Civil en su elaboración.

Sánchez González retoma a Chanes Nieto para describir cinco clases de reformas administrativas<sup>122</sup> las cuales en el plano analítico no afectan las que se han descrito pues varían según el autor y sirven aún más para enriquecer los tipos de Reforma de la Administración Pública:

---

<sup>122</sup> Sánchez González, José Juan. Op. cit. p. 155. Tomado por el autor de Chanes Nieto, José. "Conceptualización y alcance de la reforma administrativa". *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*. México, INAP, 1975, p. 350.

## CLASIFICACIONES DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS

CLASIFICACIÓN DE REFORMAS	DESCRIPCIÓN
Reformas estructurales y reformas conductistas	Las primeras recaen en aspectos de organización y funcionamiento de la administración pública; las segundas buscan mejoras en el comportamiento de los hombres que la integran.
Reformas microadministrativas y reformas macroadministrativas	Los criterios para clasificar la reforma según su alcance, inspirados en la economía, no son uniformes. En general, la microreforma es la que se refiere exclusivamente al ámbito interno de una institución y la macroreforma a dos o más instituciones.
Reformas integrales y reformas parciales	Se han distinguido las reformas que se refieren al conjunto o a la mayor parte de la administración pública y las que se refieren exclusivamente a ciertos aspectos seleccionados de la administración.
Reformas eficacistas y reformas eficientistas	La reforma que pretende incrementar la eficacia del sector público en la consecución de sus fines difiere de la reforma por la reforma misma, que solamente busca una relación ventajosa (eficiente) de costos a beneficios, o bien, la implantación de economías en el sistema administrativo.
Reformas Revolucionarias, 'reformistas' y modernizantes	Las primeras pretenden sustituir violentamente la administración existente; por lo general ocurre al advertir al poder una nueva fuerza política. Las 'reformistas' pretenden que la administración pública permita la realización de políticas gubernamentales que proponen transformaciones sociales. Las modernizaciones buscan el perfeccionamiento de la administración.

Por sus propósitos, la Reforma Administrativa se aplica en transformación invariable para relacionar y desarrollar el aparato estatal, así como sus alcances de manera que se ubiquen posibles políticas gubernamentales de acuerdo al siguiente cuadro elaborado por Sánchez González sobre las ideas de Gonzalo Martner<sup>123</sup>.

<sup>123</sup> Sánchez González, José Juan. *Op. cit.* p. 162. Tomado por el autor de Martner, Gonzalo. "El papel de la reforma administrativa en la estrategia de desarrollo", Kliksberg, Bernardo (compilador). *La reforma de la administración pública en América Latina*. Madrid, INAP, España, 1984, p. 57-61.

## PROPÓSITOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

No.	PROPÓSITOS
1	La reforma administrativa son procesos de cambios permanentes, no sólo un acto de modificación legal.
2	La reforma administrativa no es en sentido estricto un proceso para la modernización, dependiendo del sentido de modernización que se pretenda.
3	La reforma administrativa busca una racionalidad dirigida o focal.
4	La reforma administrativa no busca sólo la eficiencia por sí misma, sino un cambio significativo en el aparato gubernamental.
5	La reforma administrativa es un proceso multidisciplinario, donde participan diferentes especialistas en ciencias sociales.
6	La reforma administrativa pretende incidir en los sectores estratégicos del gobierno.
7	La reforma administrativa es un proceso de cambios graduales y selectivos, en sectores estratégicos del gobierno.

En el primer punto, la reforma administrativa no se basa exclusivamente a cambiar estructuras orgánicas, sino también definir procesos de cambio permanentes a través del tiempo como estrategias a largo plazo; es importante resaltar que las reformas administrativas en sí mismas no se cumplen por mandato legal, sino por procesos de transformación social y económica que modifican los patrones sociales y de comportamiento organizacional de las estructuras burocráticas.

Relacionando el segundo punto, la reforma administrativa no siempre significa propiamente sinónimo de modernización en países de Latinoamérica a fin de copiar *ad hoc* patrones organizacionales de modelos implantados por países capitalistas en sus estructuras públicas, pues en muchos de los casos son más bien reformas para llevar de la mano cambios substanciales en áreas indispensables del sector público.

Sobre el tercer punto, la reforma administrativa no sólo busca mejorar la racionalidad en la ejecución de políticas gubernamentales; así también, se necesita crear un centro que sirva como eje de apoyo técnico-administrativo racionalizando los procesos de innovadores al interior de las estructuras de gobierno.

Para el cuarto punto, la reforma administrativa no siempre persigue la eficiencia como medio para maximizar sus recursos, tiempo y costos; así también debe romper esquemas o cotos de poder institucionales u organizacionales que inhiben el debido manejo de los recursos del Estado hacia la Sociedad Civil y así se puedan manejar con eficiencia.

En cuanto al quinto punto, la reforma administrativa no es un proceso único que se desarrolla por administradores públicos solamente; al contrario, implica conjuntar especialistas de otros campos para formar equipos multidisciplinarios, según la institución u organización para la cual fue creada en beneficio de la sociedad en su conjunto, pues con ello se redondea la visión de la reforma.

Ya en el sexto punto, la reforma administrativa no tiene como fin exclusivo, el mejorar los sistemas de insumos para su buen funcionamiento interno, pues también es necesario maximice la capacidad operativa organizacional que le dan apoyo en la creación de programas gubernamentales; es decir, la reforma debe poseer capacidad de gestión.

Finalmente, el séptimo punto advierte que la reforma administrativa no consiste solamente en modificar estructuras y organigramas; de hecho, debe de crear "sistemas operativos" selectos y progresivos que operen en áreas de la sociedad más necesitadas a través de programas integrales.

Sobre este mismo contexto, Sánchez González desarrolla un cuadro extraído por igual de las ideas de Martner para configurar los tipos de Reformas Administrativas en Latinoamérica, diferenciadas por sus estructuras administrativas, sistemas administrativos, procesos de simplificación administrativa y criterio económico.

De hecho, afirma que son reformas ideales aquellas que en la realidad se pueden complementar entre ellas<sup>124</sup>.

### TIPOS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS

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

Las reformas arriba señaladas fracasaron debido a que se llevaron a cabo con criterios formalistas, basados en concebir a la reforma administrativa como un acto, dictado por una ley, e implementado a un sistema determinado. No hay soluciones racionales óptimas cuando se traslapan modelos organizacionales de países de primer mundo a subdesarrollados como es el caso o en su defecto, intentar comprimir el aparato estatal privatizándolo.

<sup>124</sup> Sánchez González, José Juan. Op. cit. p. 164. Tomado por el autor de Martner, Gonzálo. "El papel de la reforma administrativa en la estrategia de desarrollo". Kliksberg, Bernardo

Por lo anterior, la Reforma Administrativa Latinoamericana debe atender las siguientes políticas: 1) Debe ser un proceso de cambios permanentes, con objetivos reemplazables en cada etapa de desarrollo modernizador, 2) Su objetivo básico debe coadyuvar a la transformación económica y social del país adaptando estructuras y procesos del sector público, 3) Debe buscar centros vitales técnico-operativos dentro de sectores productivos y de inversión, 4) Debe enfatizar transformaciones estructurales en la economía y sociedad de desarrollo horizontal y después vertical, 5) Debe instrumentarse de forma multidisciplinaria a fin de enriquecer integralmente a la Administración Pública, con un alto respaldo político y manejo de alta dirección, 6) Debe organizar "sistemas operativos" en sectores productivos, de bienes y servicios públicos a fin de desarrollar programas a largo plazo que solventen problemas coyunturales, 7) Conceptualmente debe ser global, pero paulatina y selectiva a la hora de su implantación<sup>125</sup> y 8) Debe establecerse como una estrategia de desarrollo a largo plazo y programada en congruencia con los planes y programas para su debida promoción.

Continuar utilizando enfoques tradicionales para la instrumentación de Reformas Administrativas condena a la Administración Pública a tener una visión ambigua y parcial de sus alcances que inhibirían su proceso continuo de modernización y cambio.

---

(compilador). *La reforma de la administración pública en América Latina*. Madrid, INAP, España, 1984, p. 61-62.

<sup>125</sup> Esta política contiene el principio de universalidad de la *reforma* que comprenda integralmente todos los campos de la Administración Pública, ubicados dentro del sistema político, económico y social donde se desenvuelve.



Los requisitos mínimos para implantar una Reforma Administrativa son cinco: *la autoridad*, de altos funcionarios de gobierno para comenzar y manejar la reforma y hacerla viable con altos grados de asenso y participación ciudadana; *el consenso*, como medio de legalidad y legitimidad<sup>126</sup> que unifique e identifique a los diferentes sectores de la Sociedad Civil dándole contenido y rumbo histórico; *las técnicas*, ó herramientas gubernamentales que le brinden mayor racionalidad; los recursos, que le permitan alcanzar las metas y objetivos reformadores para las cuales fue creada y *el tiempo*, para poder desarrollarse y realizarse en el momento oportuno.

Muchos han sido los esfuerzos por parte de los países Latinoamericanos para crear Reformas Administrativas de las que describimos hace unos momentos, pero desafortunadamente muchas de ellas carecieron de fortaleza institucional e incapacidad organizacional para llevarse a cabo y sostenerse.

Sánchez González identifica seis factores que predominaron en el fracaso de las Reformas Administrativas Latinoamericanas: 1) el enfoque reduccionista de la reforma; 2) la falsa dicotomía política versus administración; 3) el desconocimiento de la especificidad del sector público; 4) el eficientismo inmediato; 5) la concepción errónea del papel del factor humano y 6) la marginación de la participación ciudadana.

El primer factor, pone énfasis en que la acción de la reforma administrativa queda reducida a una simple expresión jurídica valorizada en la elaboración de organigramas ideales, evaluación indefinida sobre esquemas por la jerarquización y el detalle de las funciones expresadas en los organigramas, que no consiguen desarrollar las capacidades y actividades organizacionales de las estructuras públicas.

---

<sup>126</sup> Legalidad y legitimidad no son conceptos sinónimos y tampoco se antepone el uno del otro o que uno le sirva de antecedente o sustento al otro, de hecho, son concepciones distintas pero que al mismo tiempo se complementan. La legalidad supone una sola subordinación literal a las normas; por su parte, la legitimidad no sólo requiere del marco normativo para su ejercicio, sino todo el consenso habido por el Estado que lo viste como autoridad justa, normal y adecuadamente ejercida ante la esfera de la Sociedad Civil, no sólo por que así lo hayan determinado las disposiciones legales, sino porque quienes integran esta esfera están convencidos de la conveniencia y probidad del régimen político que lo impone y del procedimiento que lo genera. En Cedillo Hernández, Miguel. *La Modernización de la Administración Pública en México*. Tesis de Maestría en Administración Pública. México, UNAM, 1996, p. 33.

Para el segundo factor, subsiste la diferencia entre el político y el administrador. Uno que fija los objetivos y estrategias en la agenda de gobierno y otro que cumplimenta la agenda sobre la Reforma Administrativa encomendada, por ello, existe desconocimiento de ambas partes en cuanto a satisfacer las metas prometidas a los gobernados.

Sobre el tercer factor se establece la necesidad en identificar la Administración Pública con la Administración Privada; sin embargo, no es así toda vez que en la iniciativa privada persigue metas en función de maximizar beneficios y establecer una relación óptima entre ingresos y costos, lo que para el sector público no es posible dado que orienta sus capacidades administrativas al desarrollo nacional y servicio público.

Conforme al cuarto factor, existe una idea generalizada entre los funcionarios que el enfoque de eficiencia resolverá la problemática habida en las estructuras públicas; pero ante ello, no se dan cuenta que sopesan aspecto de índole cultural en dichas organizaciones que colapsan las políticas y estrategias administrativas implantadas en la reforma.

El quinto factor, enfatiza la necesidad del factor humano como motor en las organizaciones públicas; pues si bien es cierto, existe un gran avance en cuanto equipo tecnológico para agilizar las funciones encomendadas, todavía depende del factor humano su operación y en términos de poder, la toma de decisión. El factor humano todavía se relega a realizar funciones limitadas en las que se asumen tareas específicas y sin ninguna trascendencia.

Por último, el sexto factor que inhabilita el éxito de Reformas Administrativas se basa en la falta de participación de la sociedad sobre el proyecto de reformador, pues en su desarrollo existen inercias, intereses y resistencias que no le permiten fructificar generando desinformación general y por ende, desinterés. En resumen, la mayoría de las reformas se realizan de forma unilateral y carecen de toda consulta ciudadana, lo que genera su fracaso.

Sobre la presente descripción, Sánchez González interpreta seis estrategias para la Reforma Administrativa y así, convertirse en un invaluable medio de desarrollo nacional<sup>127</sup>: 1) la planificación administrativa; 2) el desarrollo administrativo; 3) la modernización administrativa; 4) el cambio organizacional 5) el desarrollo político y 6) la estrategia.

La planificación administrativa significa dotar a la reforma de métodos procedimentales y técnicos que doten de un orden racional a la Administración Pública, en la cual se establezcan y alcancen objetivos en un período determinado a través de la instrumentación de planes, programas y un empleo adecuado de sus recursos y por efecto, subir niveles administrativos.

El desarrollo administrativo constituye la moda actual de las Instituciones gubernamentales, su política no se basa solamente en adaptar estructuras administrativas y procedimientos administrativos, sino también que la Administración Pública sirva como eje de esa adaptación, mediante la integración de todos sus recursos y no ajustarse exclusivamente al marco legal que lo sustenta, así como mantener una estructura económica simple.

La modernización administrativa permite ubicar en las Instituciones Públicas los tipos de cambio en sus sistemas administrativos mediante la instauración de nuevas formas de organización así como de tecnologías físicas y sociales que le brinden agilidad en sus funciones y actividades y alcanzar así, los objetivos para las cuales fueron creadas.

El cambio organizacional constituye actualmente, una de las tendencias más significativas para la gestión gubernamental; en ella, se precisan los cambios adaptativos de conducta, cultura, comportamiento e interacción de roles de los servidores públicos y funcionarios por igual dentro de las estructuras institucionales, como proceso híbrido<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> Sánchez González, José Juan. *Op. cit.* p. 172.

<sup>128</sup> Coronilla, Raúl y Arturo del Castillo. "El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias". En Arellano, David; Cabrero, Enrique y Arturo del Castillo (Coordinadores). *Op. cit.* p. p. 79-133. De hecho no existe una definición única y totalizadora del cambio organizacional, toda vez que en ella convergen tres esquemas que la complementan como un

Mediante un desarrollo político, las Instituciones Públicas pueden fundamentar intereses públicos para fortalecer la reforma administrativa; de hecho, existen cuatro factores que pueden permitir u obstaculizar su desarrollo: 1) La concentración y centralización del poder político, 2) Los regimenes militares, 3) Los partidos políticos y 4) La burocracia en sí misma.

La estrategia es concebida como una serie de política o megapolítica que sirven para establecer la guía y los límites de espacio en la instrumentación de una política en su operación, detalle y toma de decisiones.

En función de lo anterior, las estrategias para la reforma administrativa son: los límites de las reformas administrativas; las preferencias en relación con el tiempo; la aceptación del riesgo; la selección entre una reforma incremental o más innovadora; la preferencia por reformas equilibradas ante aquellas de mayor impacto; la perspectiva pertinente del futuro; los conceptos teóricos (tácitos o explícitos) en los que se apoya la reforma; los recursos disponibles para la reforma administrativa y la gama de instrumentos viables de reforma.

Estas estrategias fueron retomadas por Sánchez González, de Yehezkel, Dror y se sintetizan a través de la siguiente tabla elaborada por el primero<sup>129</sup>.

---

sistema racional, otro natural y abierto y finalmente, como un sistema flojamente acoplado que en algún momento en la vida de la organización pública, intervienen como procesos híbridos, según su ámbito de acción. Consultar también a, Del Castillo Vega, Arturo. **Transformación Institucional en Organizaciones Gubernamentales: Elementos para el Análisis del Cambio Adaptativo**. Documento de trabajo, No. 52. División de Administración Pública. México, CIDE, 1998.

<sup>129</sup> Sánchez González, José Juan. *Op. cit.* p. 178. Tomado a su vez de Yehezkel, Dror. "Estrategias para la reforma administrativa". Leemans, Arne. **Cómo reformar la administración pública**. México, F. C. E., 1982, p. p. 142-155.

## ESTRATEGIAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

ESTRATEGIA	RECOMENDACION
1. Objetivos integrales	a) La eficiencia administrativa tradicional; b) La reducción de debilidades advertidas; c) El cambio de un componente específico del sistema administrativo a fin de ajustarse a una imagen ideal; d) El ajuste de sistema administrativo a objetos sociales avanzados; e) el cambio de la división de trabajo entre el sistema administrativo y el sistema político; f) El cambio de las relaciones entre el sistema administrativo y la población o segmentos de la misma.
2. Limites de la reforma	A9) La interfase entre los políticos y las instituciones y el sistema administrativo es tan cercana, que muchos aspectos del sistema administrativo no pueden ser modificados en cambiar las instituciones políticas; b) un factor principal que moldea la calidad del servidor público lo constituyen los requisitos necesarios de los candidatos para su reclutamiento; c) La clarificación de la extensión en la cual una reforma administrativa puede también incluir cambios en las instituciones legales también es importante.
3. Preferencias en tiempo	El problema del objetivo tiempo es esencial en los puntos de la estrategia, ya que expresa la necesidad de repetición y reconsideración de las decisiones estratégicas a la luz de planes detallados de reforma y sus resultados.
4. Aceptación de los riesgos	Actitud para aceptar mayores riesgos que se asocian naturalmente con la innovación, o bien si se prefieren los riesgos mínimos a menudo agregados a cambios incrementales.
5. Incrementalismo vs. Innovación	Selección entre diversos grados de cambio en el sistema administrativo, que van desde el pequeño cambio incremental de algunos detalles administrativos en un periodo extenso, hasta redesigns y aún diseños de nuevos sistemas administrativos ambiciosos, rápidos e integrales.
6. Universalidad vs. Estrechez	Implica determinar el grado en que la reforma administrativa debe orientarse hacia un alcance amplio de componentes del sistema administrativo o debiera limitar su enfoque a pocos o a un solo componente.
7. Orientación al equilibrio vs. Orientación-Impacto	Sólo una reforma administrativa puede ser orientada al equilibrio y sólo una reforma administrativa estrecha puede ser orientada al impacto.
8. Afirmaciones prospectivas sobre el futuro	La dependencia de sistemas administrativos deseados sobre un amplio número de variables exógenas deviene en la necesidad de basar la reforma en afirmaciones relacionadas con el estado esperado de dichas variables.
9. Bases teóricas	La reforma administrativa debe contar con el apoyo de conocimiento sistemático, la racionalidad estructurada y la creatividad, es una de las principales justificaciones para proponer dimensiones de estrategia como un marco para la toma de decisiones de la reforma administrativa.
10. Disponibilidad de recursos	Se requiere de una explicación para manifestar la consideración de afirmaciones ocultas a veces poco realistas relacionadas con los recursos, que están disponibles para la reforma, o exponerse a una amplia falta de interés de muchos elementos de costa en la reforma propuesta.
11. Alcance de los instrumentos de la reforma	La planificación de una reforma administrativa racional significa la adopción de una mezcla de instrumentos de reforma que, con las limitaciones naturales, provee de la más alta probabilidad para la mejor aproximación al conjunto de objetivos de la reforma.

Una vez entendidos los conceptos, tipos, enfoques, propósitos y estrategias de la Reforma Administrativa, procederemos a describir brevemente los rasgos históricos más importantes de la Reforma Administrativa en México, a fin de proyectar las circunstancias que dieron cabida a la reforma de la Administración Pública en el Distrito Federal, mediante su Programa de Modernización Administrativa de 1995-1997.

## **2.4 Antecedentes históricos de las reformas administrativas en México.**

México, al alcanzar su Independencia en 1821, experimento diferentes intentos por reformar su Administración Pública; sin embargo a lo largo de más de 170 años fueron intentos estériles y sin trascendencia, pues se carecía de apoyo político y falta de técnicas adecuadas de Administración. De hecho, podemos considerar que a partir de 1970 se llevó por primera vez una reforma administrativa de base y metódica que perdura hasta nuestros días.

Al respecto, Sánchez González identifica siete etapas de la reforma administrativa mexicana<sup>130</sup>: La primer reforma de 1833; La segunda con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853; La tercera de Juárez en 1857; La cuarta, con las reformas de 1917; La quinta con cambios antes de 1970; La sexta de 1970 a 1976 y La séptima de 1977 a 1982.

Para efectos, de nuestra investigación atenderemos las reformas administrativas en su cuarta etapa de 1917 a 1970, pues en ellas ya se presentaban esbozos coordinados en las Instituciones de Gobierno al tratar de modernizar sus estructuras y organismos internos básicamente, que se encuentran representados en la siguiente tabla elaborada por Sánchez González con ideas de Carrillo Castro Alejandro<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> Sánchez González, José Juan. *Op. cit.* p. p. 180-181.

<sup>131</sup> Sánchez González, José Juan. *Op. cit.* p. 183. Tomado por el autor de Carrillo Castro, Alejandro. "La reforma administrativa en México". Leemans F., Ame. (comp.) *Cómo reformar la Administración Pública*. México, F. C. E., 1982.

## INTENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1917 A 1970

No.	ORGANISMO/ORDENAMIENTO	DESCRIPCIÓN
1.	El Departamento de Contraloría	Funcionó de 1917 a 1934 y tuvo, entre otras atribuciones, la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.
2.	El Departamento del Presupuesto de la Federación	Funcionó de 1928 a 1932, dependió directamente del Presidente, y estuvo encargado de analizar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr la eficiencia de los servicios públicos.
3.	Las Comisiones de Eficiencia	Funcionaron durante cierto tiempo en algunas dependencias encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos.
4.	La Comisión Intersecretarial	Creada en 1943, se le encargó la elaboración de un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública.
5.	La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa	Creada en 1946, y tenía entre otras funciones, ser el órgano central de Organización y Métodos para coordinar el mejoramiento administrativo.
6.	La etapa de 1950 a 1964	Se hicieron algunos intentos de reforma individual en algunas dependencias como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional. Estos intentos no repercutieron en el resto del sector público.
7.	Las modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que entraron en vigor en 1958	La facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales – cuyo nombre cambio a Secretaría del Patrimonio Nacional – a una nueva, la de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965, cuando se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP), que esta actividad comenzó a tomar impulso.

Posteriormente con la llegada al poder de Luis Echeverría Alvarez en 1970, se comenzaron una serie de importantes reformas administrativas en México, pues fue en su período de gobierno (1970-1976), cuando se constituyó la Comisión de Administración Pública (CAP) que formulo un diagnostico titulado *Informe sobre la Administración Pública*.

De dicho informe se desprendía que era urgente iniciar una reforma administrativa a fondo para cada Institución Pública y que éstas contaran con Unidades Internas de asesoría y técnica de gestión permanentes las cuales se denominarían de Organización y Métodos (UOM).

Dichas Unidades fueron promovidas desde el sexenio anterior a cargo de Gustavo Díaz Ordaz (1965-1970), sin embargo se atrasó su inicio por indecisión para su puesta en marcha, a lo cual no existían los elementos legales y de apoyo político y básicamente se relegaron a realizar estudios menores que pretendían alcanzar *la eficiencia por la eficiencia misma*<sup>132</sup>.

Hacia 1971 se unificaron criterios de gabinete sobre la base de una reunión para atender asuntos de reforma administrativa, derivada de ella surgió la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y 11 de marzo de 1971, respectivamente, que sustentaron el inicio del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.

La visión de ese Programa de Gobierno, dio cuenta de la gran cantidad de asuntos encomendados al Ejecutivo Federal por parte del Estado vía Constitucional, lo que representaba poseer más de 850 entidades gubernamentales encargados la mayoría en producir bienes y prestar servicios públicos así como llevar funciones de apoyo, coordinación y vigilancia.

Ante tal situación se procedió su reorganización institucional con adelgazamiento total de su estructura, partiendo de identificarlas por sector de actividad y sector de apoyo técnico –administrativo orientando la revisión de cambios sobre los ejes de: a) instituciones, b) sistemas comunes de administración, c) sectores y d) del conjunto total de la administración pública.

Lo anterior, se derivó de un informe del CAP de 1967, a fin de ubicar el desarrollo y complejidades que presentaba la Administración Pública en aquel entonces, señalando los cambios necesarios a corto plazo. De ahí, se fundamentaron once macroreformas administrativas que significaban los objetivos y/o subprogramas a seguir en el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal de 1971-1976.



El primero de ellos, aludía la instrumentación de mecanismos para llevar a cabo la reforma administrativa, mientras que los otros nueve que le seguían, se basaban en presentar la metodología del proceso administrativo<sup>133</sup>.

Sobre ese método se conjugaban la racionalidad de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) sobre aspectos de gestión gubernamental (programación, presupuesto, personal, estadística, organización, métodos, contabilidad, etc).

Por último el décimo primer subprograma, se dedicaba a la sistematización y coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales de acuerdo con los lineamientos y prioridades del Programa.

De nueva cuenta, se presenta un cuadro anexo elaborado por Sánchez González, donde presenta las acciones u objetivos de los Programas de la Reforma Administrativa 1970-1976, con ideas de Carrillo Castro, Alejandro<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Sánchez González, José Juan. Op. cit. p. 184.

<sup>133</sup> Koontz, Harold y Cyril, O'Donnell. **Curso de Administración Moderna: un análisis de las funciones de la administración**. México, McGraw-Hill, 1979. la Teoría Operacional de la Administración, constituye el medio por el cual se desarrolla el proceso administrativo y éste como tal ubica el orden en que se llevaran a cabo las funciones esenciales de la administración: planeación, organización, staffing, dirección, control y evaluación.

<sup>134</sup> Sánchez González, José Juan. Op. cit. p. 186. Tomado por el autor de Carrillo Castro, Alejandro. "La reforma administrativa en México". Leemans F., Ama. (comp.) **Cómo reformar la Administración Pública**. México, F. C. E., 1982, p. p. 51-52.

PROGRAMAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA 1970-1976

PROGRAMA	OBJETIVOS
I. Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa	Establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno Federal, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación para la compatibilizar el proceso en su conjunto.
II. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación	Establecer las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.
III. Racionalización del gasto público	Establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como del gasto corriente.
IV. Estructuración del sistema de información y estadística	Lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadística, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social.
V. Desarrollo del sistema de organización y métodos	Adecuar y simplificar la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades publicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo , mejorar la atención que en ellas se viene otorgando.
VI. Revisión de las bases legales de la actividad federal	Compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, y proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistemas jurídico-administrativo coherente con los requerimientos de la nueva estrategia del desarrollo económico del país.
VII. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público	Resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo de personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.
VIII. Revisión de la Administración de recursos materiales	Contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.
IX. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos	Optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector en materia de procesamiento electrónico de datos e informática, para ayudar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.
X. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental	Lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos, que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector publico, en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.
XI. Macroreforma sectorial y regional	Dotar a la administración pública de mecanismos que permitan dirigir y concentrar sus recursos y estructuras, en el cumplimiento de objetivos gubernamentales sectoriales y regionales, según las prioridades que vayan determinando los programas de desarrollo, buscando un adecuado crecimiento sectorial del país y un desarrollo regional equilibrado.

Estas macroreformas, se llevaron cabo en cuatro líneas de acción: a) reformas incrementales (creación de nuevos instrumentos y entidades públicas) a fin de cumplir y coordinar los aspectos técnicos de la innovación; b) reformas legales; reformas técnicas a los sistemas de apoyo y d) estímulos para la reforma de las actitudes de los servicios públicos en todos los niveles.

Así también, se presentaron algunas barreras que de alguna u otra forma la administración echeverrista no pudo superar afectando la puesta en marcha de la reforma administrativa entre las que resaltan<sup>135</sup>.

### OBSTÁCULOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

PROBLEMAS	DESCRIPCIÓN
A) Problemas de carácter estructural	1. Falta de un programa formal de desarrollo nacional.
	2. Carencia de un mecanismo efectivo de compatibilización de las reformas individuales.
	3. Agudización de las desigualdades entre las instituciones públicas.
	4. Agudización de las desigualdades entre las instituciones públicas.
	5. Aumento en la duplicación de responsabilidades.
	6. Mecanismos de decisión excesivamente centralizados.
B) Principales resistencias humanas o motivacionales	1. Falta de información.
	2. Estilo tradicional de administración.
	3. Excesivo congestionamiento de los altos niveles.
	4. Actitudes no participativas.
	5. Persistencia de expectativas negativas tradicionales.
	6. Existencia de intereses creados.

En materia administrativa el gran problema que presento esta reforma fue la carencia de un servicio civil de carrera. De alguna manera, dicha profesionalización hubiera permitido darle continuidad y fortaleza a este proyecto de reforma a largo plazo así como viabilidad administrativa.

<sup>135</sup> Sánchez González, José Juan. Op. cit. p. 187. Tomado por el autor de Carrillo Castro, Alejandro. "La reforma administrativa en México". Leemans F., Arne. (comp.) *Cómo reformar la Administración Pública*. México, F. C. E., 1982, p. 59-61.

Asimismo, el régimen centralista y autoritario junto con un sistema político presidencialista autoritario y absoluto que caracterizan al Estado Mexicano, inhibieron el desarrollo adecuado de las reformas administrativas, pues en estrictus census estas tres concepciones continuamente se enfrentan a la paradoja: *o el régimen y el sistema subsisten de la reforma para aniquilarla ó la reforma subsiste del régimen y del sistema para aniquilarlos*; situación que a la fecha no ha sucedido, pues "...La administración pública se encuentra al servicio de la política..."<sup>136</sup>.

La reforma administrativa de José López Portillo (1976-1982)<sup>137</sup>, inició con el Sistema Nacional de Planeación arrojando tres disposiciones presidenciales:

1) La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D. O. F. 29-XII-1976)<sup>138</sup>, partía de un modelo integral de reestructuración que incorporaba a las Entidades Paraestatales junto con las Instituciones Públicas, dotándolas de un marco legal más accesible que impedían el desarrollo de sus actividades plenamente.

De igual manera, esta Ley por primera vez obligaba al nuevo cuerpo de Instituciones Gubernamentales presentara una programación de actividades operativas anuales, a fin de instrumentar una evaluación por resultados y por último, este decreto sentó las bases para la creación de los sectores administrativos.

2) La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D. O. F. 31-XII-1976), modernizaba la concepción y manejo del gasto público federal desvinculando la planeación y programación de los objetivos y metas nacionales con la preparación, ejercicio y control presupuestales.

---

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

<sup>137</sup> Para conocer más sobre el sexenio de López Portillo revisar el texto de Pérez, Germán y Mirón, Rosa María. "López Portillo: Un sexenio de auge y crisis" en Puga Cristina, et. al. *Evolución del Estado Mexicano*. México, El caballito, p. p. 189-274.

<sup>138</sup> Quizá esta fue la una de las primeras reformas más tajantes e insondables de la Administración Pública Mexicana.

De igual manera, esta ley renovaba los sistemas de información con la intención de robustecer los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las actividades del sector público.

3) Por último, la Ley General de Deuda Pública (D. O. F. 31-XII-1976), trataba de optimizar los recursos financieros de la administración pública federal, mediante crédito interno y externo; asimismo, este mandato obligaba a extraer la información necesaria para cuidar los niveles crediticios del país.

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), constituyó otro de los aspectos más importantes de la Reforma Administrativa instaurada en la administración lopezportillista, dicha Institución Gubernamental logro albergar las facultades de programación y presupuesto de los programas de gobierno para su adecuada puesta en marcha.

Esta Secretaría se transformó en el eje del Sistema de Nacional de Planeación, toda vez que absorbió atribuciones que antes le correspondían a otros organismos públicos, sobre todo de carácter legal, administrativo y de control pues adquirió de la Secretaría de la Presidencia, la planeación integral de la inversión pública; de la Secretaría de Industria y Comercio, la elaboración de la estadística de la Administración Pública Federal; y de la Secretaría del Patrimonio Nacional el control normativo y global de las empresas públicas<sup>139</sup>.

La creación del Plan Global de Desarrollo (1980-1982), se sumaba a otro esfuerzo de reforma administrativa a largo plazo<sup>140</sup>, pero al final sucumbió dado que esta proyectado sobre el supuesto de que el precio del crudo se mantendría en franca alza y cuando sobrevino la crisis petrolera, dicha estrategia fracasa rotundamente<sup>141</sup>; y por ende, el ambicioso proyecto de reforma.

---

<sup>139</sup> Como se explico, la Secretaría de Programación y Presupuesto al conjuntar las funciones de planeación, presupuestación y control del gasto público, rompió lo que se conoció como el "triángulo de la eficiencia" que lo habían conformado las Secretarías de, Hacienda y Crédito Público; del Patrimonio Nacional y de la Presidencia. Vázquez Cano, Luis. *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*. México, F. C. E., 1994, p. 39.

<sup>140</sup> Estaba planeado para cincuenta años.

<sup>141</sup> Sobre ello, María del Carmen Pardo opina: "...Durante el auge petrolero coincidió la bonanza económica con la idea de que la modernización administrativa - reforma administrativa, para nosotros - era necesaria y útil; alcanzó entonces plena identidad, pero se vio atrapada entre dos inercias perversas: por una parte, la modernización incluida en proyectos políticos

De igual manera, esta Reforma Administrativa avizoró con más empuje el planteamiento de la instauración del servicio civil de carrera, que accediera la entrada de servidores públicos más aptos y sin prebendas de cualquier índole al ámbito de la Administración Pública; pero al existir irracionalidad administrativa, este proyecto continuó siendo una panacea.

Tiempo después, al asumir el poder Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), la idea de reformar la Administración Pública quedó relegada y con ella la Coordinación General de Estudios Administrativos<sup>142</sup>, introduciéndose una nueva forma de gobernar; es decir, la economía tomaba las riendas del control de lo político<sup>143</sup>.

De la Madrid inició medidas austeras al interior de la Administración Pública, lo que representó un adelgazamiento estatal<sup>144</sup> en todas sus esferas de acción, el diagnóstico era que un Estado Gigante representaba costos financieros altos para la economía, atribuidos en gran medida por la ineficacia e ineficiencia de las Instituciones gubernamentales y de las empresas públicas.

El 4 de diciembre de 1982, de la Madrid presentó al Congreso una iniciativa, a fin de reformar la Ley Orgánica (en vigor el 29 del mismo mes), significó cambios profundos para recuperar la credibilidad de las estructuras públicas, sus Instituciones y servidores públicos.

---

como programas de reforma, se identificó con decisiones personales y hasta caprichosas del presidente, lo que no permitió que se la juzgara de manera independiente a la acción presidencial; por otra, los programas de reforma tuvieron apoyo político y recursos generosos, pero no el tiempo necesario para obtener de ellos resultados útiles a fin de mejorar la eficiencia de la administración y fortalecer la capacidad profesional de los funcionarios. Al concluir el sueño de la "administración de la abundancia", se agotó la idea de que la modernización administrativa era necesaria y hasta urgente...". Pardo, María del Carmen. *La modernización Administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. México, INAP-COLMEX, 1992, p. 146.

<sup>142</sup> Pardo, María del Carmen. Op. cit. 127.

<sup>143</sup> El poder lo asumían los economistas "llamados tecnócratas" al interior del PRI, la sucesión de una clase política por otra se había iniciado entonces, la ruptura con la política populista que habían asumido los abogados llegó a su fin.

<sup>144</sup> Conocido como Redimensionamiento del Estado.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

De esta manera, nació la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). "... como el principal instrumento de la renovación moral y el reordenamiento administrativo, (...) surge en momentos en la situación del país hacia obligada una reevaluación del papel que desempeñaba la sociedad en relación con el quehacer público..."<sup>145</sup>.

La creación de la SECOGEF, estuvo acompañada por un paquete de iniciativas de reformas legislativas enfocados a establecer las responsabilidades de los servidores públicos<sup>146</sup>, sobre el marco de la reforma administrativa que se impulsaba. Entre las principales funciones que se le asignaron, se cuenta la de sistematizar y robustecer las diversas tareas de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública Federal<sup>147</sup>.

De hecho, estas funciones expresaban características preventivas más que punitivas, puesto que se ejercían por mandato constitucional a fin de evaluar y vigilar el desempeño de los servidores públicos dentro de la Ley con parámetros de honradez, legalidad, eficiencia, transparencia, imparcialidad y lealtad a las Instituciones.

Para Sánchez González, la SECOGEF se constituyó como una "...secretaría globalizadora, es decir, con atribuciones normativas que deben cumplir el resto de las dependencias gubernamentales..."<sup>148</sup>. En efecto, dicha globalidad se sustentó durante 1983, toda vez que la SECOGEF se hizo cargo de las contralorías internas, fijando los soportes y políticas sobre las que se desempeñarían esas unidades de control interno, reguladas conforme a las Bases Generales para la formulación de Auditorías; así como los dispositivos esenciales para que las secretarías subsanaran variaciones y omisiones señalados en las auditorías<sup>149</sup>.

---

<sup>145</sup> Vázquez Cano, Luis. *Op. cit.* p. 41.

<sup>146</sup> Entre las más importantes destacan las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conocido como "De las responsabilidades de los Servidores Públicos"; la expedición de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la incorporación al Código Penal diversas figuras delictivas contra servidores públicos, así como previsiones a éstos sobre responsabilidad civil por daño moral. Vázquez Cano, Luis. *Ibid.*

<sup>147</sup> Vázquez Cano, Luis. *Ibid.*

<sup>148</sup> Sánchez González, José Juan. *Op. cit.* p. 96.

Así también, el 19 de enero de 1983, se creó la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, con la tarea de homologar criterios. Sobre el Secretariado se integraron a la Presidencia de la República los gabinetes especializados: —económico, agropecuario, comercio exterior y salud— instituidos en el sexenio pasado; sus actividades eran entre otras, coordinar asuntos de las Dependencias que conformaban los gabinetes, preparar las reuniones, redactar, archivar las actas y dar continuidad a los acuerdos.

La Presidencia de la República continuo reestructurándose, con la creación de las Direcciones de Comunicación Social y Asuntos Jurídicos; sin embargo, se transfirieron a otras Secretarías diversas funciones contempladas en el Sistema Nacional de Evaluación, Proyecto de Desarrollo, Programa para Productos Básicos, Servicios de Salud, entre otras.

Por otra parte, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial recuperó las atribuciones perdidas en la administración de López Portillo; convirtiéndose en la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal encargada de regular los recursos constitucionales sobre los que el Estado posee el dominio directo (ramas petrolera, eléctrica, minera, nuclear y restantes del sector paraestatal).

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se vio ampliada con el desarrollo de nuevas tareas, entre ellas el cálculo de los ingresos de las Instituciones del sector paraestatal así como coordinar el sistema bancario nacional. Sobre esto último, se instaló la Comisión Intersecretarial (SHCP-SSP), a fin de establecer los mecanismos indemnizatorios a bancos nacionalizados como medio para fortalecer los bancos<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> Pardo, María del Carmen. *Op. cit.* p. 134.

<sup>150</sup> En 1983, por nuevo decreto presidencial las instituciones bancarias se convirtieron en sociedades nacionales de crédito, como parte del proceso de revocación del antiguo decreto de nacionalización de la banca. Sánchez González, José Juan. *Op. cit.* p. 99.



La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, paso a ser de Desarrollo Urbano y Ecología y su enmienda estribaba en precisar políticas extraordinarias o de carácter urgente en materia de urbanización y ecología; asimismo, convertirse en autoridad interinstitucional en asuntos inmobiliarios.

Lo que era la Secretaría de Salubridad y Asistencia pasó a ser de Salud, adquiriendo atribuciones para coordinar los servicios médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) e institutos nacionales de salud.

Hacia agosto de 1984, mediante acuerdo presidencial se inició un programa de simplificación de procesos y sistemas para todas las Instituciones y entidades paraestatales; obligándose a entregar en un plazo no mayor a 60 días aquellos procedimientos susceptibles de simplificarse. Dicho acuerdo, iba acompañado por un paquete de disposiciones regulatorias para saber que actividades organizacionales eran necesarias acortar<sup>151</sup>.

Como compromiso de campaña, Miguel de la Madrid trató de implantar un servicio civil mexicano; sin embargo, dicho esfuerzo a la larga resulto ser infructuoso debido a que partía de cierto nivel jerárquico conforme se estudiaban diversos modelos extranjeros para identificar el nivel jerárquico mas adecuado para su aplicación.

Sobre la escala jerárquica, se llegaría hasta las jefaturas de departamento incluso para el diseño del Programa en México, se considero lo llevara a cabo la Secretaría de Programación y Presupuesto (ya desaparecida), un órgano de gobierno del ejecutivo que fuera responsable de la planeación, ejecución y control del presupuestal.

---

<sup>151</sup> Tal política intragubernamental no tuvo el éxito esperado, pues la tarea de simplificación administrativa en este caso, se constituye como un medio para el rendimiento organizacional de las estructuras administrativas que posee características de complejidad y precisión para su adecuada elaboración y no para establecerlo como un aspecto meramente modernizador; sobre todo, si se trata de reducir el tiempo de trabajo y labor de operación en trámites administrativos. Rodríguez Valencia, Joaquín. *Simplificación Administrativa. Un medio para el rendimiento organizacional*. México, ECASA, 1993, p. p. 47-144.

Lo anterior, resulto inviable debido a que se fortalecería la estructura sindicalizada al interior de las organizaciones públicas, sobre todo a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Quizá, esta situación haya obstaculizado su puesta en marcha y por ende, fue perdiendo fuerza y ya no se insistió en su instrumentación<sup>152</sup>.

El proyecto político de Miguel de la Madrid Hurtado, inició con buenos propósitos de superar inercias administrativas, que obstaculizaban y atrasaban el trabajo eficiente de las distintas áreas de gobierno; sin embargo, poco a poco se fue disgregando hasta que desapareció.

Las unidades encargadas de los programas de "modernización administrativa", entre las que sobresalía el servicio civil como elemento básico para la moralización de la función pública, iniciaron su trabajo con la debida jerarquía y atribuciones que refractaban su voluntad política pero, las repercusiones de crisis económica agudizadas por el pago de la deuda, transformaron las prioridades del proyecto modernizador.

En síntesis, la supuesta modernización administrativa quedó limitada a una aparente "cuasi simplificación administrativa", sin cambios radicales en las estructuras de gubernamentales de fondo y la implantación del servicio civil quedó aplazada. La privatización comenzó a ser un factor para dismantelar el aparato estatal; para Sánchez González, un solo propósito fue realizado: "...el dismantelamiento del Estado Interventor y el surgimiento de un nuevo proyecto económico modelo y paradigma impuesto por el exterior.

---

<sup>152</sup> Los responsables de su implantación no pudieron superar la etapa de planeación y anteproyecto de ley, pero se encontraba explícito en el segundo informe del gobierno madridista que se había concretado la idea y sometido a consideración de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil. Sánchez González, José Juan. Op. Cit. p. 100.

La reforma administrativa llevada a cabo por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), inicia con un redimensionamiento estructural de la Administración Pública Federal<sup>153</sup>; en función de ello, desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto (SSP), tal decisión trataba de dar mayor robustez y persistencia a los procesos administrativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Paralelamente desaparece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y en su lugar, surge la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), quien absorbe las funciones de su antecesora en materia de protección ecológica, desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad que interactúa al mismo tiempo con la política social salinista.

La Secretaría de Educación Pública (SEP), atrae los centros de investigación, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; por su parte, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos comienza un proceso de reubicación funcional y departamentalizada de sus áreas regionales. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) redefine su estructura organizacional conforme a la ampliación de sus funciones debido a la apertura comercial internacional.

Buscando la modernización del agro mexicano, fue indispensable reorganizar dicho sector por lo que se creó la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional, mediante la transferencia de recursos asignados a la Secretaría de la Reforma Agraria. En tanto, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) adelgazó su estructura funcional con la privatización de las empresas públicas que coordinaba, así como los cambios en el sector energético y en Petróleos Mexicanos (PEMEX).

---

<sup>153</sup> Tales consideraciones subyacen a través de una política gubernamental plasmada en Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en la cual se hace explícito dar impulso a los mecanismos para que la sociedad exprese y manifieste sobre la conducción de asuntos públicos y acerca de la actuación de quienes tienen la responsabilidad del quehacer gubernamental.

Así también, fueron creados el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), LA Comisión Nacional del Deporte (CONADE) y la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía. En este ámbito destaca la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El proceso de adelgazamiento en la administración de personal, también fue evidente, pues de 1988 a 1992 existió una reducción aproximada de 60,410 plazas.

Tal hecho, permite configurar a esta reforma administrativa como un proceso de adecuación y adaptación administrativa conforme a las condiciones que el mundo moderno impone.

También cabe subrayar, el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal<sup>154</sup>, coordinado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se constituyó como el nuevo eje de la modernización de la administración pública sobre una política que buscaba "...devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad..."<sup>155</sup>.

Dicho Programa contaba con los siguientes objetivos y vertientes:

*Objetivos:* a) Fortalecer e impulsar la modernización económica del país; b) Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales; c) Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos; d) Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate a la corrupción y, e) Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como un medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadanos.

---

<sup>154</sup> Las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, fueron sustentadas mediante decreto presidencial de Carlos Salinas de Gortari, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989. Con esa disposición, se institucionalizó la responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de continuar con la promoción e instrumentación de las acciones de simplificación en el ámbito de sus atribuciones. Vázquez Cano, Luis Ignacio. **La administración pública contemporánea en México**. México, Secogef-F. C. E., 1994, p.310.

<sup>155</sup> *Ibid.*

*Vertientes:* a) Desconcentración y descentralización; b) Desregulación administrativa; c) Agilización de trámites y, d) Modernización integral de los sistemas de atención al público.

Quizá, este proceso de modernización administrativa, fue el parangón<sup>156</sup> por el cual se inició todo un universo de lo que Guerrero conoce como *Administración Pública socialmente necesaria*<sup>157</sup> ó para Vázquez Cano, *Contraloría Social*<sup>158</sup>, mediante dos caminos, basadas en una política de *descentralización del control ciudadano* y otra del *ciudadano como auditor social*, llamadas institucionalmente:

---

<sup>156</sup> Para efecto de nuestra investigación resulta importante sobre nuestro caso de estudio, pues constituye los antecedentes históricos que dieron origen al *Programa de Modernización Administrativa en el Distrito Federal (1995-1997)*; y en particular, en la *Contraloría General del Distrito Federal*.

<sup>157</sup> La Administración Pública socialmente necesaria, debe establecerse con base a dos elementos básicos: a) la militancia cívica en la administración pública; y b) la carrera administrativa en el servicio público. La militancia cívica, entraña una multiplicidad de modos de intervención que incluyen la participación ciudadana, la participación comunitaria; en este caso, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) necesitan de un adecuado acomodo social y político, que permite extraer de ellas un gran caudal de energías desplegadas allí donde el Estado deje de actuar. Los servicios públicos y las contralorías sociales constituyen ámbitos en los cuales se podría convocar dicha militancia, sin dejar aparte, los programas de desburocratización, protección del consumidor, defensa del contribuyente y otros similares. Un buen ejemplo lo constituyen los órganos colegiados de planeación y diseño de políticas públicas, en especial en los cuerpos de autoridad pública próximos a sus intereses, concensados con los ciudadanos. Por cuanto a una Administración Pública profesional, ella debe ser planificada bajo tres vertientes: una, en la creación de nichos organizativos singulares de servicio civil, en aquellas actividades administrativas altamente especializadas o que exijan la necesaria imparcialidad política; dos, el establecimiento de carreras administrativas funcionales, que podrían comprender actividades administrativas demandantes de un elevado sentido de ética profesional, y por ende, un código de conducta estricto referente al ingreso al cargo, desempeño, permanencia y rendimiento y tres, a la formación de cuerpos de servidores públicos para el desempeño de funciones de alta gerencia pública, que se ocuparían de las tareas generales de coordinación, planificación, dirección, asesoría, hechura de políticas públicas estratégicas e implementación de programas gubernamentales en gran escala. Más acabadamente, atenderían deberes de asistencia, técnica, auditoría, seguimiento de programas y formulación de proyectos, así como el análisis y evaluación de programas sociales masivos. Se convertirían en agentes sociales de vinculación organizativa, se harían cargo de la regimentación de la implementación, y la colaboración intra e inter-gubernamental, mediante focos de formación en Administración Pública, Ciencia Política, Políticas Públicas, Gobierno Local y Asuntos Políticos, lo cual ayudaría a la formación profesional para la carrera administrativa en las entidades federativas, de acuerdo a los principios de un federalismo fortalecido. Idea extraída de: Guerrero Orozco, Omar. "Perfil de la Administración Pública socialmente necesaria", en Revista IAPEM No. 32. *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio*. México, IAPEM, Octubre - Diciembre -1996, p. p. 135-140.

<sup>158</sup> El Programa de Contraloría Social, instrumentado por la SECOGEF, surge con la misión fundamental de incorporar a la sociedad civil en las tareas de vigilancia de los recursos públicos generados por ella y para ella, entregando a los ciudadanos el instrumental adecuado para fungir como auditores sociales ante los actos de autoridad encargada de manejar dichos recursos o de proporcionar determinados servicios. Vázquez Cano, Luis. Op. cit. p.89.

El Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía<sup>159</sup>, para los fines de control y evaluación de la gestión pública contra conductas subjetivas o discrecionales y para mejorar los servicios públicos que presta el Estado, incorporando Módulos de Orientación y Quejas, en otros programas como Paisano-Amigo, distribuidos en distintas ciudades del norte y centro de la República Mexicana; Programa Vecinos de Centroamérica, distribuidos en distintas ciudades del sur del país<sup>160</sup>; Atención Ciudadana y Contraloría Social en el Departamento del Distrito Federal (DDF), distribuidos en las 16 Delegaciones de la Ciudad de México, así como en diversas áreas de gobierno del Distrito Federal como el Registro Civil, la Dirección General de Autotransporte Urbano, el Registro Público de la Propiedad y del Gobierno, entre otras, así como la creación de la Oficina Contra Abusos de Policía<sup>161</sup>.

Así como Módulos de Participación Ciudadana en el Centro de Verificación de Vehículos de Transporte Público con Combustión de Gas para apoyar a usuarios que participan en el Programa de Verificación de la Seguridad en la Instalación de Gas L. P. en los vehículos de Transporte Público de Pasajeros, coordinado por las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, el DDF y la Asociación Nacional de Peritos en Gas (ANPEGAS).

---

<sup>159</sup> Como mecanismo de comunicación e información para la captación de quejas, denuncias y reconocimientos ciudadanos contra la actuación de los servidores públicos durante el desempeño de sus funciones, así como la calidad y oportunidad en la prestación de servicios públicos a través de sugerencias, consultas y peticiones para mejorar los sistemas o procedimientos que permitan como ya lo dijimos, elevar la calidad en la atención al público, es decir que la gente tenga un trato cordial, honesto y esmerado ó su derecho de petición ante la falta de servicios públicos. Vázquez Cano, Luis. *Op. cit.* p. p.87-103.

<sup>160</sup> La comisión intersecretarial que coordinó los programas Paisano y Vecino estaba encabezada por la Secretaría de Gobernación, y en ella participaron las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Relaciones Exteriores, de Turismo, de Comunicaciones y Transportes, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Procuraduría General de la República y la propia SECOGEF. Vázquez Cano, Luis. *Op. cit.* p. 112.

<sup>161</sup> A fin de ampliar y profundizar la Contraloría Social en su ámbito de acción y fortaleciendo los mecanismos operativos que la conforman se estableció una estrecha comunicación y coordinación entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con el Departamento del Distrito Federal al establecer programas de Simplificación Administrativa que permitieron reducir los requisitos y tiempo de respuesta de 39 trámites de mayor demanda ciudadana, como son entre otros, licencias de construcción, alineamiento, número oficial, uso de suelo y establecimiento y funcionamiento de giros mercantiles. Extraído del: **Curso de capacitación a prestadores de servicio social.** México, SECOGEF, p. 2. y Vázquez Cano, Luis. *Op. cit.* p. p.114-116.

Para todos los todos los módulos la captación de quejas, denuncias, sugerencias, consultas, peticiones y reconocimientos eran turnados a las respectivas Contralorías Internas encargadas del despacho de los asuntos vía SECOGEF, quien llevaba un control expedito de todas y cada una de ellas.

Asimismo, se dispuso que el Programa de Contraloría Social, también se llevara a cabo por teléfono creando el mecanismo llamado Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL)<sup>162</sup>, creado por la SECOGEF en 1989 y tenía como principal cometido dar un uso social de control administrativo a la comunicación telefónica, con las mismas políticas de captación de los módulos y despacho de los asuntos recibidos, mediante la ubicación de casetas telefónicas a un costado de los módulos.

Dentro de esta gran vertiente resalta el Sistema de Atención y Resolución de Inconformidades, como un medio para asegurar el equilibrio, la imparcialidad, la equidad y el apego a la legalidad en la relación de la Administración Pública Federal y sus proveedores, prestadores de servicios y contratistas, en lo referente a concursos, contratos de obras y adquisiciones.

A partir de todos los mecanismos que constituyeron la primera vertiente de la Contraloría Social, hasta julio de 1994, se habían atendido 1'006,842 solicitudes, de las cuales 184,058 son quejas contra servidores públicos; de igual forma, se han atendido 479,294 consultas, 178,882 sugerencias y se han otorgado 164,608 reconocimientos.

La segunda vertiente de la Contraloría Social, enunciada como modernización administrativa también a la reforma social que en el gobierno de Salinas de Gortari se apoyo en los famosos Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)<sup>163</sup> y PROCAMPO, con la aplicación de mecanismos de

---

<sup>162</sup> Las llamadas recibidas vía SACTEL son grabadas, transcritas y analizadas. El sistema computarizado de codificación ordena adecuadamente las solicitudes captadas por SECOGEF, la que tumará los asuntos a las dependencias o entidades a las que compete darte atención pormenorizada. Vázquez Cano, Luis. Op. cit. p.116-119.

<sup>163</sup> El Programa Nacional de Solidaridad, comenzó a operar el 5 de diciembre de 1988 como un esfuerzo de carácter prioritario llevado a cabo por el Gobierno Salinista con el propósito de enfrentar las condiciones de pobreza extrema y marginación que aquejan todavía en muchos

control administrativo, vigilar la entrega adecuada de los recursos federales a las comunidades ó en su caso, su auditoría en caso de desvíos.

Las prácticas de la Contraloría Social en Solidaridad se llevaron también con un perfil descentralizador en el que los propios beneficiarios servían como enlace permanente con el Gobierno, bajo el respeto de las normas federales en las acciones de éste último en materia de gasto, obra pública y adquisiciones, por conducto de las contralorías internas estatales y/o municipales, y de los comités para la planeación del desarrollo (COPLADES), sobre quienes se apoya la difusión, operación y ejecución de las acciones concertadas.

Los vocales de Control y Vigilancia o Vocal de Contraloría Social se constituyo como depositario de la SECOGEF y de su propia comunidad a fin de brindar una respuesta oportuna, efectiva y equitativa a éstos últimos para acrecentar la confianza y credibilidad sobre el Gobierno Federal así como de los Estados y Municipios.

Entre los principales Programas de la Contraloría Social en Solidaridad, se encontraban: Contraloría Social en los Fondos Municipales de Solidaridad; Contraloría Social en los Fondos de Solidaridad para la Producción (apoyos a través de Banrural); Contraloría Social en el Programa Escuela Digna; Contraloría Social en Niños en Solidaridad; Contraloría Social en los Fondos Regionales de Solidaridad; Contraloría Social en el Programa IMSS-Solidaridad; Contraloría Social en el Programa Hospital Digno; Contraloría Social en el Programa Mujeres en Solidaridad; Contraloría Social en las Empresas de Solidaridad; Contraloría Social en el Programa Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales; Contraloría Social en el Programa Comunitario de Abasto Rural; y Contraloría Social en el Programa de Desarrollo y Fomento Agropecuario<sup>164</sup>.

---

lugares del país. Para su puesta en marcha el 5 de febrero de 1991, Salinas de Gortari, tomo protesta a miles de vocales de control y Vigilancia de toda la República, de ello, se había pasado de un concepto a la acción viva de Contraloría Social que se entendió como la participación organizada de la comunidad en la vigilancia de las actividades del gobierno y en el control de las tareas que a ella le corresponde llevar a cabo como grupo social participante. Vázquez Cano, Luis. Op. cit. p. p.121-173.

<sup>164</sup> Para conocer mas a fondo sobre la estructura y características de los Programas de Contraloría Social en Solidaridad, documentarse en el libro: Vázquez Cano, Luis. Op. cit. p. p. 143-164.



La Contraloría Social en el PROCAMPO, se constituyó conforme a importantes reformas del artículo 27 Constitucional y a la Ley Agraria y para una nueva, efectiva y justa política de apoyos directos a los ingresos de los productores rurales para la modernización integral del campo mexicano.

Este Programa también contaba con Vocales de Contraloría Social, cuyas funciones eran: Orientar a los productores sobre procedimientos y trámites para hacer efectivos los beneficios del PROCAMPO; Vigilar el proceso de recepción de listados de productores para su dictaminación e intervención para trámite inmediato; Supervisar el cumplimiento a cada una de las etapas del Programa; Recepción de quejas, denuncias o proposiciones para su resolución vía Contraloría Interna de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) ó Contralorías Internas de sus Delegaciones, de la Auditoría General de la SARH ó la propia SECOGEF, entre otras.

Entre los principales Programas de la Contraloría Social en el PROCAMPO, se encontraban: Contraloría Social en el Programa de Apoyo a Productores de Café; Contraloría Social en el Sector Laboral y Contraloría Social en el Sector Educativo<sup>165</sup>.

Por otro lado, la administración salinista realizó la formalización de 261 operaciones de venta obteniéndose recursos por 74.6 miles de millones de nuevos pesos. Dentro del sector minero destacan las privatizaciones de Minera Real de Ángeles, Compañía Real del Monte y Pachuca, así como Compañía Minera de Cananea.

En el sector manufacturero las privatizaciones más importantes fueron los ingenios azucareros; las unidades de Fertilizantes Mexicanos y de Industrias Conasupo; así también, las empresas siderúrgicas. Y finalmente, las privatizaciones más relevantes dentro del sector de servicios fueron la venta de la Compañía Mexicana de Aviación, toda vez que dada la regulación del sector hasta 1990, incluía a Aeroméxico, todo el mercado doméstico; así como Teléfonos de México y 18 bancos comerciales.

---

<sup>165</sup> Para conocer más a fondo sobre la estructura y características de los Programas de Contraloría Social en PROCAMPO, documentarse en el libro: Vázquez Cano, Luis. Op. cit. p. p. 169-173.

En resumen, el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, promovió una modernización administrativa enfocada a la descentralización y simplificación administrativa que tuvo como eje toral de su ejercicio a la Contraloría Social, desempeñada por la SECOGEF. Esta política reformadora se basaba no solamente en modificar a las organizaciones y sus procedimientos internos sino incorporar al ciudadano en el control y auditoria de los programas sociales.

Si bien es cierto, se constituyeron avances significativos en la reducción de trámites y documentos para la prestación de servicios públicos servicios, la simplificación administrativa en sí misma, no produjo u resultado adecuado a las expectativas planteadas pues en esencia, tal como la administración anterior, continuo el excesivo centralismo en la toma de decisiones.

Es decir, continuo la organización burocrática vertical que caracteriza el presidencialismo absoluto, así como una desregulación profunda e integral en los reglamentos, leyes, códigos, etc., para interactuar adecuadamente con la política de participación ciudadana en los asuntos del Gobierno Federal que en el momento se proponía<sup>166</sup>.

La administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), no tuvo una gran trascendencia en materia de reforma administrativa, sino continuo con el concepto de modernización administrativa en el sector público compartiendo el proyecto político de su antecesor, renovando facultades y atribuciones así como reemplazando el nombre de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

---

<sup>166</sup> Sánchez González José Juan. "La agenda pendiente en la Reforma del Estado: la reforma administrativa". Enlace 51, Nueva Época, Enero - Marzo 2001, Publicación Trimestral del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.

Es entonces de nueva cuenta, la SECODAM, fungió como el eje de modernización administrativa del sector público, que para Guerrero es conocida como la endo-privatización<sup>167</sup> o sea, la cuarta tendencia de la Administración Pública, mediante el llamado Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000<sup>168</sup>.

En la esfera internacional, su desarrollo partió del tema de la modernización administrativa en la agenda de la política internacional en el quincuagésimo periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, cuyo tema central fue la Administración Pública<sup>169</sup>.

Sobre ello, se constata un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, a través de administraciones públicas como instrumentos estratégicos que les otorguen mayores mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental.

En el ámbito nacional, se cuenta con una sociedad más informada, participativa y crítica, que exige mejora permanente en la administración de los servicios gubernamentales, con mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos.

---

<sup>167</sup> Guerrero, Omar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, Miguel Angel Porrúa, 1999, p. p. La endoprivatización se define como "...la sustitución (de) la gestión de los asuntos públicos, por la idea, la metodología y técnica de gerencia privada". Mientras que en la privatización el manejo público funge como el sujeto de la transacción de asuntos hacia el mercado.

<sup>168</sup> El PROMAP, se orienta completamente bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública, (del cual conceptualizaremos más adelante), que incorpora la filosofía del enfoque de servicio; enfoque al cliente; desregulación interna y externa; acercar las decisiones a las áreas de servicio; mejorar el proceso de asignación, administración presupuestaria y la capacitación en la calidad total.

<sup>169</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Presentación, p. 1.

A tal panorama, todos los niveles y esferas de gobierno deberán impulsar un esfuerzo de desregulación y simplificación administrativa, así como especificar y difundir los derechos de los ciudadanos, eliminando la subjetividad y discrecionalidad de la autoridad.

El diagnóstico que presentaba el sector público para la modernización administrativa a través del PROMAP, se basaba en cuatro grandes apartados: 1) La limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental; 2) Centralismo en la concentración de actividades y toma de decisiones, en los diferentes niveles de gobierno y sus instituciones públicas; 3) Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno y, 4) Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

El PROMAP, surge como programa sectorial del Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 de cuyos objetivos generales se desprende una Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública<sup>170</sup>:

a) orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía; b) que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país y c) que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Paralelo a ello, era necesario avanzar con rapidez y eficiencia en la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites engorrosos, ahorden tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, es necesario fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y brindar a los servidores públicos los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa al servicio de la comunidad.

---

<sup>170</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público México, 1995, p. 63.

Entre los objetivos del PROMAP se encontraban:

- 1) Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arriesgada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
- 2) Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Las vertientes o subprogramas del PROMAP se establecieron en:  
1.- Participación y atención ciudadana; 2.- Descentralización y/o desconcentración administrativa; 3.- Medición y evaluación de la gestión pública y 4.- Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

En síntesis, entre los aspectos más novedosos del PROMAP, se encuentran:

- I. La incorporación de terminología propia según los nuevos enfoques de gestión pública, tales como: áreas de oportunidad, orientación al servicio, satisfacción al usuario, mejoramiento de procesos, rendición de cuentas, etc.
- II. La participación y atención ciudadana en acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión gubernamental, mediante el establecimiento de estándares de calidad para la promoción de una cultura de calidad y mejoramiento continuo y de sus procesos.
- III. La Descentralización y/o desconcentración administrativa tanto en la revisión del volumen, utilidad y posibles duplicaciones de los informes periódicos que se solicitan a las dependencias sectoriales y a las entidades de la Administración Pública así como la flexibilidad en el ejercicio del presupuesto.
- IV. La medición y evaluación de la gestión pública con mecanismos de rendición de cuentas (no referido estrictamente sobre el concepto de *accountability*) así bien, como a la creación de indicadores de desempeño, de gestión y estándares mínimos de calidad y,

- V. La dignificación, profesionalización y ética del servidor público a fin de impulsar una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalecer los principios de probidad y responsabilidad, certificando sus conocimientos y sus habilidades en áreas específicas mediante la aplicación de procedimientos rigurosos en su contratación así como establecer un sistema de reconocimientos o estímulos económicos ligados a la productividad y el desempeño.

Por demás, la reforma administrativa de Zedillo continuo con la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México, aeropuertos y puertos marítimos, de hecho, dio continuidad al proyecto modernizador de la Administración Pública, pero no de su reforma que como vimos emplea aspectos más profundos y acabados; es decir, no podemos hablar de reforma administrativa como tal, pues hasta hoy son sólo esfuerzos modernizadores que no son integrales para un proyecto toral de Reforma del Estado y sean simplemente panaceas para cada etapa sexenal.

Al respecto, Sánchez González apunta "... La reforma del Estado requiere una reforma administrativa, para transformar su carácter patrimonial en institucional. No hay reforma del Estado sin reforma administrativa..."<sup>171</sup>.

Con todo lo abarcado, hemos concluido la disertación de nuestro segundo capítulo, a continuación presentaremos las definiciones y conceptos de las políticas públicas y de la reingeniería de procesos como medios o formas de modernización administrativas, lo significativo del caso, es que el primero forma un paradigma para puesta en marcha a nivel macro y el segundo, representa un aspecto más acabado proveniente del paradigma de la Nueva Gestión Pública para mejorar los niveles estructurales-organizacionales de las Instituciones del sector público.

---

<sup>171</sup> Sánchez González, José Juan. "La agenda pendiente en la Reforma del Estado". Op. cit. p. p. 38-39.

## CAPITULO III. INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLITICAS PÚBLICAS Y LA REINGENIERIA DE PROCESOS COMO TECNOLOGIAS DE GOBIERNO.

### 3.1 Concepto de Políticas Públicas.

El concepto de Políticas Públicas nace en los Estados Unidos de Norteamérica, hacia 1951, tiempo después de haber concluido la Segunda Guerra Mundial, a partir de la propuesta de Policy Sciences de Daniel Lerner y Harold H. Laswell<sup>172</sup> para darle a su gobierno inteligencia de la política para obtener mayor certidumbre para la toma de decisiones sobre los diferentes problemas político-sociales que se aquejaban en aquellos tiempos.

Para Montes de Oca, su objeto de estudio "...es el proceso de decisión dentro de la administración pública, como una extensión del proceso político, superando así la dicotomía política-administración, porque aún dentro del aparato administrativo, las fuerzas políticas se manifiestan para influir en la implantación de medidas que aunque definidas políticamente, su instrumentación aún permite que dichas fuerzas continúen manifestándose, ya sea a favor o en contra..."<sup>173</sup>.

Las ciencias de políticas<sup>174</sup> (Policy Sciences) poseen dos marcos de referencia separables pero, implícitamente entrelazados: el conocimiento *del* proceso de la política y el conocimiento *en* el proceso de la política.

---

<sup>172</sup> "...Su programa de investigación, "el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política", busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno. Formulado en 1951, este programa pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas...". Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio introductorio" en *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1996, p. 39.

<sup>173</sup> Montes de Oca Malvaez, Juan. *Op. cit.* p. 28.

<sup>174</sup> El término de "ciencias de la política" (policy sciences) se designa al contenido específico que la orientación hacia las políticas alcanza en un momento determinado. Las ciencias de la política incluyen: 1) los métodos de investigación del proceso de la política, 2) los resultados de los estudios de las políticas y 3) los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento. Si es necesario avanzar en nuestra averiguación científica del proceso de producción y ejecución de las políticas, obviamente resulta esencial aplicar y mejorar los métodos mediante los cuales se lleva a cabo la investigación en las ciencias sociales y psicológicas. Lasswell, Harold. "La orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.* p. 81.

El *knowledge of* comprende la tarea de conocer el proceso de decisión de la política así como de hecho sucede (conocido como *policymaking*) y el *knowledge in* determina la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de consideración y decisión de la política, a fin de corregir y mejorar la decisión pública (establecido como *policy analysis*).

Para Lasswell, estas dos actividades de conocimiento de las ciencias de políticas son interdependientes y complementarias, además de ser interdisciplinarias y contextuales; es decir, mientras que una analiza la interacción del proceso de decisión en el establecimiento de la política; la otra, conceptualiza el contexto histórico y sociopolítico en la cual se toma la decisión de la política pública a instrumentar.

A los propios norteamericanos, el proyecto de Lasswell les parecía una forma de decir y argumentar ideas así como actitudes que eran coherentes en sus líneas generales e intención de fondo, pero no necesariamente sobre la manera de estudiar la decisión política o en la forma de relacionarla con el conocimiento científico.

De tal manera que en esos momentos, en la propuesta de Lasswell no existía mucha confiabilidad en los fundamentos técnicos confiables, lineamientos metodológicos precisos y un foco analítico confiable, sino que era visto como un ejercicio profesional que provenía como una propuesta de la ciencia política; de hecho, el impulso y desarrollo al análisis de políticas y su posterior profesionalización provenía de las ingenierías, las matemáticas aplicadas y la economía.

Tiempo después, tal propuesta fue recogida y reelaborada por otros dos padres fundadores, Edward S. Quade, de la Corporación Rand y Yehezkel Dror, de la Universidad Hebrea de Jerusalén. El primero, se inclinó por tomarla a partir de la modelación matemática y el análisis de sistemas a efecto de prestar mayor atención al análisis normativo de la toma de decisiones, a la construcción de la opción correcta, y no poner atención al estudio más de tipo politológico y positivo de la forma en que se toman decisiones de política los gobiernos o los sistemas.



A Quade por ende, le interesaba poner más énfasis sobre el policy analysis que por el policymaking, tomando en cuenta las ciencias de la gestión y decisión como la investigación de operaciones, análisis de sistemas, presupuestos por programas, teoría de juegos, programación lineal, etc., que ofrecieron una nueva forma de razonar la naturaleza de las políticas (como son y como deben ser).

Por su parte, Dror enfatizaría la propuesta de Lasswell para llevarla más allá de éste último, a fin de proponer un "nuevo paradigma" o sea una nueva ciencia de las políticas que integra varias ciencias sociales y disciplinas de decisión que atendiera el estudio del public policymaking y más específicamente el estudio de las metapolíticas, las políticas de políticas.

La metapolítica se constituyó como el arquetipo de la política pública, es decir, la regla general de análisis y decisión que permitirá describir y explicar de manera aislada cada una de las políticas particulares así como de hecho suceden al tiempo que prescriben el tipo de problema y circunstancia.

Sin embargo, a pesar del poderoso elemento racionalista de Dror su concepción mostró inviabilidad debido a las limitaciones metodológicas para substanciar la metapolítica que a final de cuentas terminó como una serie de recomendaciones valiosas, aunque no siempre factibles.

De tal forma, la propuesta de Harold Lasswell, se partió en dos corrientes, según se aceptara como un aspecto técnico-normativo y por ende, en el análisis y diseño de la política y otros interdisciplinarios que también se interesaban en el proceso decisorio, pero solamente para entender la manera en que como se tomaban de hecho las decisiones. Los primeros para sí usan la expresión de policy analysis y los segundos, policy sciences.

Esta dualidad se pueden vislumbrar como: cuantitativistas y contextualizadoras, uni y multidisciplinarios, normativos y positivos, más bien economistas y más bien político-administradores, sinópticos y antisinópticos o en nuestro lenguaje político mexicano tecnócratas y políticos. Para quienes les interesan el "contenido" de la política y otros el "proceso de la política". De tal forma, que el lugar donde se incuban las diferencias y confrontaciones será la manera de concebir el proceso decisorio de las políticas.

En los años 70's, los programas académicos norteamericanos situaban estas dos corrientes de política pública, que para los economistas, matemáticos aplicados y los ingenieros de sistemas siguieron elaborándolas para indicar cuales serían las acciones a seguir para llevar a cabo algunos fines públicos en contextos de recursos escasos y situaciones inciertas, sobre la base de modelos matemáticos o de sistemas.

En contraparte, los politólogos y administradores públicos siguieron arguyendo epistemológica, ideológica y políticamente con la razón de si disciplinaria o interdisciplinariamente se debía estudiar el proceso decisorio de la política, además, si los resultados correctos de sus estudios debían o no comprometerse políticamente a través de la modelación económico-cuantitativa del proceso político.

En los 80's, el estudio estadounidense de las políticas públicas a nivel académico se centro de manera cuantitativa más que teórica con clara injerencia de la microeconomía más que por la Ciencia Política, se buscaba más desarrollo profesional que la prosperidad de una disciplina; es decir, existía más interés al management que al analysis. Quizá, todo esto atraído por los sistemas de calidad total incorporados a los procesos político-administrativos en el gobierno.

Meny y Thoenig, destacan que existen diversos modelos teóricos que contribuyen a conocer mejor las políticas públicas, en tres grupos principales<sup>175</sup>:

- El primero, centrado en un enfoque "social", privilegia al individuo y el pluralismo social, y sólo concibe al Estado, desde una perspectiva funcionalista, como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales.
- Un segundo grupo de teorías, al contrario, insiste en atribuir al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos. Según esta óptica el Estado dispone sólo de una autonomía marginal, ya represente los intereses del capital (teorías neomarxistas) o los de burócratas o expertos que lo controlan desde su interior (teorías neoweberianas).
- Finalmente, un tercer conjunto intenta encontrar un camino intermedio, dedicándose a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas permiten traducir: Neocorporativismo, neoinstitucionalismo, *policy communities* constituyen variantes de una misma preocupación; es decir, el doble rechazo de un racionalismo economicista y de una sociedad que depende de un Estado, a su vez cautivo de una minoría. Sin embargo, por el hecho mismo de su posición intermedia, encontramos algo más que matices en este grupo de teorías, algunas de las cuales flirtean con el paradigma pluralista, mientras que otras se asemejan, en muchos aspectos al modelo neomarxista.

Asimismo, existe una amplia terminología para decir el conocimiento de y en el proceso decisorio de la política, entre los que resaltan: el *policy studies*, para resaltar cualquier estudio sobre las causas, efectos, procesos, contenidos, restricciones de la hechura de la política, así como de hecho sucede y el *policy analysis*, como la actividad normativa de construir y evaluar la(s) mejor(es) opción(es) de política relativas a determinados problemas públicos.

---

<sup>175</sup> Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. España, Ariel, 1992, p. p. 45-46.

### 3.2 Definición de Políticas Públicas.

En primera instancia, diferenciaremos la terminación *policy* debido a los problemas de interpretación al traducirse al Español. Lo anterior, debido a que la *policy* representa un ámbito más amplio que las regulaciones y sistemas administrativos gubernamentales, a lo cual no se define por sí misma sino se considera una categoría más de análisis<sup>176</sup>.

Los anglosajones en su lengua usan las palabras *politics*, para dar a entender *política* o sea los fenómenos interactivos de la lucha por el poder o sea del sistema político; *police* connota policía referente a la Ciencia Política en razón de sus doctrinas que dirigen y justifican la acción del gobierno en un período determinado y *policy*, como curso de acción ó inacción, en algunas ocasiones como proceso de decisión o programas gubernamentales de acción.

Desde la noción de las Ciencias Sociales y siguiendo a Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, "...una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental..."<sup>177</sup> pero, no es incluyente sólo para el ejercicio del Estado sino va más allá, pues involucra la participación de la sociedad civil en su conjunto con relación a un problema público determinado<sup>178</sup>.

La anterior definición conlleva implícitamente el lugar donde interactúan los actores llamada "arena política" sobre el asunto en disputa o "escenarios" que generan cadenas o instancias de negociación de conflictos donde se erigen verdaderos foros de consulta para la solución a determinados problemas públicos particulares aplicados en la agenda de los poderes públicos para la ecología y adecuada gobernabilidad; *en resumen, para haber política pública como tal, debe existir democracia y consenso.*

<sup>176</sup> Montes de Oca Malvaez, Juan. Op. cit. p. 29.

<sup>177</sup> Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude. Op. cit. p. 90.

<sup>178</sup> Moreno Salazar Pedro. "¿Qué son las políticas públicas?". En Revista Prospectiva Agrupación Política Nueva, A. C. Políticas Públicas ¿PARA QUÉ?, México, Año 4, Número 12, Marzo, 1999.

Montes de Oca, subraya los elementos que integran la definición de una política pública en: *Agenda de los poderes públicos*, entendida como el conjunto de problemas que se estima pertinentes atender bajo un contexto determinado. *Actores*, los diferentes participantes en la formulación y ejecución de la política pública. *Escenarios*, construcciones prospectivas basadas en la actuación pasada y presente de los actores. *Ecología*, relación de equilibrio que debe existir entre los seres humanos y el medio ambiente. *Gobernabilidad*, capacidad del gobierno para mediar en los conflictos, obteniendo soluciones satisfactorias para las partes en pugna. *Conflicto*, situación en la cual existe contradicción de intereses<sup>179</sup>.

La evidencia de participación de los foros donde se determinan las políticas públicas depende del tipo de régimen y sistema político administrativo, de tal forma, que al hablar de una política pública se entiende que fue concensada debidamente con todos los actores que participan en ella, pero cuando no lo es así, entonces estamos hablando de una mera política sexenal o proyecto de gobierno a corto, mediano o largo plazo. De hecho la política pública como tal, posee un rigor metodológico para su elaboración de lo contrario, estaremos hablando de otra cosa<sup>180</sup>.

---

<sup>179</sup> Montes de oca Malvaez, Juan. Op. cit. p. 29.

<sup>180</sup> En el terreno de las políticas públicas, en cuanto a la manera de construirlas tendríamos que entender que hay un período de gestación o formación de políticas, en las que hay una participación intensa de la sociedad y del gobierno, en la cual se deben ventilar las distintas concepciones del problema público que queramos atacar, para pasar a la definición del problema, y que dé lugar a la formulación de la política, su análisis y proyección de alternativas, después a la selección, bajo ciertos criterios definidos, de una de esas opciones para generar el diseño de la política, no solamente en cuanto a cuál es la alternativa que vamos a seguir para intentar una resolución del problema público al que estamos enfrentando, sino también que nos lleve a un diseño de implementación. Esta fase es muy importante porque implica prever los mecanismos políticos, redes de comunicación, recursos, requerimientos, puntos de decisión. En la misma etapa de ejecución debe haber una evaluación que los administrativistas o administradores llaman control. Finalmente, pasaríamos a la fase de evaluación de las políticas, que se utiliza al terminar un ciclo de la política, que podría comprender uno, dos, tres, cuatro años. Sobre esta fase, se tienen que determinar qué tipos de evaluación se van aplicar, quiénes evalúan, cómo se evalúa. Éstos serían más o menos los planos explicativos y normativos para la elaboración de una política. Extraído de Moreno Salazar Pedro. "¿Qué son las políticas públicas?". Op. cit. p. 9.

En esencia una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector determinado de población o espacio geográfico; en sí, existe un consenso relativo entre politólogos y sociólogos, en definir su naturaleza y sus límites que generalmente se le atribuyen las siguientes características<sup>181</sup>:

- i) *Un contenido.* La actividad pública se identifica bajo la forma de un contenido. Se movilizan recursos a fin de crear resultados ó productos. Estos (outcomes) son los que los analistas revisan como un problema de investigación para la acción, y resultan de un proceso de trabajo y de acción.
- ii) *Un programa.* Una política pública no se reduce a un acto concreto o aislado; es decir, los actos se articulan sobre uno o algunos ejes específicos como común denominador: el sector de intervención, el problema tratado, la constancia del decisor público en sus opciones e intenciones.
- iii) *Una orientación normativa.* Presupone que la actividad pública no es resultante de respuestas aleatorias sino, por el contrario, la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, concientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir; por lo tanto, el analista deberá reconstruir.
- iv) *Un factor de coerción.* La actividad gubernamental procede según la naturaleza autoritaria del actor gubernamental. O sea, éste último posee una legitimidad bajo el marco de la autoridad legal o ejerce coerción bajo el monopolio de la fuerza del Estado. Por lo anterior, el acto público se impone, pues esta habilitado en virtud de las potestades públicas; por lo tanto, la autoridad que la enviste se impone a lo público.

---

<sup>181</sup> Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude. Op. cit. p. p. 90-91. En sentido estricto, esta definición teórica se ofrece como guía para el análisis de policy, pero en muchas ocasiones no es tan fácil de respetar en la práctica y sobre todo, cuando se enfrentan situaciones particulares.

- v) *Una competencia social.* Por último, una política pública se define por su competencia, por los actos o disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. El analista de policy por obligación, debe identificar al público, individuos, grupos e instituciones que componen el campo donde se ejercerá la acción del gobierno.

La política pública refleja la actividad de una autoridad pública sobre la base de dos aspectos: la gestión interna y la gestión de las políticas públicas.

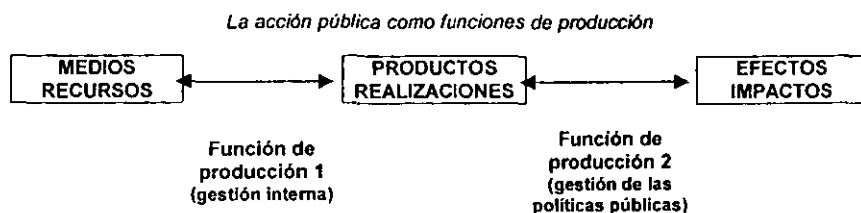
La gestión interna es la capacidad que tiene la autoridad pública de activar sus recursos propios, a fin de realizar actividades concretas para los fines de la organización gubernamental. Las actividades públicas, están normadas por una autoridad considerada quien será responsable de su eficiencia, de ajustar los recursos y productos generados.

Dichas actividades se logran por medio de herramientas de gestión: contabilidad, gestión de recursos humanos, informática, procedimientos de organización, etc., que permitan asegurar una relación equilibrada entre los medios consumidos y los resultados esperados.

En este aspecto particular, la actividad pública no es diferente a la actividad de una empresa, pues ambas se pueden calificar sobre parámetros de productividad, de costos, de eficiencia.

De hecho, la autoridad pública al ejercerse por mandato o por principio es extravertida, pues se legitima por la persecución de finalidades externas, así su gestión interna esta subordinada a satisfacer problemas sociales. Asimismo, el exterior de la organización pública la arrastra hacia la acción, por lo que se desprende una doble función de producción que la autoridad pública debe asumir: los productos se ofrecen para provocar efectos o impactos.

Sobre este factor de producción se incorpora el meollo de la gestión de las políticas públicas al tratar de transformar productos elaborados en la gestión interna en efectos o impactos, a partir de lo anterior, se supone que toda intervención pública concreta procrea una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad y puede unirse a uno o varios efectos o impactos.



El análisis de las políticas públicas es por tanto, una propuesta metodológica para lograr un mejor dominio de esta segunda función de producción, que sirve para conocer porqué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública no engendran los efectos previstos y si es preciso, reducir estas desviaciones o disfunciones.

También un analista debe tomar en cuenta que toda política pública oculta una teoría del cambio social. Sobre esto, una teoría significa que una relación de causa a efecto está contenida en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública considerada, cuya causalidad no es normativa, pues se identifica mediante los objetivos, los contenidos y los instrumentos de acción de los que la autoridad pública se abastece para generar, a partir de las realizaciones, los efectos o impactos sobre el tejido social<sup>182</sup>.

Por otra parte, existen diversos tipos de políticas públicas las cuales son caracterizadas de acuerdo con criterios formales o institucionales: políticas nacionales, locales o intergubernamentales; o simplemente en función de los individuos que actúan sobre ellas; sin embargo, todo depende del uso que el analista quiera darle y las más usadas son aquellas que clasifican la acción pública en función de la teoría del cambio social que la estructura.

<sup>182</sup> No obstante, toda política pública testimonia una teoría del cambio social. La explicitación de la teoría que el actor público expresa, pasa por un atento estudio del contenido de esta política desde dos ángulos, el de los objetivos y el de sus realizaciones. Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. Op. cit. p. p. 96-97.



Sobre este punto de vista, se desprende la propuesta de Lowy y perfeccionada por Salisbury, bajo la visión de: la naturaleza de la coerción que una política pública introduce entre el Estado y el sujeto<sup>183</sup>.

Así, desde la visión de la coerción, una política pública puede clasificarse de dos maneras: por un lado, esta coerción se puede ejercerse directa o coactivamente sobre el individuo o por el contrario, de manera suave o indirecta; por otro lado, esta coerción alcanza al individuo como tal, en su conducta misma, cuya autonomía limita o por el contrario, se ejerce por medio de una presión sobre su entorno.

El desarrollo de ambos parámetros distingue cuatro tipos de políticas públicas<sup>184</sup>:

Tipología de las políticas públicas basadas en la coerción (según Lowy)

		La coerción pública se ejerce...	
		...directamente sobre el comportamiento de los afectados	...sobre el entorno del comportamiento de los afectados
La coerción pública es...	...indirecta, lejana	Políticas distributivas	Políticas constitutivas
	...directa, inmediata	Políticas reglamentarias	Políticas redistributivas

Una política reglamentaria es una acción pública reside en ordenar normas autoritarias que afectan el comportamiento de los subordinados, pues en esta política la coerción es máxima, toda vez que el Estado obliga o prohíbe. En resumen, se limitan las libertades individuales de los afectados, y sus intereses se transforman por decreto.

<sup>183</sup> *Ibid.*

<sup>184</sup> Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. *Op. cit.* p. p. 99-100.

Tal coerción, posee una excepción de tipo particular de acción reglamentaria denominada autorreglamentaria que a la inversa acrecienta beneficios al público al que se dirige. Tal es el caso, de aquellas políticas en las que el Estado limita el libre acceso a una profesión (farmacéuticos, notarios), introduciendo una protección o impuesto para los agentes económicos que pertenecen a dicha profesión.

Una política distributiva es una acción a través de la cual el poder público concede una autorización a casos particulares especialmente designados, donde el individuo se siente beneficiado de la acción pública que le proporciona un favor o un privilegio, que acompaña al acto administrativo asignado. El afectado de esta política se beneficia con una excepción a la regla, gracias a un favor unilateral del Estado o porque satisface cierto número de condiciones.

Una política redistributiva estriba en que el poder público dicta criterios que dan accesos a ventajas, y este acceso no se otorga a casos o individuos designados especialmente, sino a clases de casos o de individuos.

En esta política, el Estado decreta las condiciones (edad, situación económica, etc.) para que los ciudadanos se puedan beneficiar de una cobertura social, pero corresponde a quienes cumplen éstas condiciones, su derecho a usarlas o no, debido a que el Estado designa individualmente a los beneficiarios o a los perjudicados.

Una política constitutiva enfatiza que la acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder. En este punto, la coerción afecta al individuo de manera débil o indirecta.

Cabe resaltar, que una confusión relativa a los instrumentos jurídicos (leyes, códigos, reglamentos, etc.) no significan ipso facto políticas reglamentarias, pues existen políticas de orden distributivo, redistributivo o constitutivo que se apoyan o no sobre textos legales.

Los textos legales representan técnicas que dispone la autoridad pública para: gravar, edificar, hablar, subvencionar, negociar, etc. O sea, es el uso del Derecho como herramienta de la acción gubernamental.

En síntesis, una relación de tipos (tipología) no da una solución sólida para identificar de manera automática todas las características de una política pública; sino más bien, permite al analista nombrar e identificar ciertos parámetros, pues su uso más interesante es de sentido comparativo, mediante la confrontación entre muchas políticas diferentes y en torno a una o diversas variables.

No es casual el hecho de que por una parte, la mayoría de los tipos expuestos hablen de la relación que una política pública establece entre el poder público y sus realizaciones y por otra, de los administrado y los impactos. Se trata del cambio social y por consiguiente, de la anticipación del comportamiento de los actores en el curso de un proceso difuso en el tiempo y el espacio.

De la misma forma una política pública conlleva costos, obligaciones o inconvenientes, pero también beneficios, es decir, ventajas o privilegios, como se expresan en el siguiente cuadro:

Estructura de las utilidades de una política pública para los afectados

		"Costes" de una política pública	
		Concentrados, fuertes	Difusos, débiles
"Beneficios" de una política pública	Concentrados, fuertes		
	Difusos, débiles		

En materia de política pública, con salvedades, es deseable para el analista de policy partir de la hipótesis de que el sujeto es utilitarista y ególatra, traducida de tres formas en las percepciones y los comportamientos del público<sup>185</sup>:

- i) Los costos tienden a imponerse sobre los beneficios. A igual grado de concentración y difusión, los afectados son mucho más sensibles al precio que pagarán que a las ventajas que recibirán. La pérdida oculta el beneficio.
- ii) El corto plazo importa más que el mediano plazo. Es decir, los efectos inmediatos movilizan más que las consecuencias diferidas en el tiempo.
- iii) Los costos y beneficios que afectan a pequeños grupos se imponen a los costos beneficios que afectan a varias poblaciones. La repercusión individualizada moviliza mucho más que la repercusión colectiva y anónima.

Como lo hemos venido haciendo en esta etapa de nuestra investigación, Meny y Thoenig señalan otros trabajos de clasificación de políticas públicas, entre los que resaltan<sup>186</sup>:

- Los métodos de conducción política de Offe, clasificadas en: 1) las prohibiciones y los estímulos; 2) estímulos; 3) bienes y servicios provistos por el Estado; 4) consecuencias provocadas por las infraestructuras públicas y 5) procedimientos.
- Los instrumentos de gestión administrativa de Mayntz, divididos en: 1) normas de prohibición y de requerimiento; 2) autorizaciones de actividades privadas; 3) transferencias financieras; 4) estímulos financieros (subvenciones, etc.) y 5) provisión de bienes y servicios.
- La función de conducción social del Estado de Hucke, en los siguientes ámbitos: la regulación jurídica, la política social, la conducción económica, las prestaciones simbólicas.

---

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude. *Op. cit.* p. 102.

- Los instrumentos de gobierno de Hood, en los cuales la autoridad pública posee dos mecanismos de control sobre la sociedad: los detectores (instrumentos para recoger información) y los realizadores (herramientas para generar impactos sobre la sociedad), que tienen a su disposición cuatro recursos: el "tesoro" (dinero y otros recursos fungibles), la autoridad (posesión del poder legal o legítimo), la organización (la disposición de personal, materiales, equipos), la "nodalidad" (el Estado se sitúa en el centro de un tejido social o de información). La combinación de estos dos mecanismos y sus cuatro recursos generan los tipos específicos de las políticas públicas.

Una de las reglas de oro para el análisis de policy, es considerar a una política pública como un sistema de acción pública. Desde este panorama, se subrayan la forma de operar de una autoridad gubernamental (o varias, de ser así), la forma de abordar y tratar una substancia o un contenido específico. Se necesitan tres conceptos a fin de llevar a cabo correctamente esta tarea: el sistema de actores, el de la actividad y, el del proceso.

- La autoridad gubernamental es el actor central de una política pública, su participación en la arena política es interactiva con otros actores: organismos encargados de ejecutar sus decisiones, sujetos que reaccionan a las realizaciones así producidas, grupos de intereses u otras instituciones que ejercen influencia sobre la acción proyectada o en curso. Estas relaciones de interdependencia estructuran un verdadero sistema dinámico que el analista de policy debe identificar y cuyo camino a seguir.

El contexto de la arena política varía de acuerdo a los escenarios de instrumentación y por efecto, también los actores, quienes de alguna u otra forma aparecen episódicamente, desaparecen y reaparecen interpretando otro rol según su grado de participación.

El sistema de actores es elástico: las variaciones en su composición pueden desorientar a un analista que se conforme con observar los acontecimientos a través de la lupa de las instituciones políticas formales.

La acción pública no se limita a los actores formales: políticos y funcionarios, sino incorpora a otros actores que en principio no tienen nada con el "juego político", pero cuyo comportamiento y presencia cuentan en la medida en que las realizaciones públicas se convierten en impactos sociales.

El analista de policy debe identificar la influencia social que una política pública teje en torno a ella y estudiar de qué modo los actores, manejando sus relaciones de interdependencia dentro de un sistema que esta política estructura, contribuyen al curso de los acontecimientos.

- Si bien la actividad de los actores y su impacto sobre el contenido de la política pública forman la base empírica de la observación, el analista de policy debe mostrarse muy prudente, pues debe prestar atención a los actos, comportamientos y discursos visibles, que se puedan describir, de hecho, existen actividades invisibles cargadas de sentido.

Una política pública, es una agrupación de actos y de no actos; cuando un actor no interviene en una situación, es significativo, dado que representa para él una respuesta posible entre otras actitudes; de hecho, algunas políticas públicas son definibles como no programas: en cierto sentido, una autoridad pública elige colocarse fuera de la acción.

- Finalmente, no es necesario que una actividad se presente como un cambio o una innovación en relación con las actividades anteriores, a efecto de considerarla como objeto adecuado para el análisis. De hecho, una política pública, impacta a menudo porque introduce una ruptura o una desviación con respecto a la situación interior, el elemento de novedad o de no continuidad atrae la atención, que puede ocultar el carácter conservador o rutinario de la acción gubernamental.

Para el analista de policy, el trabajo gubernamental no se limita a la toma de decisión, se extiende en el tiempo, hacia arriba o debajo de lo que a menudo se considera la intervención más cabal o representativa.

Existen diversos modelos de políticas públicas<sup>187</sup>, sin embargo se identifican cuatro que son los más comunes para su elaboración: 1) El racional, 2) El incrementalista, 3) El mixed scanning (exploración combinada) y 4) El organizacional<sup>188</sup>.

El modelo racional, es un enfoque clásico para mejorar la toma de decisiones; desde su óptica el curso de la política es resultado y desarrollo de una elección racional (rational choice), que asume a los decisores y operadores de la policy como actores que se comportan racionalmente, a fin de maximizar los valores y reducir los costos, después de haber analizado toda la información pertinente y haber edificado las opciones más importantes<sup>189</sup>.

Mediante este modelo, los analistas de policy tratan de comprender los hechos históricos como acciones más o menos deliberadas de gobiernos locales, cuyo objetivo es dar una explicación de cómo un país o un gobierno optó por alguna acción en cuestión, según el problema estratégico que enfrentaba<sup>190</sup>.

---

<sup>187</sup> Al paralelo, con la descripción que proporcionamos a continuación, ya explicamos también los modelos teóricos de Meny y Thoenig, donde las políticas públicas se vinculan directa o indirectamente, conscientemente o no, con modelos teóricos proporcionados por la teoría del Estado, a la cual se involucran explícita o implícitamente los formuladores, analistas y decisores, con base en tres enormes grupos teóricos:

1. Pluralista Racionalista, que "privilegia" al individuo y el pluralismo social, y sólo concibe al Estado, desde una perspectiva funcionalista, como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales.
2. Estado Instrumento, ya sea de una clase social o de grupos específicos (neomarxistas y neoweberianos); y,
3. Camino intermedio entre los dos primeros, cuyas variantes principales serían el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo y el policy communities. Extraído de Jiménez Guzmán, Rodolfo y Bailleres Helguera, Enrique. "Las políticas Públicas, Gerencia y Gestión Pública Modernas: ¿Panaceas de racionalidad y eficiencia o nuevas tecnologías de gobierno? En Revista IAPEM, No. 35. Políticas Públicas: Actualidad y Perspectivas. Julio-Septiembre-1997, México, p. 80.

<sup>188</sup> Montes de Oca Malvaez, Juan. Op. cit. p. 36.

<sup>189</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. Políticas Públicas II: La hechura de las políticas. Estudio Introductorio. México, Miguel Angel Porrúa, 1996, p. 37.

<sup>190</sup> Montes de Oca Malvaez, Juan. Op. cit. p. p. 36-37.

Para la elaboración de una política pública basada en este modelo, se desprenden los siguientes elementos:

- a) Actor, como una unidad coherente de acción pública que percibe a su alrededor el conjunto de opciones y posee una medida única para estimar las secuelas que resultan del análisis para su elaboración.
- b) El problema, o sea, la acción se escoge como respuesta al problema estratégico que la nación enfrenta.
- c) Selección estable; es decir, la suma de las actividades que los funcionarios llevan a cabo para dar solución a un problema nacional, y
- d) La acción como elección racional, cuyos elementos incluyen:
  - 1. Metas y objetivos, categorías principales para la definición de metas estratégicas.
  - 2. Opciones, diversos cursos de acción pertinentes para abordar un problema estratégico en la gama de opciones.
  - 3. Consecuencias, la aprobación de cada alternativa provocará una serie de consecuencias que conllevan costos-beneficios de las metas y objetivos estratégicos.
  - 4. Elección, la elección racional maximiza valores, el analista racional escoge la opción de cuyas consecuencias favorecen sus metas y objetivos. Asimismo, este modelo presenta una serie de variantes importantes a considerar:

La primera variante, se basa en el actor nacional y su elección en el contexto de una situación particular, en consecuencia los analistas limitan aún más las metas, alternativas y consecuencias a tomar en cuenta.

La segunda variante, se apoya en el líder individual o grupo de líderes como actor unitario que busca maximizar su función preferencial y cuyas características personales o de grupo, pueden alterar las alternativas, consecuencias y reglas de elección.



Ya por último, la tercera variante es más compleja toda vez que admite distintos actores dentro de un gobierno, intentando explicar o predecir un suceso aludiendo a los objetivos del actor victorioso.

El modelo incrementalista, es una orientación que brinda al hacedor de políticas públicas, un instrumento para el diseño y análisis de los cursos de acción política, sobre un marco que no describe la decisión y el comportamiento efectivo de los gobernantes, que a su vez les permite dar respuestas inmediatas a las contingencias.

En efecto, la política incrementalista puede también conocerse como la toma de decisiones no racional de Charles Lindblom<sup>191</sup>, quien aporta que en muchas de las veces los problemas reales de las políticas, los formuladores o administradores no tienen la oportunidad de llevar a cabo el ejercicio tradicional racional de toma de decisiones, que consiste en:

- a) Establecer el tradicional encadenamiento meta-medios.
- b) Conocer perfectamente todas las alternativas de decisión y las consecuencias de tomar cada una de ellas, y
- c) Elegir la alternativa que mejor satisfaga la consecución de la meta previamente establecida.

Para Lindblom, salvo excepciones, los decisores fatigosamente tienen la oportunidad de cumplir con los pasos arriba descritos dado que continuamente caen dentro de los problemas de políticas públicas, debido a que:

- a) No se tienen recursos ilimitados de tiempo y tecnológicos para alcanzar la meta.
- b) Reiteradamente es difícil desligar el análisis de las metas paralelamente con el de los medios y,

---

<sup>191</sup> Buendía Vázquez, Alejandro. "Políticas Públicas. Enfoques y Perspectivas" en Revista IAPEM, No. 35, Políticas Públicas: Actualidad y Perspectivas. Julio-Septiembre 1997. México, IAPEM, p. 19-23.

- c) Frecuentemente es difícil encontrar una homogeneidad de valores entre los actores políticos y receptores.

Montes de Oca, toma de Carlos Ruiz Sánchez algunas características del enfoque incrementalista<sup>192</sup>:

Los incrementalistas ven al desarrollo e implantación de una policy como un proceso seriado de ajustes constantes de los resultados (próximos o remotos) de una acción. Para los incrementalistas, la información y el conocimiento nunca son suficientes para producir un programa completo de policy. La policy para los incrementalistas tiende a tener un desarrollo gradual. Las metas emergen como una consecuencia de las demandas el estilo operativo del incrementalista es el regateo, constantemente oye demandas, prueba intensidades (fuerzas) y propone compromisos.

Usualmente, al servidor público le es más cómodo realizar sus programas (algo así como políticas públicas), sobre la base de lo ya establecido, sin elaborar un diagnóstico y análisis actual de su campo, por lo que habitualmente no se preocupa por verificar nuevas alternativas o métodos para solucionar problemas públicos y por ende, resulta alarmante para la Administración Pública, pues representa un camino directo hacia la obsolescencia político-administrativa de nuestro sistema gubernamental<sup>193</sup>.

El modelo de exploración combinada (mixed scanning) se configura como un enfoque intermedio del racional e incrementalista respectivamente; de hecho, consiste en un monitoreo global del sistema a fin de encontrar áreas críticas y un análisis detallado de las áreas que lo ameritan.

---

<sup>192</sup> Montes de Oca Malvaez, Juan. Op. cit. p. 39. Extraído a su vez de Ruiz Sánchez, Carlos. *Administración y Gerencia Pública*. 1993. Tomados de Jones, Ch. O. Para estudiar el proceso de policy, (traducción de Carlos Ruiz Sánchez). An introduction to the study of Public Policy. Brooks/Cole Publishing Co. Monterrey, California, 1984.

<sup>193</sup> *Ibid.*

Este enfoque también es conocido como administración, planeación o toma de decisiones estratégicas, pues ofrece una forma de proceder particular en la recolección de información (racional), una estrategia de asignación de recursos (incremental) y, directrices para vincular la recolección de información y la asignación de recursos (combinada).

La exploración combinada se divide en dos clases de niveles detallada y selectiva, pudiéndose dividirse en más de acuerdo al grado de detalle y de cobertura requerido, pero en realidad es mucho más efectivo agregar un nivel que abarque todo el estrato de observación y un nivel de gran detalle.

El modelo organizacional, caracteriza la conducta gubernamental como la acción escogida por un decisor racional unitario con capacidad de ejercer el control central, completamente informado, y maximizador de valores. Bajo esta óptica, se deja ver el hecho de que un "gobierno" consiste en una aglomeración de organizaciones semifeadades entrelazadas, con vida propia<sup>194</sup>.

Al mismo tiempo, los gobiernos actúan mediante rutinas operativas de las organizaciones, para entender la conducta gubernamental según un segundo modelo conceptual como elecciones deliberadas de líderes y más como producto de grandes organizaciones que funcionan de acuerdo a determinados patrones de comportamiento.

Cada organización se ocupa de un conjunto especial de problemas y actúa de manera cuasi-independiente; sin embargo, son pocos los problemas importantes que caen meramente en el ámbito de competencia de una única organización.

---

<sup>194</sup> De hecho, como ya lo explicamos, este modelo organizacional se encuentra sustentado en la teoría de la organización. Arellano, David; Cabrero, Enrique y Del Castillo Arturo (Coordinadores). **Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental**. México, CIDE-Miguel Angel Porrúa, 2000.

De hecho, los funcionarios pueden inducir pero no controlar el comportamiento de las organizaciones; en sí, a fin de ejecutar rutinas complejas es necesario coordinar la conducta de muchos individuos mediante la incorporación de procedimientos operativos estandarizados, reglas de acción.

Un gobierno esta constituido de varias organizaciones, las cuales cada una posee una serie de procedimientos y programas estandarizados de acción. Para atender algún asunto particular, el comportamiento de las organizaciones, esta determinado por rutinas establecidas identificadas como unidades de análisis nacidas de estas organizaciones públicas:

- a) Los sucesos son en realidad productos de organizaciones, las decisiones de los funcionarios ponen en marcha las rutinas organizacionales.
- b) Las rutinas organizativas de despliegue de las capacidades físicas son las opciones disponibles para los funcionarios cuando enfrentan algún problema.
- c) Los productos organizacionales estructuran la situación y establecen los límites que circunscriben la "decisión" de los funcionarios frente a cualquier asunto.

Los elementos que integrantes para la elaboración de políticas públicas bajo este modelo son:

- Actores organizacionales. El actor no es visto como una Nación o Gobierno "monolítico", sino que representa un universo de constelaciones que se entrelazan sin tanto cohesión y en cuya punta se encuentran los líderes de gobierno.
- Problemas segmentados y poder fraccionado. Es conveniente que los problemas se separen y distribuyan entre varias organizaciones para evitar su paralización.

- Prioridades localistas, percepciones y cuestiones articulares. Poseer la responsabilidad principal de un conjunto limitado de problemas favorece el localismo organizacional junto con otros factores que refuerzan esta tendencia:
  1. La información a la que puede tener acceso la organización.
  2. El reclutamiento de personal.
  3. Los cargos de los individuos dentro de la organización.
  4. La presión de los grupos pequeños dentro de la organización.
  5. La distribución de recompensas por parte de la organización.
  
- La acción pública como producto organizacional. Para identificar las características en las actividades programadas de una organización se pueden considerar:
  1. Metas: exigencias que definen una actuación aceptable.
  2. Atención secuencial a las metas.
  3. Procedimientos operativos estandarizados.
  4. Programas y repertorios.
  5. La necesidad de evitar la incertidumbre.
  6. La búsqueda dirigida a los problemas.
  7. El aprendizaje y el cambio organizacional.
  
- La coordinación y el control central. En este último elemento del modelo organizacional, la concepción racionalista de cómo se y deben de tomar las decisiones es la más difundida, un actor es consciente de un problema, define una meta razona esmeradamente los medios alternativos y escoge entre ellos de acuerdo con una estimación de sus méritos respectivos con referencia al estado de cosas preferido.

Asimismo, existen cuatro importantes características de los problemas públicos, que Valdivielso destaca adecuadamente<sup>195</sup>:

---

<sup>195</sup> Valdivielso del Real, Rocío. *Políticas Públicas (Análisis de)*. Universidad Europea de Madrid. Extraído de internet <http://www.ucm.es/info/eurotheo/terminog.htm>

**Interdependencia.** Los problemas públicos de un área frecuentemente afectan a problemas de otras áreas. Los problemas públicos no son independientes, son parte de un sistema de condiciones externas que producen insatisfacción a diferentes segmentos de la comunidad. Los problemas difícilmente pueden ser resueltos usando un enfoque analítico (es decir, un enfoque que separe los problemas en diversos elementos o partes), ya que es raro que un problema pueda ser definido y resuelto independientemente de otros. Un sistema de problemas interdependientes requiere un enfoque holístico, es decir, un enfoque que vea a los problemas inseparables y no medibles de forma separada del resto del sistema de problemas del que forman parte.

**Subjetividad.** Las condiciones externas que hacen que un problema aparezca es definida, clasificada, explicada y evaluada de forma selectiva. Aunque por un lado los problemas pueden ser objetivos (por ejemplo, la contaminación del aire puede ser definida en términos del nivel de gases y partículas en la atmósfera), los mismos datos pueden ser interpretados de diferentes formas. En el análisis de políticas públicas no hay que confundir situaciones problemáticas con problemas públicos, ya que éstos son construcciones mentales que aparecen al transformar la experiencia a través de los juicios humanos.

**Artificialidad.** Los problemas públicos sólo son posibles cuando los seres humanos hacen juicios sobre la convivencia de alterar alguna situación problemática. Los problemas públicos son producto de los juicios humanos subjetivos, son construcciones sociales, mantenidos o cambiados socialmente. No existen de forma separada de los individuos o grupos que los han definido, lo que significa que no son estados naturales de la sociedad.

**Dinámica.** Existen tantas soluciones diferentes para un problema como definiciones de ese problema. Las soluciones de los problemas pueden quedar obsoletas incluso si los problemas a los que se refieren todavía están vigentes<sup>196</sup>.

En virtud de lo anterior, para analizar el proceso de las políticas públicas resulta de utilidad descomponer el objeto de estudio en una serie de etapas a través de las cuales un problema público puede pasar.

La división en etapas del proceso de las políticas públicas es un ejercicio teórico para el análisis, por eso diferentes autores presentan un número distinto de etapas, que pueden ir desde las cuatro básicas, de Montes de Oca<sup>197</sup>, hasta las nueve que tomamos sobre la base de Valdivielso siguiendo a su vez a Hogwood y Gunn<sup>198</sup>.

### ***Formación de la agenda de actuación de los poderes públicos.***

Implica la identificación y anticipación de los problemas u oportunidades de intervención pública que sugieren la necesidad de actuar. Un problema público es una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública, el cual -una vez identificado- deben ser seguido a través de una acción pública<sup>199</sup>.

### ***Clasificación de los problemas o filtración de los problemas.***

Una vez que un problema ha sido identificado y se considera que una decisión es necesaria, la cuestión que surge es cómo esa decisión debe ser tomada: Debe ser dejada al proceso político y administrativo normal ó ¿debe realizarse un análisis específico?. Esta etapa suele ser desatendida en los procesos de realización de políticas públicas, pero si la filtración de problemas se realiza, implica efectuar una elección consciente con criterios explícitos sobre los asuntos que deben ser tratados con la capacidad analítica disponible en la organización.

---

<sup>196</sup> Dunn, W.N., *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1981, p. p. 99 y 100.

<sup>197</sup> Montes de Oca Malvaez, Juan. Op. cit. p. 43. En general, se consideran cuatro etapas básicas: Análisis, Diseño y formulación, Implementación y Evaluación.

<sup>198</sup> Valdivielso del Real, Rocío. Op. cit. Extraído a su vez por la autora de: Hogwood, B.W. y Gunn, L.A., *The Policy Orientation*, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1981. Tomamos esta clasificación debido a que la consideramos más profunda, para entender de manera más acabada la elaboración de las políticas públicas.

<sup>199</sup> Jones, Ch. O., *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterrey, Brooks & Cole Publishing, 1984, p.56.

### ***Definición de problemas.***

Una vez que un problema o asunto público ha sido identificado, normalmente se requiere una posterior definición. Esto puede realizarse en términos subjetivos o con un análisis "objetivo". Frecuentemente, lo que se define como "un problema" es en realidad una combinación de problemas que necesitan ser separados e identificados. Cuando es posible, los problemas deben ser medidos a la vez que identificados, ya que hay diversas ventajas en la cuantificación. De todas formas, la identificación de un problema no significa que el mismo existe, se debe intentar explicar cómo ha surgido y qué combinación de causas y efectos actúan.

### ***Previsión (análisis de prospectiva).***

Frecuentemente es posible y necesario prever cómo una situación se va a desarrollar. Puede ser incluso de utilidad especular sobre posibles alternativas, dando diferentes supuestos sobre el desarrollo de los problemas y las políticas públicas.

### ***Establecimiento de objetivos y prioridades.***

El establecimiento explícito de objetivos es frecuentemente olvidado o eludido en el proceso de realización de políticas públicas. Un enfoque más analítico debe enfrentarse a dos cuestiones: qué es lo que está tratando de hacer y cómo se será cuando se haya hecho. Debido a que generalmente existe una brecha entre el futuro deseado y el futuro esperado, es necesario identificar los factores limitantes más importantes. En las organizaciones o programas grandes y con múltiples propósitos puede ser necesario también examinar las prioridades relativas de varios objetivos que compitan por recursos limitados. De todas formas, la indefinición de objetivos en las políticas públicas no siempre tiene consecuencias negativas, ya que esa misma libertad de movimientos puede, a veces, resultar positiva desde el punto de vista de la obtención de resultados<sup>200</sup>.

---

<sup>200</sup> Blau, P.M., "Orientations towards Clients in a Public Welfare Agency" en Katz-Danet (eds.), *Bureaucracy and the Public*. Nueva York, 1973, p. p. 229-244.



***Análisis de las alternativas.*** Generalmente existen varios caminos posibles para tratar de alcanzar un objetivo (o conjunto de objetivos). Las alternativas son las posibles líneas de acción que pueden contribuir a conseguir los objetivos y, de esta forma, a la resolución de un problema público. De las distintas líneas de actuación deben establecerse las consecuencias positivas y negativas, y los apoyos que se conseguirían para las mismas, además de información sobre las restricciones legales, políticas y económicas. Una crítica común es que sólo las opciones que tienen apoyos dentro de la organización son consideradas. Sin embargo, un análisis más independiente ayudaría a identificar un número más amplio de posibilidades.

***Implantación de políticas, seguimiento y control.***

Cuando una opción surge de la fase anterior es generalmente necesario formular y comunicar la política pública resultante y diseñar con más detalle el programa. La implantación debe ser vista como una parte del proceso de políticas públicas, ya que la interacción entre la elaboración y la implantación de políticas es generalmente muy compleja. Para una implantación efectiva es esencial que los posibles problemas se consideren antes que la implantación, y que los procedimientos adecuados sean diseñados en el programa. Una vez que una política, y los programas relacionados con la misma, ésta en marcha, suelen existir intentos de realizar un seguimiento de su progreso para verificar si la ejecución real se ajusta a la prevista. En la práctica, el seguimiento puede ser inespecífico y sin estructuración, o puede ser riguroso y analítico. Un enfoque más analítico implica comparar los progresos reales con los planes diseñados en las etapas anteriores. Cuando el análisis demuestra que el programa no se está desarrollando de acuerdo al plan, pueden ser necesarias acciones para remediar esta situación. La implementación es donde la Burocracia desempeña la función más importante. La Burocracia "ejecuta" las decisiones tomadas previamente por el nivel de decisión política, intentando hacer realidad los objetivos previamente fijados.

### ***Evaluación y revisión.***

En cierto punto puede realizarse una revisión de la política. Esta pueda implicar preguntarse si la política ha conseguido los efectos deseados. Un efecto es una consecuencia observada de la actuación pública, son los resultados de los productos. Las consecuencias de una actuación pública no son totalmente determinables o conocidas antes que se realice. Además, no todas las consecuencias de una actuación pública fueron intencionadas o anticipadas. La información sobre las consecuencias de una política pública se produce antes y después de que la misma haya sido llevada a cabo. La posibilidad de realizar una evaluación depende de la previa especificación de los efectos esperados y de haber diseñado el programa de tal manera que permita emplear una o varias técnicas de evaluación, sin ello será difícil o imposible determinar si el programa está funcionando como se deseaba. La evaluación debe considerar también si la política todavía merece ser ampliada o debe ser reducida, o incluso terminada.

### ***Mantenimiento, reemplazo o terminación de políticas.***

Generalmente es difícil terminar o reemplazar una política, incluso si se ha decidido hacerlo<sup>201</sup>. Las posibilidades de un reemplazo o terminación de una política pública aumentan si esa posibilidad fue diseñada desde el comienzo. El cumplimiento de una política pública es el grado en el que los efectos de la misma contribuyen a la consecución de los objetivos. La información sobre el cumplimiento de una política pública puede ser utilizada para desarrollar nuevas alternativas de acción o para reestructurar los problemas públicos<sup>202</sup>.

---

<sup>201</sup> BEHN, R.D., "How to Terminate Public Policy: A Dozen Hints for the Would-Be Terminator", en *Policy Analysis*, n1 4, 1978, pp. 393-413. Así como de León, P. De., "Policy Termination as a Political Phenomenon", en Palumbo, D.J. (ed.), *The Politics of Program Evaluation*. Londres, Sage, 1987.

<sup>202</sup> Dunn, W.N., Op. cit. p. 44 y 45.

Es conveniente resaltar el hecho de que esta lista no pretende ser una descripción de lo que realmente le pasa a cada problema o asunto público, más bien representa un marco para organizar la comprensión de lo que pasa y no pasa. El proceso de las políticas públicas puede no estar acabado. Por otra parte, las líneas divisorias entre las diferentes etapas son artificiales y no siempre tienen el mismo orden. Las fases pueden superponerse, cambiar su secuencia cronológica o no aparecer nunca a lo largo del proceso<sup>203</sup>.

También hay que señalar que una política pública posee por lo menos seis elementos básicos: 1) El problema, 2) El diagnóstico, 3) La solución, 4) La estrategia, 5) Los recursos y 6) La ejecución.

En cada uno de éstos elementos básicos aparecen los actores, como ya lo vimos, quienes se enfrentan en arenas o escenarios, de tal forma que uno de las finalidades de la política pública es reducir la incertidumbre de choque entre los actores respecto a un futuro.

De tal manera, que hablamos de un escenario optimista, cuando existe una respuesta satisfactoria para todos los actores en la política pública; un escenario pesimista cuando las posiciones de los actores resultan irreconciliables o sin posible solución a corto plazo; y por último, un escenario deseable, cuando cada uno de los actores obtuvo lo que pretendía de la política pública, sobre la base de la concertación y negociación de las diversas posiciones iniciales presentadas<sup>204</sup>.

Un aspecto fundamental para la elaboración de políticas públicas lo representa la Agenda de los Poderes Públicos<sup>205</sup> (ejecutivo, legislativo y judicial), en sus tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

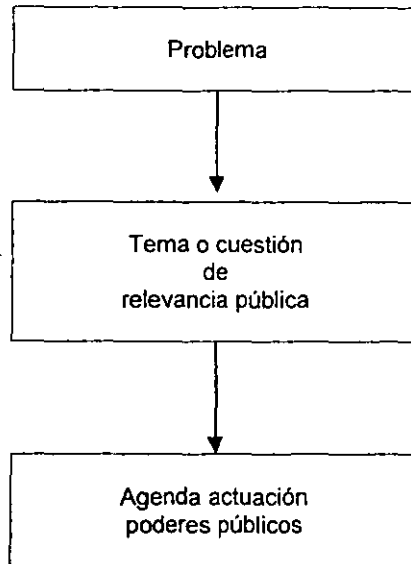
---

<sup>203</sup> Valdivielso del Real, Rocío. Op. cit. Extraído a su vez por la autora de: Hogwood, B.W. y Gunn, L.A. Op. cit. 4, 10 y 24.

<sup>204</sup> Montes de Oca Malvaez, Juan. Op. cit. p. p. 44-45.

<sup>205</sup> Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. España, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, p. p. 47-66.

#### Proceso formación de la agenda institucional



La agenda de los poderes públicos se define como el conjunto de "...temas" o "cuestiones" (issues) lo suficientemente relevantes (desde distintas consideraciones) para ser considerados como problemas por parte de los poderes públicos y, por tanto, susceptibles de formar parte del programa o agenda de esos mismos poderes públicos...<sup>\*206</sup>.

En efecto, los problemas dan lugar a la acción de los poderes públicos, con lo cual se identifica un "problema público", que llega a formar parte del programa de actuación, que para formar parte de esa agenda asume alguna de las siguientes características:

- a) Si el tema o cuestión ha alcanzado proporciones de "crisis"; y por tanto, no puede continuar siendo ignorado.
- b) Cuando ha adquirido características peculiares o significativas que lo diferencian de una problemática más general.
- c) Cuando el tema o la cuestión provoca una seria situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación.

- d) Cuando un tema o cuestión va adquiriendo importancia global cuando en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados.
- e) Temas o cuestiones relacionadas con "legitimidad" o "poder" y que afectan al núcleo del poder público, y
- f) Temas que alcanzan gran notoriedad pública por conectar con tendencias o valores más de moda.

Vale la pena aclarar, que estos elementos por sí mismos no garantizan la politización del tema, su acceso al programa o agenda de actuación pública, están también puntualizados de la información de los diversos actores que participan en la política pública y que tienen influencia en la formación de la misma. ("agenda setters").

En síntesis, la formación del programa o agenda de actuación de los poderes públicos en un momento determinado, concentra toda la compleja problemática de definición de los problemas, agregación de intereses y su representación y organización.

De hecho, la agenda nos enseña cuál es la percepción de los poderes públicos, en un instante concreto, sobre lo que debe de resolver; en sí misma, la "crisis" adquiere un efecto especial en la formación de la agenda pues sus efectos sobre el programa de actuación pueden ser de desplazamiento, de expansión o de transformación.

En la formación de la agenda, se pueden considerar tres características generales a efecto de que un determinado tema o cuestión reciba la atención requerida de los poderes públicos para formar parte del programa de actuación:

En primer término, valorar el grado de apoyo que el tema o cuestión puede recabar o en un mismo sentido, valorar el impacto general de la cuestión. En segundo término, valorar su significación, o sea su nivel de impacto sobre la realidad social y por último, la viabilidad de la solución anticipada o previsible.

---

<sup>206</sup> Subirats. Joan. *Op. cit.* p. 54.

La agenda se puede clasificar en institucional y coyuntural: la primera, se estructura con los problemas que funcionalmente pertenecen a la competencia de la autoridad pública, es decir, aquellas que corresponden al ámbito natural del gobierno, como lo es la impartición de justicia, por ejemplo.

La segunda, esta formada por cuestiones que no pertenecen a la competencia acostumbrada de la autoridad. A través de la agenda se puede establecer la forma y contenido que deberán reunir los asuntos que estén en la fase previa a una toma de decisión o formulación de políticas públicas.

La formación de la agenda, se basa en la complejidad en la definición de los problemas, agregación de intereses, representación y organización; la agenda, muestra cual es la percepción de los poderes públicos sobre lo que es necesario resolver.

Así también, es necesario considerar otros elementos en el proceso de formación del programa o agenda de actuación pública:

- 1) Los hechos: Se debe identificar cuál es la importancia de los hechos planteados o, si se quiere la cantidad de población afectada, cuál es el grado de conciencia y cuáles son los resultados de tal percepción.
- 2) La organización de los grupos presentes: Desde la visión del organismo público en cuestión cabría interrogarse la problemática de la población afectada y de su organización.
- 3) La problemática de la representación: Discernir cuál es la relación entre los sectores afectados y los mecanismos de representación política.
- 4) Estructura decisoria: Entender la relación de entre sectores afectados y actores relevantes del proceso de formación de la agenda o programa de actuación pública dentro de la estructura formalmente establecida.
- 5) Tradición o capacidad de respuesta del sistema: Ó capacidad de respuesta de los poderes públicos ante el tipo de problemática planteado, puede resolver dudas sobre el nivel de resultados que esperan alcanzar.
- 6) Es relevante plantearse el proceso de selección de los líderes, su grado de autoridad y su estilo o capacidad de conexión.

Los procesos antes mencionados sobresalen en el proceso de la definición de las políticas en donde la identificación de actores son la base del éxito o fracaso de la misma política pública.

Los elementos para la formulación de Políticas Públicas se aplica como ciencia social en tres sentidos: 1) en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida, 2) en la investigación, con énfasis en los resultados de las ciencias gubernamentales y 3) en la evaluación de los programas públicos<sup>207</sup>.

De tal modo, la propuesta de análisis para la formulación de políticas públicas, debe contener los siguientes pasos: percepción y definición del problema, identificar los intereses afectados, medir el grado de organización y evaluar el acceso a los canales representativos.

No hay que olvidar, que una política pública debe contener como mínimos seis elementos básicos: 1) El problema; 2) El diagnóstico; 3) La solución; 4) La estrategia; 5) Los Recursos y 6) La ejecución.

Tradicionalmente en políticas públicas, se ha usado el encadenamiento formulación-instrumentación-evaluación<sup>208</sup> como punto de referencia para estudiar las decisiones políticas. Como primera apreciación, sugiere encapsular a las políticas en el concepto de formulación, de tal manera, que la instrumentación y la evaluación son etapas. Lo anterior, evoca el hecho de que la formulación de políticas públicas es una tarea básica de los políticos.

Sobre esta visión, el concepto de accountability estima necesario delimitar las responsabilidades, otorgando la decisión sólo al actor político que la formula, y a los instrumentadores en particular, la de realizar o administrar lo preestablecido. De esta manera, la decisión cae, metafóricamente en líneas recta de arriba hacia abajo (modelo top-down), generando esto por extensión, que los receptores de la decisión se conviertan en actores pasivos en el proceso de las políticas públicas.

---

<sup>207</sup> Montes de Oca Malvaez, Juan. Op. cit. p. 58. Extraído a su vez, de Lane E., Robert. *Social Science Research and Public. Policy Studies Journal*. (A. 1972), p. p. 103-106.

<sup>208</sup> Buendía Vázquez, Alejandro. Op. cit. p. 24-26.

Otro punto de vista, sugiere que si muchas veces las decisiones son producto y resultado de un proceso de interacción entre varios actores, también lo es en el proceso de instrumentación donde las decisiones realmente dan sentido a una básica. El proceso de las políticas es una línea continua en decisión y acción para lo cual debe situarse a lo largo y no sólo al inicio, del tradicional encadenamiento formulación-instrumentación-evaluación (modelo bottom-up).

En cuanto a la evaluación, al igual que la instrumentación su aplicación se divide por una parte, en evaluación tradicional de carácter cuantitativo a fin de alcanzar los objetivos planteados desde la etapa de formulación, por tanto, la evaluación cuantitativa es una herramienta útil de referencia, cuando las políticas públicas impliquen la resolución de problemas sencillos y homogéneos.

En contrasentido, existen problemas complejos con la participación de actores con valoraciones heterogéneas sobre las políticas es necesaria una evaluación cualitativa, empleada si existe un apego a la consecución de lo establecido en una formulación inicial.

Otro de los aspectos interesantes por resaltar es el aporte del Neoinstitucionalismo en la etapa de implementación de las políticas públicas con la adición de las Relaciones Intergubernamentales (RIG's) y las de Gestión Intra e Intergubernamentales (GIG's)<sup>209</sup>, ahora muy de moda con la

---

<sup>209</sup> Jimenez Guzmán, Rodolfo y Bailleres Helguera, Enrique. *Op. cit.* p. 84. La noción de relaciones intergubernamentales es la propuesta por William Anderson, como un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación. El concepto de RIG, resulta más fácilmente comprensible por cinco rasgos distintivos señalados por Deil Wright. En primer lugar, las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, regional o provincial) y el local, y/o entre las distintas unidades administrativas del gobierno local. El segundo rasgo de las RIG es la importancia del elemento humano: las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades del gobierno. Tercero, las relaciones entre empleados públicos suponen un continuo contacto e intercambio de información y puntos de vista; en este sentido, es consabido que las reglamentaciones, procedimientos y directrices de interpretación que acompañan la normatividad y a las subvenciones intergubernamentales son parte de los medios usuales de intercambio entre los distintos niveles de gobierno. El cuarto rasgo, consiste en que cualquier tipo de empleado público es, al menos potencialmente, un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones. Los actores implicados proceden no sólo de los diferentes niveles territoriales, sino también de distintos poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Por último,



formación de Gobiernos Locales ó Gobiernos Autónomos con respecto de la Federación.

Dichas herramientas, aparecen adheridas al concepto de *policy network*<sup>210</sup> en el proceso de formulación-implementación-rediseño como proceso de aprendizaje de las políticas públicas en que cada una de ellas crea su propio entramado de organizaciones e intereses, conectados entre sí por dependencias financieras o administrativas, y distinguidas entre sí por los cortes presupuestales de que dependen.

Asimismo, en el proceso de implementación de las políticas públicas las RIG's, constituyen aspectos de importancia, por que en muchas ocasiones las políticas del gobierno central las ponen en práctica, no las agencias gubernamentales territoriales, sino los gobiernos regionales o locales<sup>211</sup>.

En este mismo aspecto, las GIG's lo constituyen a nivel organizacional; es decir, en las políticas administrativas de cada una de las organizaciones que conforman una Dependencia entrelazan entre sí para su mejor funcionamiento, y así cumplir las metas y/o objetivos para el cumplimiento de las políticas públicas implantadas globalmente en el ejercicio de su función.

---

las RIG se caracterizan por su vinculación a las políticas públicas. Deil Wright entiende que esta dimensión hace referencia al conjunto de intenciones acciones (o no acciones) de los empleados públicos así como sus consecuencias. En resumen, el concepto de RIG trasciende los enfoques constitucional-legales acerca tanto de las divisiones entre gobiernos como de sus respectivas funciones. Extraído de Agranoff, Robert. Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales. (Material didáctico para el Seminario de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno), p. p. 179-184.

<sup>210</sup> El proceso de implementación, como el proceso de elaboración de las políticas públicas, envuelve a diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos y otros intereses afectados, constituyendo lo que se ha venido en denominar "policy network" ó "policy community", es decir, un entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico. Subirats, Joan. Op. cit. p. p. 118-123.

<sup>211</sup> Moreno H., Pedro. La implementación: "talón de aquiles" en la elaboración de políticas sociales, en Pineda, Juan de Dios. Enfoques de Políticas y Gobernabilidad, México, CNCYPYAP-ITAM-ANAHUAC, 1999, p. p. 174-176.

Como resumen final de este apartado, la aplicación de las políticas públicas revaloriza el papel de la Administración Pública<sup>212</sup>, en función de las inercias sociales, económicas, políticas y culturales que se viven hoy en día, pues constituye una aportación importante para evaluar su desempeño a la luz del público ciudadano, pues como es consabido la Administración Pública genera altos costos públicos por su misión social, humanista, imprescindible y transformadora<sup>213</sup>.

Por tal naturaleza, las políticas públicas son un parámetro evidente para distinguir las acciones de la Administración Pública y evitar que éstas se conviertan en motivo de engrosamiento burocrático. El proceso de gobierno es el que da sentido al cumplimiento de los objetivos públicos; por tanto, la Administración Pública asume el rol determinante de traducir en realidades lo que se define como proyectos y objetivos.

Con la incorporación de las políticas públicas es viable conocer el núcleo del proceso y las acciones del gobierno, pues evita dar de alta en su agenda a necesidades no justificadas, ciudadanos imaginarios y organizaciones difusas, también fortalece el hecho de que la Administración Pública no sea objeto de cuotas clientelares, arreglos corporativos y acuerdos seguidos a espaldas de los grupos ciudadanos.

Las políticas públicas favorecen en beneficio de la Administración Pública en:

- 1) no incurrir en duplicidades funcionales;
- 2) puntualizar la responsabilidad directiva y operativa;
- 3) atender problemas de acuerdo con sus antecedentes, trayectoria y tipos de respuesta dada;
- 4) identificar los ámbitos de la responsabilidad institucional;
- 5) localizar los actores de los problemas públicos;
- 6) conocer los sitios de las decisiones gubernamentales;
- 7) distinguir la articulación diferenciada entre toma de decisiones y los cursos de acción del gobierno;
- 8) generar información factual y puntual para el abordaje de los problemas;
- 9) distinguir las etapas de predecisión y postdecisión;

---

<sup>212</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "Las Políticas Públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático", en Revista IAPEM, No. 35. **Políticas Públicas: Actualidad y Perspectivas**. Julio-Septiembre 1997, México, p. p. 39-62.

<sup>213</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "Las Políticas Públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático", Op. cit. 50-57.

10) determinar con realismo la cuantificación de los recursos fiscales para canalizarlos a problemas específicos y 11) precisar que sus acciones son parte del sistema de economía pública, no de la economía de Estado, es decir, de una economía integrada por individuos privados, organizaciones sociales y agencias gubernamentales. En suma, sus acciones se desarrollan en una economía del espacio público<sup>214</sup>.

Las políticas públicas en México, deben ubicarse como tipos de respuesta para los diversos sectores de la sociedad. Hoy en día, el Estado Mexicano esta obligado a desplegar estrategias de conducción de la política pública para la reducción de su tamaño, encarando tres niveles de relación Estado-Sociedad<sup>215</sup>:

1. La democratización de la gestión pública, entendiendo esto como el incremento de los niveles y las modalidades de participación de los diferentes sectores de la sociedad civil en los procesos decisorios de política pública.
2. La reforma política para el fortalecimiento del Estado, mediante el aumento de la capacidad de decisión autónoma de los entes gubernamentales y la disminución de su colonización por intereses corporativos de la sociedad.
3. La responsabilidad del gobierno en la generación y cumplimiento de políticas públicas de bienestar social, entendida como la capacidad del gobierno para dar respuesta a las actuales demandas económicas, políticas y sociales de la sociedad mexicana.

---

<sup>214</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "Las Políticas Públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático", *Op. cit.* p. 54.

<sup>215</sup> Bustamante, Lenin. Las políticas públicas en las transformaciones del Estado Mexicano Moderno, en Pineda, Juan de Dios (Coordinador). *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, México, CNCPYAP-ITAM-ANAHUAC, 1999, p. p. 199-200.

En definitiva, la incorporación de las Políticas Públicas es una de las respuestas ante la crisis de identidad de la Administración Pública para resolver los problemas de "lo público", Arellano Gault,<sup>216</sup>. lo resume de la siguiente forma:

“...el enfoque de la política pública ha demostrado que los problemas públicos no son atacables sólo de manera técnica, ya que siempre existían una multiplicidad de valores para definir el problema. De hecho, el analista de políticas no define el problema, sino que en sentido estricto lo crea. Y al crearlo, es capaz de establecer los parámetros concretos, mensurables, a través de los cuales piensa atacar tal problema, partiendo de hecho de un principio de falibilidad (es decir, se sabe de antemano que se puede fallar y se está atento a ello). De esta forma, se atacan problemas públicos abiertamente para incorporar a la discusión de múltiples actores y perspectivas y se procura hacerlo de tal manera que se pueda medir su éxito o fracaso con el fin de corregir o cambiar aquello que no funciona...”<sup>217</sup>

En este mismo contexto, ahora hablaremos de la segunda respuesta para Arellano Gault a esta crisis de identidad de la Administración Pública, y es a través de la llamada gestión pública ó nueva gestión pública<sup>218</sup> que como enfoque proporciona la introducción de la Reingeniería de procesos que a continuación hablaremos, como otra de las tantas tecnologías del buen gobierno, a fin de conocer ahora su definición, conceptos y elementos más característicos.

---

<sup>216</sup> Arellano Gault, David. "De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas", en Revista Conmemorativa del Colegio. El Estado del Arte. México, CNCPYAP, 1999, p. p. 35-47.

<sup>217</sup> Arellano Gault, David. "De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas". Op. cit. 37.

<sup>218</sup> El enfoque de la gestión pública parte del supuesto de que la burocracia es un cuerpo compuesto de seres humanos, diferentes de organización a organización, actuando sobre contextos particulares y que tienen agendas organizacionales diversas. No se puede buscar generalizar el comportamiento burocrático, pero se puede estudiar cómo actúa de manera concreta, en contextos específicos, y sobre ello se pueden proponer mejoras. Arellano Gault, David. *Ibid.*

Estos dos enfoques comportan en sí una serie de principios comunes, el más importante es sin duda, que no existen reglas universales, ni recetas para resolver los problemas de orden público, y que sobre de éstos actúan múltiples actores, móviles y dinámicos (entre ellos, la burocracia).

### 3.3 El paradigma de la Nueva Gestión Pública.

Usualmente, la reingeniería de procesos es una herramienta empresarial para la mejora en la organización interna, sobre todo, cuando lo que se requiere es manejar calidad en la prestación de servicios integrales al público usuario, en un tiempo relativamente corto.

La inclusión de la de la reingeniería de procesos en las recientes políticas de modernización administrativa y aplicada de manera rotunda en el sector público<sup>219</sup>, nace a través de un nuevo paradigma<sup>220</sup> llamado de la Nueva Gestión Pública (NGP)<sup>221</sup> y pondera su surgimiento por el matrimonio de dos corrientes distintas de ideas: la nueva economía institucional que genero nuevos principios administrativos como la impugnabilidad, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha concentración en las estructuras de incentivos y *por otro lado, la gestión de tipo empresarial, que recomendaba aplicar el estilo del sector privado a la gestión del sector público.*

---

<sup>219</sup> La reingeniería de procesos conforma una de las herramientas del cambio organizacional más innovadoras que no sólo ha sido bien recibida en el mundo de los negocios, sino que ha empezado a trastocar el ámbito de las organizaciones públicas. Extradido de Arguelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio. *Hacia la Reingeniería Educativa. El caso CONALEP*. México, Limusa, 1999, p. 54.

<sup>220</sup> Según la definición de Thomas Khun, los paradigmas son logros científicos que "atraen a un grupo duradero de partidarios que se alejan de otras formas competidoras de actividad científica... (y son) lo suficientemente abiertos como para que el nuevo grupo de investigadores así constituido pueda resolver todo tipo de problemas. Definición citada por Löffler, Elke. *La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la O. C. D. E. España*, Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 8-9.

<sup>221</sup> *Ibidem*. Los principales componentes del paradigma de la NGP, son la orientación al cliente, mayor libertad en la gestión de recursos y personal, mediación del rendimiento, inversión de recursos tecnológicos y humanos y receptividad ante la competencia.

A partir de estas ideas, la reingeniería de procesos se ubica en el contexto del movimiento de administración de la calidad total (ACT), pues "...proporciona a los empleados métodos para identificar y mejorar los procesos de producción como el análisis de flujos de procesos. La mayor parte de los empleados gubernamentales, cuya experiencia con los conceptos y métodos de la ACT ha sido positiva, se hallan profundamente comprometidos con la idea del análisis y del control de procesos..."<sup>222</sup>.

Es por tanto, el paradigma de la NGP, pieza clave de los procesos gubernamentales y administrativos, pues funge como palanca de la acción organizada del Estado Visionario<sup>223</sup> y puntos de confluencia para que los grupos organizados de la sociedad tengan la oportunidad de enlazarse con un Gobierno Facilitador<sup>224</sup> mediante acciones específicas<sup>225</sup>.

---

<sup>222</sup> Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia*. México, CNCYPAP-FCE., 1999, p. 182-183.

<sup>223</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea", en Revista IAPEM, No. 37. *Retos de la Gestión Pública Contemporánea*. México, Enero-Marzo, 1998, p. p. 4-24.

<sup>224</sup> El Gobierno Facilitador es el resultado del Estado Visionario. Es un tipo de gobierno que se desenvuelve en razón de recursos disponibles, de la integración de la agenda institucional, el respeto por la agenda constitucional y el grado de dinamismo de los grupos de interés. El Gobierno Facilitador concibe, diseña e implementa políticas públicas en cuanto método que permite vincular la inteligente acción del gobierno a través de la Nueva Gestión Pública. Con el fin de ahondar más sobre el gobierno facilitador revisar el trabajo de Osborne, D. Y Gaebler, T. *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. España, Paidós, 1994.

<sup>225</sup> En suma, la gestión pública en el Gobierno Facilitador se caracteriza por: 1) emprender tareas de cooperación entre el gobierno y los grupos ciudadanos; 2) evaluar costos y ventajas de las decisiones y acciones públicas; 3) alentar la coordinación de los agentes públicos en el mercado; 4) reconocer que en el espacio público tienen cabida los grupos privados y sociales; 5) convocar de manera plural a los ciudadanos en la atención de problemas comunes; 6) articular los esfuerzos públicos y privados que permitan una mejor forma de atención y respuesta a las necesidades de interés general; 7) dejar en la responsabilidad de los agentes privados diversas actividades económicas y de servicio que no justifican la intervención del gobierno; 8) reconocer que en la vida pública coexisten mercados económicos, políticos y públicos con sus correspondientes grupos de interés; 9) destacar que en la calidad de los bienes y servicios no deben omitirse los criterios cuantitativos; 10) que en las decisiones y acciones del gobierno ha de prevalecer la democratización del poder; 11) destacar que el poder con visión ciudadana aplica como método institucional las políticas públicas; 12) reconocer que los procesos horizontales de decisión son más eficaces que las decisiones cupulares y

### 3.4 Concepto de Reingeniería de Procesos.

La reingeniería de procesos, se suma a una más de las herramientas de la Ingeniería de la Calidad Total, la Planeación Estratégica, el método One by One, etc., incluso la reingeniería de procesos continúa evolucionando, en rearquitectura de procesos, mapeo de procesos, etc. Si bien es cierto, estas herramientas florecen en el sector público como ya lo vimos vía NGP, cada una de ellas posee identidad y metodología propia a fin de alcanzar los fines específicos para los que fueron creadas.

Tomamos como base a la calidad y la reingeniería, pues aunque son complementarias tienen diferencias. La calidad, es continua y permanente a lo largo del tiempo en que es implantada, y cuyos logros se certifican por etapas; en cambio, la reingeniería es episódica y discontinua, pues su meta estriba en mejorar substancialmente de uno o varios procesos a fin de hacerlo más eficaz y eficiente para lograr la calidad<sup>226</sup>.

	CALIDAD	REINGENIERIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• NIVEL DE CAMBIO</li> <li>• PUNTO DE INICIO</li> <li>• FRECUENCIA DE CAMBIO</li> <li>• TIEMPO REQUERIDO</li> <li>• PARTICIPACIÓN DEL PERSONAL</li> <li>• ALCANCE</li> <li>• RIESGO</li> <li>• HABILITADOR BÁSICO</li> <li>• TIPOS DE CAMBIO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INCREMENTAL</li> <li>• PROCESO EXISTENTE</li> <li>• CONTINUO</li> <li>• CORTO</li> <li>• DE ABAJO HACIA ARRIBA</li> <li>• LIMITADO DENTRO DE LAS FUNCIONES</li> <li>• MODERADO CONTROL ESTADÍSTICO</li> <li>• CULTURALES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RADICAL</li> <li>• HOJA EN BLANCO</li> <li>• UNICA VEZ</li> <li>• LARGO</li> <li>• DE ARRIBA HACIA ABAJO</li> <li>• AMPLIO INTERFUNCIONAL</li> <li>• ALTO</li> <li>• TECNOLOGIA DE INFORMACION</li> <li>• CULTURAL Y ESTRUCTURAL</li> </ul>

Fuente: Thomas H. Davenport, "Process Innovation", Harvard Business School, 1983

13) reconocer la importancia de la evaluación pública en términos de impacto, es decir, de aceptación o rechazo de lo efectuado.

<sup>226</sup> Echeverría Fernández, Juan Ignacio. *La reingeniería de procesos como estrategia de reestructuración y cambio de las empresas mexicanas.* (Tesis de Licenciatura). Universidad Anáhuac del Sur. Escuela de Administración de Empresas, México, 1994.

El desarrollo histórico de la reingeniería de procesos, se remonta desde la escuela más antigua del pensamiento como Administración Científica, impulsado por la Revolución Industrial, que mecanizó a la industria y con ello, sobrevivieron nuevos principios de Administración en manos de Frederick Taylor, Henry L. Gantt, Frank Gilbreth y Lillian Gilbreth, quienes se dedicaron a obtener estimaciones precisas para determinar qué es lo que constituía una jornada de trabajo, dando nacimiento a la nueva técnica administrativa llamada "Estudio de movimientos y tiempos".

El principal objetivo de esta técnica, era el de evaluar el rendimiento de un trabajador con relación a si éste realizó muchos movimientos innecesarios y gastó demasiado tiempo en desempeñar sus funciones en una máquina. La meta básica que buscaba Taylor, quien fue el que obtuvo más progresos significativos, era el de aumentar la productividad.

Con el fin de lograr su objetivo enseñó un principio de tres partes que constituye la base la industria moderna, sobre la base de que se obtiene mayor y más eficiente producción cuando los gerentes: 1) asignan a cada obrero una tarea definida que se ha de realizar en un tiempo y forma definidos, 2) escogen el trabajador idóneo para la tarea y 3) motivan al trabajador hacia un alto nivel de rendimiento.

Al mismo tiempo, que surgió la Escuela de la Administración Científica en Estados Unidos, sobrevino un movimiento complementario en Europa, encabezado por Henry Fayol sobre principios de la Administración General. Fayol a diferencia de Taylor, estudió básicamente los niveles superiores de la organización. De hecho, se dedicó a atender la actividad de un gerente, dando así origen al pensamiento administrativo "funcional" o de "proceso".



Fayol encontró que todas las actividades industriales se podían dividir en seis categorías:

1. Técnica (producción)
2. Comercial (compra, venta e intercambio)
3. Financiera (búsqueda y uso óptimo de capital)
4. Seguridad (protección a personas y propiedad)
5. Contabilidad (incluyendo estadísticas)
6. Administración (Planeación, Organización, Dirección y Control)

Hacia 1940, inició la escuela del pensamiento de Administración mediante ciencias conductuales, dedicada a estudiar a los individuos y sus relaciones interpersonales.

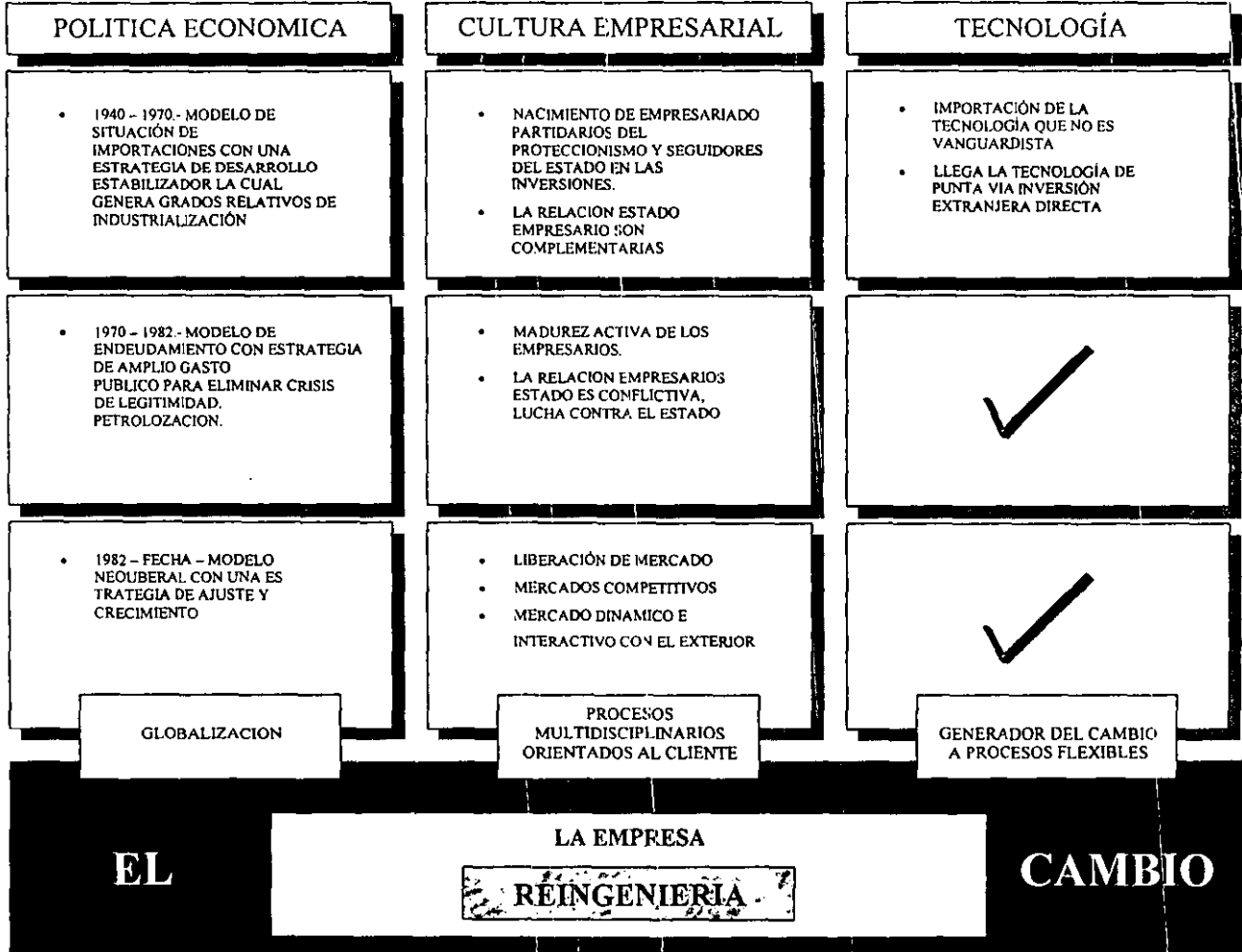
Sobre este campo, los psicólogos tuvieron mucha influencia pues dieron conocimientos en los aspectos de conducta racional, las fuentes de motivación y la naturaleza del liderazgo. Su precursor Abraham Maslow elaboró una jerarquía de necesidades para explicar la conducta humana dentro de una empresa.

Estas tres teorías son fundamentales y complementarias para la administración de una organización, incluso hasta nuestros días. Debido a que por un lado, tenemos un enfoque de control y de productividad que aporta la Administración Científica, que estudia los niveles inferiores de las organizaciones.

El enfoque de la Administración Funcional de Fayol, que estudia los niveles superiores de la organización dedicando su atención a la labor del gerente: las funciones de planeación, organización, mando, coordinación y control. Por último, el estudio del factor humano, llevado a cabo por la Escuela Conceptualista, que estudia el comportamiento humano, su conducta racional, fuentes de motivación y liderazgo.

Estas teorías pretenden un fin en común con diferentes enfoques que al interactuar mutuamente llegan a ser complementarias, la rentabilidad de una organización. Lo anterior, engloba, la productividad, dedicación, motivación calidad, optimización de recursos y todas aquellas características tan buscadas por las empresas a lo largo de todos estos años.

En principio, el atraso tecnológico y la falta de cultura y visión empresarial que viven las empresas actualmente se debe a diferentes fenómenos y estrategias de política económica que se llevaron a cabo, descritos en la siguiente gráfica:



Hoy en día, la forma de hacer negocios ha cambiado radicalmente por la fuerza del mercado ya no es del productor, sino del consumidor. El cliente demanda y espera más porque sabe que se puede obtener más. Y con la apertura de mercados, si no se obtiene un producto y/o servicio como el quiere acude a otro mercado de consumo para obtenerlo<sup>227</sup>.

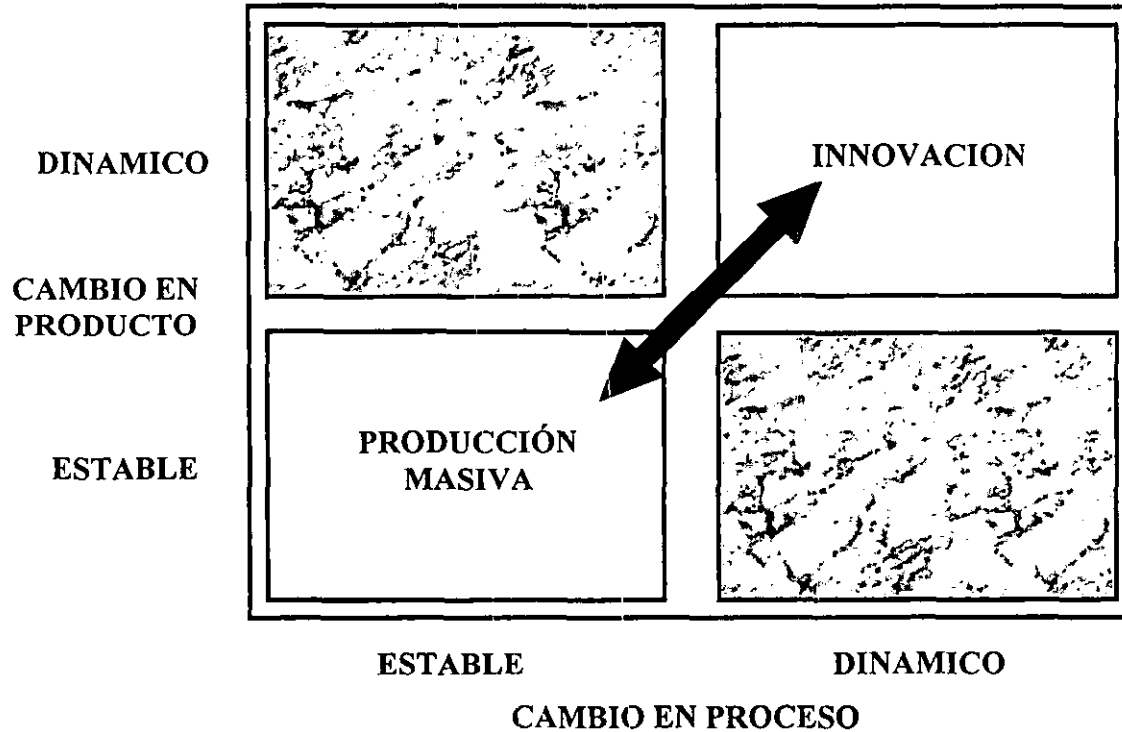
Lo anterior, significa que se tiende al trato individual y no al colectivo, el servicio y/o producto tiende a ser personalizado, dependiendo de las distintas necesidades de cada cliente; con esto, la competencia será más reñida y esto exige a los productores se mantengan a la vanguardia, compitiendo con calidad, precio y servicio, pues sino pierden mercado.

En los siguientes cuadros observamos el comportamiento del mercado en la época industrial comparado con la actual, dando cuenta de un cambio radical de enfoque en los negocios. Veremos por un lado, un mercado estático sin dinamismo y por otro, un mercado dinámico con procesos flexibles para adaptarse a cualquier cambio que exista en el medio ambiente.

---

<sup>227</sup> Lo anterior, no ocurre en la Administración Pública, porque en la mayor parte de los servicios primarios el Estado los tiene monopolizados, concesionando a la iniciativa privada algunos de ellos.

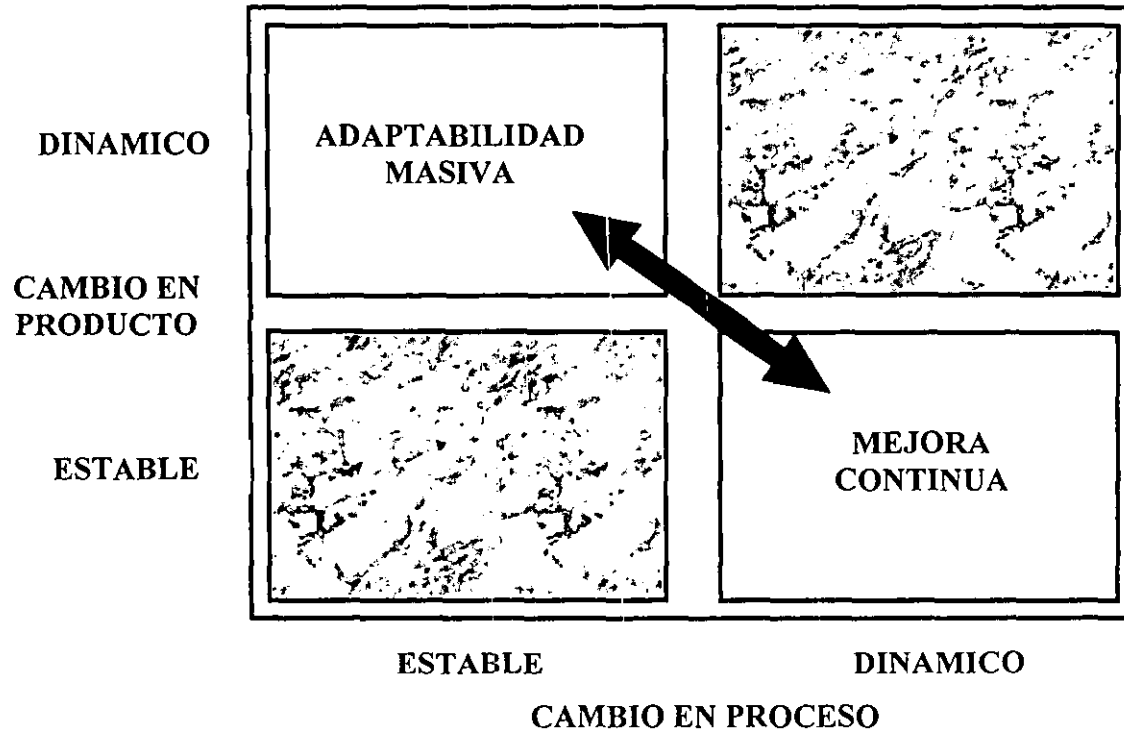
# EDAD INDUSTRIAL



La matriz habla por sí misma, existe una demanda predecible del cliente por necesidad. Se maneja como estrategia el tratar de obtener el menor costo en el producto, sobre la base de un proceso de producción estandarizado. El flujo del trabajo es lineal y en serie, existiendo un individualismo de trabajo, cada uno hace una actividad diferente, lo que da como resultado un control centralizado y jerárquico.

Hay la confianza necesaria en la innovación para sustituir productos y procesos en la creación de nuevas necesidades.

# EPOCA ACTUAL



En esta gráfica, existen cambios constantes que no pueden ser predecibles en los procesos, en donde la herramienta clave son los equipos funcionales de trabajo autodirigibles, con una cooperación intensa y recíproca entre ellos. La flexibilidad de los procesos y reingeniería funcionan como transición para la adaptabilidad masiva.

Actualmente, la dirección corporativa necesita empresas con estructuras planas, fluidas, flexibles, competitivas, innovadoras, orientadas al cliente y por supuesto rentables.

Autores como Hammer, Davenport, afirman que es tiempo de redefinir las empresas y crear nuevas; sobre un principio, que las tareas deben reagruparse y reordenarse por procesos del negocio.

Reingeniería significa dejar de hacer lo que se viene haciendo, entendiendo el propósito original del proceso a inventar o rediseñar. Hammer y Champy, lo definen como "...la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio y rapidez..."<sup>228</sup>.

La anterior definición posee cuatro palabras claves:

*Fundamental*, al iniciar la reingeniería del negocio o institución pública, hay que cuestionarse sobre ¿Porqué hacemos lo que estamos haciendo?, ¿Y porqué lo hacemos en esa forma?. Las anteriores cuestiones, obligan implícitamente a examinar las reglas tácitas y los supuestos sobre los que se trabaja, pues muy a menudo esas reglas resultan anticuadas, equivocadas o inapropiadas. La reingeniería determina primero qué se debe hacer y luego, cómo debe hacerlo; es decir, se olvida por completo de lo que es y se concentra en lo que debe ser.



*Radical*, rediseñar radicalmente quiere decir llegar hasta la raíz de las cosas; o sea, no efectuar cambios superficiales ni tratar de componer lo que ya está instalado sino abandonar lo viejo. Rediseñar radicalmente significa apartar todas las estructuras y los procedimientos existentes e inventar maneras enteramente nuevas de realizar el trabajo. Rediseñar es reinventar el negocio o la institución pública, no mejorar o modificar.

*Espectacular*, la reingeniería no es cuestión de llevar a cabo mejoras marginales o incrementales sino de dar saltos enormes de rendimiento. Se debe aplicar reingeniería cuando exista la necesidad de desaparecer todo. La mejora marginal requiere retrabajo; la mejora espectacular exige desaparecer lo viejo y cambiarlo por algo nuevo.

*Procesos*, constituyen la palabra más importante de las cuatro y la que más trabajo cuesta por realizar, pues en sí, el proceso significa el conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y crea un producto de valor para el cliente.

En la reingeniería al partir en cero se busca diseñar procesos simples y flexibles a una determinada demanda, algunos aspectos que se encuentran dentro de la reingeniería son:

1. Integrar varias tareas en una, mediante el trabajo en equipo interfuncional y que de alguna manera se concentre el control de dicha tarea. Los miembros del equipo son responsables de principio a fin del proceso con lo que se establece un trabajo asociativo. De esta forma, es posible evitar que las actividades o tareas se elaboren como un fin y no como un medio.
2. Los empleados o servidores públicos que intervienen en un equipo se les otorga autoridad para la toma de decisiones evitando de esta manera la supervisión y la autorización agilizando el desarrollo del proceso.

---

<sup>228</sup> Hammer Michael y Champy, James. *Reingeniería*. Colombia, Norma, 1994, p. 34.

3. Los pasos o etapas del proceso se realizan en orden natural y no lineal; es decir, pueden existir actividades o tareas simultáneas llevadas a cabo por personas diferentes en áreas diferentes para un proceso sin afectar el resultado del mismo, con el fin de obtener beneficios en tiempo y costo y en donde todas las actividades que se realizan aportan un valor agregado al producto final.
4. El trabajo se lleva a cabo en donde tenga mejor sentido. Uno de los objetivos de la reingeniería es acabar con la división funcional o de control interno tradicional, mediante procesos flexibles y naturales a la demanda del cliente y/o usuario. El trabajo debe incorporarse donde sea más natural y espontáneo conforme lo demande la necesidad real del cliente.
5. Los puntos de chequeo y control se reducen, pues en la reingeniería se establecen controles únicamente cuando se tenga una justificación económica, rompiendo con el control interno tradicional y por supuesto, tomando únicamente en cuenta los procesos que proporcionan un algún valor agregado al producto y/o servicio final.
6. Un funcionario o servidor público tiene el control del proceso, sólo esta persona puede resolver cualquier problema al cliente y/o usuario, apoyándose en su equipo de trabajo.

Sobre los anteriores puntos, observamos que el trabajo evoluciona de un enfoque estrecho y orientado a la tarea a uno multifuncional y amplio; es decir, dentro de un equipo de trabajo todos están en todo, pero con responsabilidades definidas permitiendo su interacción.

Los empleados o servidores públicos tienen ahora la enmienda de tomar sus propias decisiones, por ende, la división funcional ya no tiene razón de ser. Los funcionarios o gerentes, dejan de actuar como supervisores para convertirse en entrenadores y los empleados o servidores públicos se concentran en el cliente y no en sus jefes.

Los cambios que se dan con la nueva forma de trabajar son:

1. Los cambian de trabajo por tarea o actividad a trabajo multifuncional en un equipo de trabajo, donde todos los miembros se responsabilizan integralmente del proceso y no de una actividad o parte del proceso, eliminando así el retrabajo, desperdicio y actividades burocráticas que no aportan un valor agregado al proceso, pues todo lo que hacen esta orientado a resultados.
2. Se necesita personal más preparado y/o preparar más al existente. De hecho, la reingeniería rompe con el concepto de crear trabajo sencillo para individuos poco preparados, pues ahora el trabajo es completo para la gente mejor preparada.
3. Los roles del personal cambian de control centralizado a "energetización", pues al llevarse a cabo este nuevo esquema de trabajo se necesitan personas que desarrollen sus propias reglas y no sólo que sigan las ya existentes, esto se logra dándoles mayor responsabilidad de diseñar los procesos. Los equipos de trabajo deben tener una identidad propia y convenir sobre sus compromisos, indicadores y estándares, llegando a tener una personalidad propia y bien definida en su forma de trabajo. Todo esto requiere características diferentes en la contratación de personal con capacidad de colaborar en equipo, autodisciplina y sentido del cliente.
4. Mayor entrenamiento y educación al personal, pues dar entrenamiento significa desarrollar habilidades al personal para desempeñar bien un puesto de trabajo. Educar significa aumentar el criterio y visión del personal para discernir por sí mismos.
5. Cambia la valuación del desempeño, debido que en reingeniería al crear grupos de trabajo que se responsabilicen de un proceso, es posible medir los resultados del trabajo mediante los atributos (costos, calidad, servicio y rapidez) y por tanto, fijar un sistema de remuneración sobre el desempeño sobre la base de bonos y no por incrementos de sueldo.
6. Los valores cambian, pues la reingeniería necesita que el empleado o servidor público, se convenza que trabaja para el cliente y no para el jefe o superior jerárquico.

7. Los funcionarios o gerentes cambian de supervisores a entrenadores, pues deben concentrarse más en desarrollar al personal que en ver que el papeleo fluya, el entrenador no participa en el juego, sólo se orienta al equipo de trabajo.
8. La estructura de la organización cambia de piramidal a plana, pues una estructura jerarquizada es la manera anárquica de resolver problemas estableciendo líneas rígidas de comunicación. La gente se comunica con quien sea necesario en el desarrollo de un proceso, a fin de realizar el trabajo (orden natural).

Hay que acotar que son los procesos (no la empresa o la institución pública), la que se somete a reingeniería, de aquí que cualquier entidad organizada (de carácter económico o no) necesariamente tenga procesos.

Hoy en día, la reingeniería existe solamente como concepto, pues de hecho sería difícil encontrar un manual que nos diga cómo hacer reingeniería que funciones en cualquier organización y en cualquier país, ya que existen innumerables y diferentes características en cada una de ellas.

En el siguiente cuadro podemos apreciar diferentes autores que han escrito sobre reingeniería con enfoques particulares.

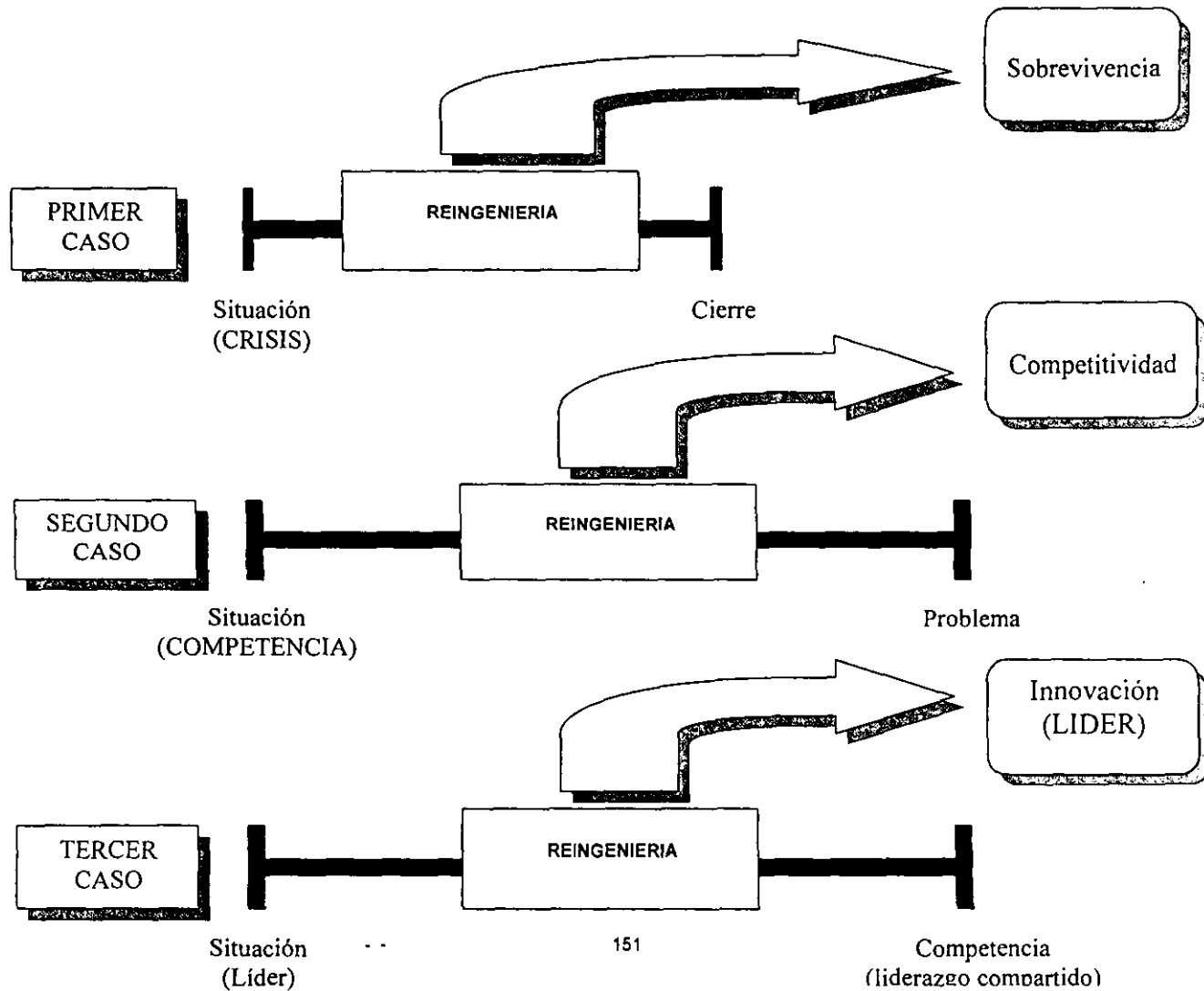
COMPARACIÓN DE ENFOQUES			
MICHAEL HAMMER (REENGINEERING THE CORP)	THOMAS DAVENPORT (PROCESS INNOVATION)	DANIEL HUNT (REENGINEERING)	JAMES HARRINGTON (BUSINESS PROCESS IMPROVMENT)
1. LEVANTAMIENTO DE LA INFORMACIÓN BÁSICA	1. IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS PARA INNOVAR	1. OBTENER EL COMPROMISO DE LA ALTA DIRECCIÓN	1. ORGANIZACIÓN PARA LA MEJORA
2. ANALISIS DE LA INFORMACION Y PLANTEAMIENTO DE OPCIONES	2. IDENTIFICACION DE PROCESOS DE CAMBIO	2. CREAR UNA VISION Y FILOSOFIA	2. ENTENDIMIENTO DE LOS PROCESOS
3. PRUEBA PILOTO	3. DESARROLLO DE LA NUEVA VISION DEL PROCESO	3. IDENTIFICAR LAS NECESIDADES DE LOS CLIENTES	3. DISEÑO
4. PROPUESTA	4. ANALISIS DETALLADO DE LOS PROCESOS	4. DESARROLLAR UNA PROPIA ESTRATEGIA DE REINGENIERIA	4. MEDICIÓN Y CONTROL
	5. DISEÑO Y PROTOTIPO DE LOS NUEVOS PROCESOS	5. DETERMINAR LOS RECURSOS PARA LA IMPLANTACION	5. MEJORA CONTINUA
		6. ENTRENAMIENTO	
		7. IDENTIFICAR METAS Y MEDIDAS DE DESEMPEÑO	
		8. IMPLANTAR LA REINGENIERIA	
		9. AJUSTAR EL PROCESO	
		10. MEJORA CONTINUA	

También es importante saber cuando se debe hacer reingeniería; en tal sentido, existen tres aspectos para su determinación:

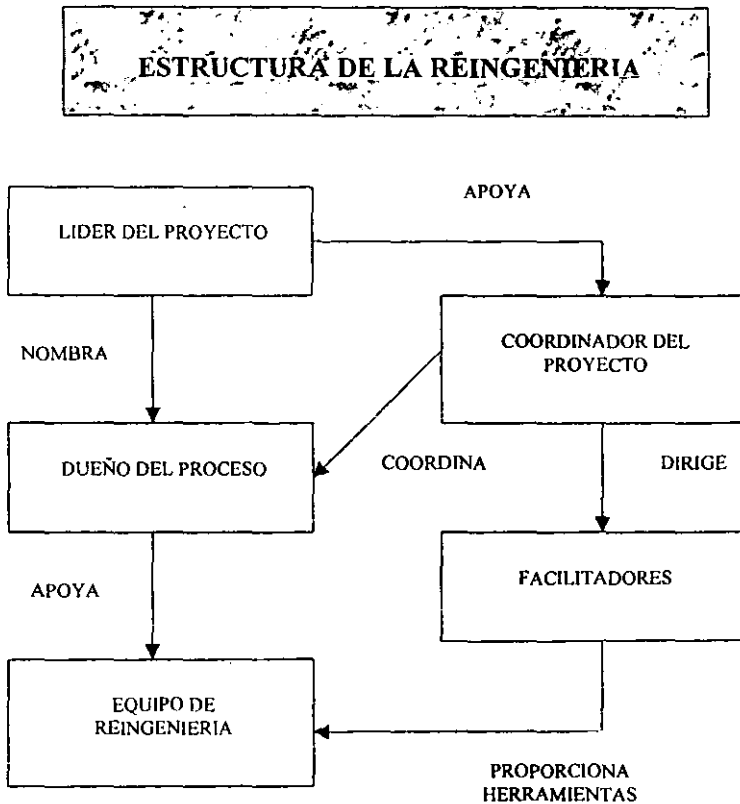
1. El primer caso, es el de crisis financiera, por ello, la decisión que se toma es de sobrevivencia o cierre de la empresa, que para nuestro caso, puede ocurrir la desaparición de la institución pública o su fusión a otra.
2. El segundo aspecto, es cuando se vislumbra en un futuro no muy lejano un problema, el cuál generalmente es de competencia, y la decisión que se toma es de adelantarse a tomar una estrategia y así, no llegar a una crisis.
3. El tercero, es la situación de una empresa líder la cual para afianzar su liderazgo toma una estrategia innovadora.

A continuación expresamos estos puntos con el siguiente recuadro:

# CUANDO HACER REINGENIERIA



### 3.5 Roles en la estructura de la reingeniería.



**Líder.-** El líder debe ser como ya se dijo anteriormente un directivo o funcionario de alto nivel, que autorice, promueva y motive la reingeniería. Este debe de apoyar al coordinador del proyecto, nombra a los dueños del o los procesos y preside el comité de reingeniería donde se toman las decisiones estratégicas del proyecto.

**Dueño de los procesos.-** Este debe ser la persona que tendrá a su cargo el diseño de determinado proceso con un equipo multidisciplinario al cuál apoya y dirige en el transcurso del diseño.

*Equipo de reingeniería.*- Esta integrado por un grupo de individuos dedicados específicamente al diseño de un proceso. Este equipo se recomienda este formado por cuatro personas del equipo de reingeniería, un experto de calidad, un experto de automatización (sistemas) y un experto del área donde se está aplicando el diseño del proceso.

*Comité de reingeniería.*- Este grupo debe estar conformado por los dueños de los procesos, los directores de las áreas objeto, el coordinador y el líder, donde se aprueben políticas, conducen el proceso de reingeniería y vigilan el avance.

*Coordinador de reingeniería.*- Desempeña la función de dirigir y de ver los aspectos procedimentales, lleva la administración del proyecto y reporta al comité los avances y resultados que se han obtenido.

*Facilitadores.*- Este debe estar conformado con personas que vayan desarrollando la metodología, apoyan en las actividades que se realicen y van dirigiendo y moderando el proyecto de cada área.

Un aspecto toral en la reingeniería de procesos es la satisfacción al cliente<sup>229</sup>, y sobre todo, para aquellas áreas que brindan atención a personal. Por ello, quien provee el bien y/o servicio debe proponer dos capacidades: técnicas y personales.

- Las necesidades objetivas e implícitas se satisfacen con un profesional desempeño técnico del personal que usualmente no es presenciado por el cliente, pues no es capaz de juzgar la calidad interna, calidad del producto o del servicio, por lo limitados de sus conocimientos técnicos.

Al satisfacer este tipo de necesidades, el suministrador consigue simplemente cumplir y no aparecen motivos especiales para que el cliente se sienta fiel, ya que ese cumplimiento y la ausencia de errores normalmente lo da por supuesto.

---

<sup>229</sup> Pérez Fernández de Velasco, José Antonio. *Gestión por procesos. Reingeniería y mejora de los procesos de empresa*. España, ESIC, 1996.



- Las expectativas, por el hecho de ser subjetivas en gran parte, requieren de habilidades eficaces y actitudes positivas por parte del personal de contacto con el cliente.

De esta forma, el cliente se forma una percepción global con aquello que es capaz de entender y percibir con claridad, es decir sobre la calidad externa o calidad de servicio, esencialmente relacionadas con las formas de cómo se le presta el servicio o se le entrega el producto.

De facto, sólo la percepción que el cliente tenga de la satisfacción de sus necesidades y expectativas define el nivel de calidad alcanzado. Por tanto, se puede inferir que la satisfacción tanto de las necesidades como de las expectativas es igualmente exigible al suministrador, pues lo único que cambia es su nivel de explicitación.

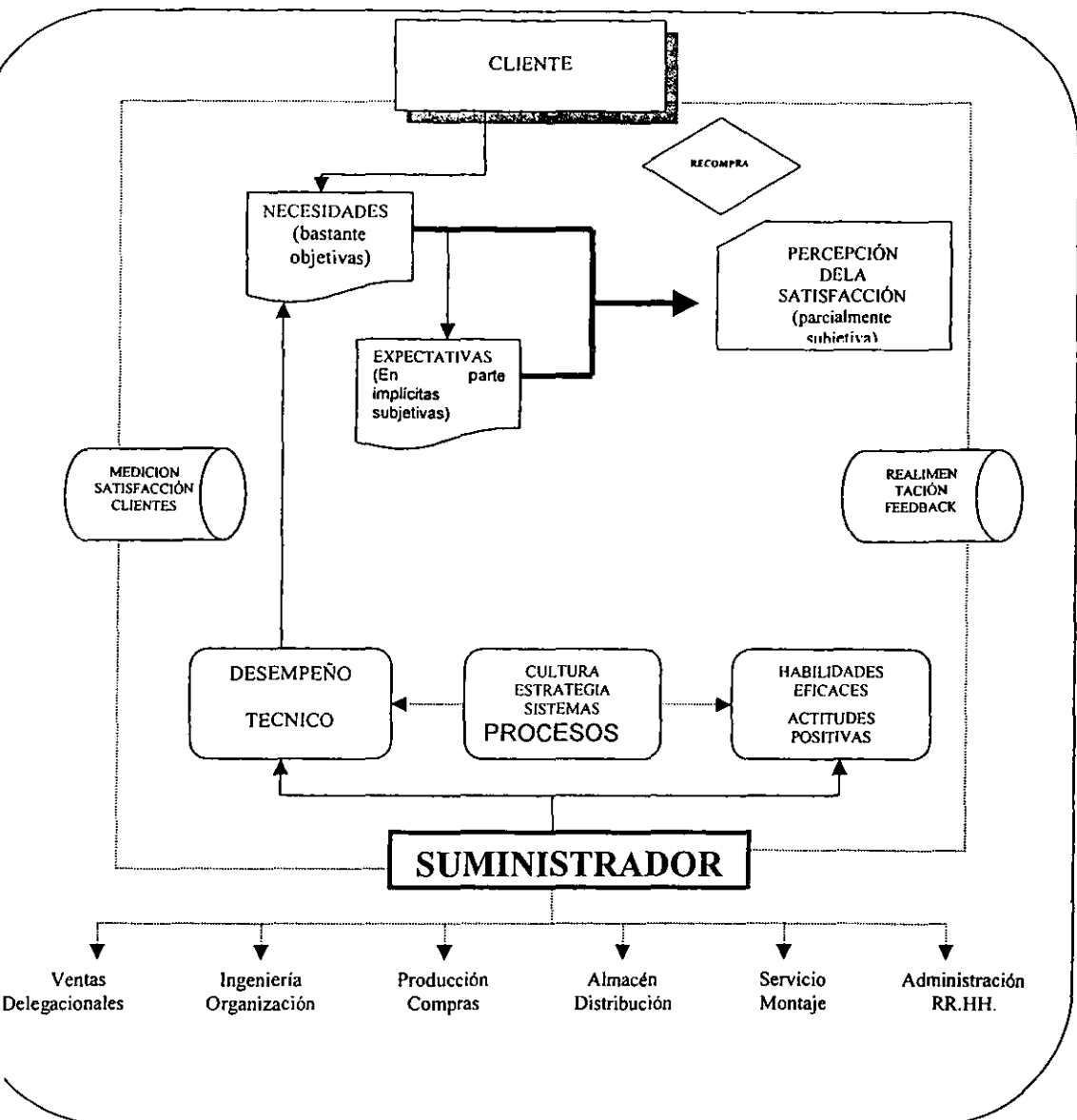
Ambos aspectos, capacidades técnicas y habilidades personales, están virtualmente condicionados por los denominados elementos de la estructura de la Organización:

- Cultura y clima organizacional.
- Estrategia competitiva y políticas.
- Sistemas de control, de información y administrativos de apoyo a las personas.
- Procesos operativos y de gestión elaborados por los directivos para ser desarrollados por operarios y empleados.

En la medida en que los elementos de la estructura respeten los principios de la Gestión de la Calidad<sup>230</sup>, existirá calidad en la gestión. En el siguiente recuadro obsérvese que hay dos lazos de retroalimentación mediante los cuales el proveedor está en permanente contacto con la percepción del cliente:

- Retroalimentación continua e informal.
- Medida objetiva, periódica y formal de la calidad percibida.

## EL PROCESO DE SATISFACCIÓN DEL CLIENTE



<sup>230</sup> Los elementos del Ciclo de Gestión de la Calidad son los siguientes: 1) Identificación de la variable a gestionar, 2) Medición y 3) Control.

Existen otros valores añadidos al cliente que son: la eficiencia, la eficacia y la flexibilidad<sup>231</sup>

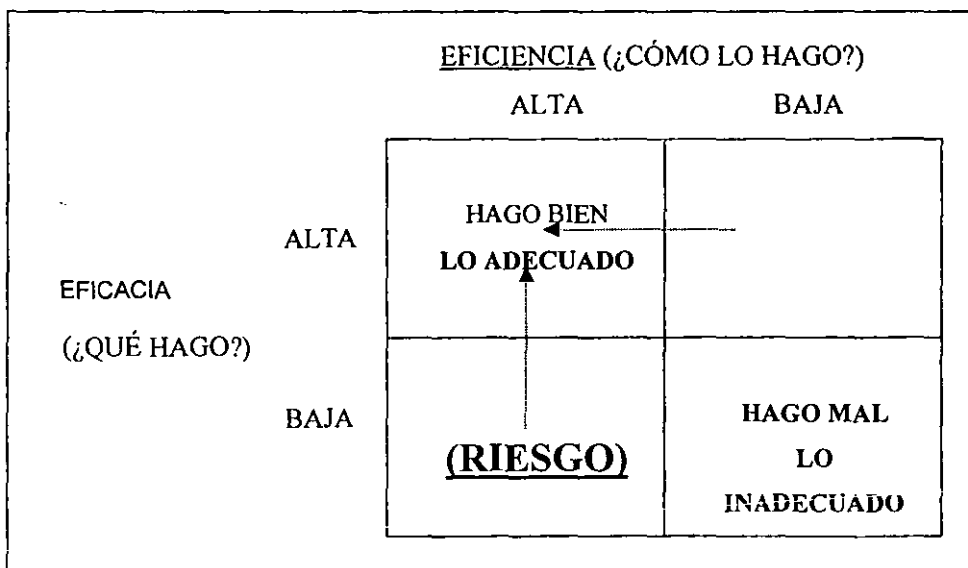
Por eficiencia, se infiere la producción o output por unidad de input; se identifica con utilización y rendimiento de los recursos, ya que equivale a la relación entre cantidad producida y recursos consumidos.

Por eficacia ("performance"), se aduce el nivel de contribución al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la empresa o institución pública, o sea una acción es eficaz cuando se consigue los objetivos tácticos correspondientes.

Finalmente, la flexibilidad se asocia con la capacidad de adaptación a una situación específica, normalmente diferente (no normalizada) o imprevista. De hecho, la flexibilidad es uno de los valores culturales más interesantes para conseguir eficacia en la orientación de la empresa o institución pública hacia la satisfacción al cliente.

La siguiente figura da cuenta de cómo interactúan estos tres conceptos.

## EFICACIA Y EFICIENCIA



Las ventajas en la incorporación de la reingeniería se reflejan en brindar más competitividad, además que logra un sentido de participación y realización personal por parte de los individuos involucrados en el proceso. Debido a lo anterior, se pueden definir las siguientes ventajas de la reingeniería<sup>232</sup>:

- Se producen cambios significativos en el tiempo que se requiere para responder a las necesidades de clientes y mercados.
- Se elaboran los proyectos con mayor rapidez y eficiencia.
- Da velocidad y flexibilidad para conocer los cambios en el mercado, y así poder adaptarse rápidamente, logrando con esto tener un proceso altamente competitivo en el mercado.
- Mejora la productividad.
- Asegura más y mejores niveles de calidad.
- Genera un rendimiento sobre la inversión.
- Intensifica la claridad de la visión a corto, mediano y largo plazo.
- Impone consistencia en el diseño.
- Vincula las metas corporativas con las de la operación del sistema, así como con los objetivos del proceso.
- Moderniza los procesos y estructuras obsoletas por medio de un cambio radical orientado a elevar la utilización racional de los recursos de las empresas o instituciones públicas.
- Se elimina el trabajo rutinario y esto trae como consecuencia la concentración en el trabajo lo que agrega valor a la labor.
- Crea puestos de trabajo más eficientes que van de acuerdo a las necesidades reales de las empresas o instituciones públicas.
- Elabora un plan de cambio para anticiparse a la resistencia y neutralizarla.
- Proporciona un método efectivo para alcanzar un cambio orientado a la productividad.

---

<sup>232</sup> Isla Gómez, María de las Mercedes. **La reingeniería como método para eficientar los procesos de capacitación.** Tesis de Licenciatura. Universidad Anáhuac del Sur. Escuela de Relaciones Industriales. México, 1997, p. 21-26.

- Se basa en metas y responsabilidades claras para los altos funcionarios, equipos de trabajo y grupo de analistas.
- Busca obsesivamente obtener éxito en los resultados.

A continuación versaremos en nuestro siguiente capítulo, sobre el caso de estudio de Modernización Administrativa del Distrito Federal, para conocer sobre los proyectos modernizadores como políticas públicas, en atención a un caso substancial y concreto como se presentó en la Contraloría General, como enfoque de Contraloría Social bajo el Modelo de Atención Ciudadana y atender y entender la forma en que se traslucen las políticas públicas mexicanas y su desarrollo interno en la estructura organizacional con reingeniería de procesos.

**CAPÍTULO IV. EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA  
DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL 1995-1997<sup>233</sup>.  
(CASO DE ESTUDIO: CONTRALORIA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL)**

**4.1 Marco Introdutorio.**

Hacia 1995, el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, Lic. Oscar Espinoza Villarreal, puso en marcha un programa de modernización en las instituciones públicas del Gobierno del Distrito Federal. La forma en que se llevó a cabo este Programa de Modernización Administrativa (PMA), puede considerarse como innovador desde diferentes ángulos.

En términos amplios, el aporte innovador del PMA se basaba en buscar un cambio cualitativo en la cultura organizacional dentro de las estructuras administrativas de los diversos órganos que componen el D. D. F.

Dicho cambio, no sólo buscaba una reorientación de la actitud del servidor público hacia los ciudadanos, de una reestructuración organizacional, de la simplificación administrativa y de una mejora constante en los indicadores del desempeño, sino mediante una reformulación de rol de la administración como agente social.

El PMA, partió de una reformulación filosófica respecto a la forma de observar la parte administrativa del gobierno de una ciudad, y considerada como un ente cooperador al desarrollo de las actividades de los particulares. Lo anterior, no sólo fue bajo una visión de *laissez faire* sino también con un enfoque de responsabilidad, de regulación y equidad; para evitar una administración que limitara y estorbara la actividad de los particulares sino por el contrario, sirviera de apoyo convirtiéndose en un espacio institucional que facilitara la actividad propia de los ciudadanos.

---

<sup>233</sup> Las ideas aportadas sobre este programa fueron tomadas de los libros de: Arellano Gault, David. *Modernización Administrativa de las Grandes Metrópolis: Perspectivas y Evaluación del Programa de Modernización Administrativa del D. D. F. (1995-1997)*. México, CIDE, 1997; y, Arellano Gault, David. *Evaluación Organizacional del Programa de Modernización Administrativa del D. D. F. (1995-1997)*. Documento de trabajo No. 65, México, CIDE, 1998.

Para alcanzar esta misión en el logro de un cambio administrativo público, se requirió del desarrollo de dos grandes actividades, a través de una readecuación en el marco legal y normativo, junto con una transformación de la cultura organizacional que permitiera, con la participación de los servidores públicos, para generar una respuesta de calidad a las demandas ciudadanas.

La primera actividad, tenía como finalidad redefinir los alcances y potencialidades del accionar de gobierno, para otorgarle a los ciudadanos y a los servidores públicos las herramientas y el marco de referencia que facilitara una relación ágil, de confianza y cooperación. La segunda actividad, tuvo la meta de transformar las estructuras, valores y símbolos organizacionales.

El esfuerzo de modernización surgido a principios de 1995, se concibió en establecer una reingeniería de procesos implantada en todas las estructuras organizacionales centrales y desconcentradas que conformaban la Administración Pública del D. D. F.

Asimismo, es importante considerar el hecho de que la administración de Espinoza Villarreal que diseñó e impulsó el PMA, se hallaba inmersa en una etapa de plena transición política, de lo anterior, se desprende el hecho que sólo se tuvieron tres años para desarrollar sus programas con una arena política sensible y compleja que se vivió entonces en la Ciudad de México<sup>234</sup>.

#### **4.2 Antecedentes del Programa de Modernización.**

El PMA, se llevó en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, al ser instrumentado a su vez en el Programa para el Desarrollo del Distrito Federal (1995-2000)<sup>235</sup> y al paralelo, del Programa de Modernización de

---

<sup>234</sup> Revisar la Reforma del Distrito Federal en: Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México, INAP, 1997, p. 133.

<sup>235</sup> Emitido en el Diario Oficial de la Federación, tomo DVI, No. 1, del 1 de noviembre de 1995, p. p. 60-61. En su punto 6.4 Por una Administración Responsable, cuyos objetivos eran: 1) Implementar un Programa de Calidad y Excelencia en la Administración; 2) Auditar no sólo los Resultados, sino también los Procesos de la Administración; y 3) Impulsar la Alianza entre la Contraloría y los Ciudadanos para Garantizar que los Recursos se Administren con Honestidad y Eficiencia.

la Administración Pública 1995-2000. La Oficialía Mayor del D. D. F. a través de su Dirección General de Modernización, coordinó el PMA; mientras que la Contraloría General participó en la implementación del Programa de Calidad y Excelencia, que fue una de las vertientes del PMA.

Los principales objetivos del PMA, eran:

- Adecuar la Administración Pública a la nueva situación jurídico política del D. F.
- Fortalecer las instituciones públicas del D. F., modernizando sus estructuras orgánicas, actualizando su marco jurídico, rediseñando sus procesos sustantivos, ampliando la capacidad tecnológica y utilizando eficientemente los recursos públicos.
- Incrementar la efectividad de las dependencias y su capacidad de respuesta a demandas cambiantes, así como mejorar la prestación de los servicios, elevando su calidad y cobertura, buscando satisfacer los requerimientos de los ciudadanos.
- Revalorar el servicio público, reforzando los valores de patriotismo, honestidad y responsabilidad y estimulando nuevos valores como la creatividad y la innovación.
- Crear un nuevo ambiente laboral basado en la colaboración, la productividad y el reconocimiento al desempeño y la innovación.
- Mejorar la productividad de la ciudad creando un marco regulatorio que promueva e incentive la inversión y el desarrollo económico.

Dichos objetivos se concretizaron bajo ocho vertientes:

1. Desregulación: Modernización del marco normativo para promover e impulsar las actividades productivas del D. F.
2. Clarificación Administrativa: Proporcionar información clara y oportuna enfocada a proveer al ciudadano de elementos que faciliten su relación con la Administración Pública.
3. Sistema de Atención al Ciudadano: Mejorar el sistema de Ventanillas Únicas Delegacionales y la creación de los Centros de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC).



4. Estructuras orgánicas: Adecuar las estructuras a fin de evitar excesivos niveles de mando con cortos tramos de control.
5. Automatización de procesos: Uso de herramientas de vanguardia que permitan brindar un servicio rápido y eficiente.
6. Sistema social: Generar un cambio cultural entre los servidores públicos del D. D. F.
7. Indicadores y estándares: Establecer un sistema de medición cuyo objetivo sea incrementar los niveles de eficiencia de los servicios públicos.
8. Calidad y excelencia: Mejora de los procesos que lleva a cabo el D. D. F., a partir de una nueva cultura de servicio.

Estas ocho vertientes tuvieron avances diversos. Sin embargo, fueron dos las grandes estrategias que le dieron fuerza: primero, una transformación del marco jurídico que permitiera conformar a la administración del gobierno como facilitador de las actividades de los ciudadanos; segundo, una conversión de la cultura organizacional que dirigiera el comportamiento de los servidores públicos hacia valores como la calidad y la excelencia (ver cuadro).

Para lograr lo primero, se reviso y cambio el marco jurídico que norma a las instituciones públicas de la ciudad, dado que muchos de estos sistemas normativos y de control no les permiten su desarrollo y hacen que los costos se eleven, por ende, era necesario revisar el marco jurídico, el esquema de responsabilidades y los sistemas de control

**RESUMEN DE LAS OCHO VERTIENTES DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA**

<b>Vertientes</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Acciones</b>
Desregulación Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión y actualización del marco normativo orientado a principios jurídicos de simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad, buena fe y autocontrol de los particulares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de Procedimiento Administrativo</li> <li>Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles.</li> <li>Ley para el Desarrollo Urbano.</li> <li>Ley Ambiental del Distrito Federal.</li> <li>Ley de Protección Civil del Distrito Federal.</li> <li>Reglamento de Verificación Administrativa.</li> <li>Sistema de Apertura Inmediata de Empresas.</li> </ul>
Clarificación Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proporcionar información oportuna sobre los tramites y servicios que proporciona el D.D.F. para fortalecer su posición y su facilitar su relación con la administración Publica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publicación de decretos, acuerdos, circulares, formatos en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.</li> <li>Expedición del Manual de Trámites y Servicios al Público.</li> <li>Disponibilidad del Manual de Trámites y Servicios al Público en Internet y Disquetes.</li> <li>Difusión de los trámites de mayor demanda, de la Ley de Procedimiento Administrativo, del Manual de Trámites y Servicios al Público, del procedimiento de acceso a expedientes y de la afirmativa ficta.</li> <li>Señalización para la orientación del ciudadano en las VUD de acuerdo a su imagen corporativa.</li> <li>Servicios de información sobre trámites, TRAMITEL de LOCATEL.</li> </ul>
Sistemas de Atención al Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la calidad de la atención al ciudadano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de atención y fortalecimiento de las VUD, que incluye: la creación de áreas de orientación e información, recepción de documentos y entrega de autorizaciones, software de enlace con las áreas resolutivas, capacitación del personal, desarrollo de la imagen corporativa y la creación de acervos de información normativa para consulta del ciudadano.</li> <li>Creación del Centro de Servicios y Atención a la Demanda Ciudadana (CESAC), en las Delegaciones que permiten recabar, clasificar, gestionar y dar respuesta a la demanda ciudadana.</li> </ul>

Vertientes	Objetivos	Acciones
Estructuras Orgánicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar estructuras organizacionales que permitan responder a los cambiantes escenarios nacionales e internacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de una metodología para el diseño y rediseño de las estructuras y definición de 4 modelos organizacionales: por procesos, por servicios, por segmento de mercado y por usuario.</li> <li>• Adopción de una política de no crear Jefaturas de Unidad Departamental</li> <li>• Impulsar a la creación de estructuras basadas en equipos de trabajo con personal multihabilidades.</li> </ul>
Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agilizar la operación de los procesos de alto impacto en la ciudadanía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconcentración de facultades a las Delegaciones.</li> <li>• Sistema Automatizado de Ventanilla Única.</li> <li>• Sistema de Información Geográfica y de Suelo.</li> <li>• Sistema Delegacional de Verificación Empresarial.</li> <li>• Sistema de Registro y Control del Comercio Ambulante.</li> <li>• Sistema de administración de recursos humanos desconcentrado.</li> <li>• Sistema de registro y control de la demanda ciudadana.</li> <li>• Adquisición de equipo de cómputo, tendido de redes y desarrollo de sistemas.</li> </ul>
Sistema social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sembrar la semilla del cambio cultural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de equipos de trabajo que identifiquen la problemática, propongan soluciones y las implanten.</li> <li>• Equipos de trabajo que rompan las barreras que segmentan los procesos por funciones o departamentos, integrando a diferentes niveles jerárquicos y áreas de la institución.</li> <li>• Desarrollo de habilidades y facultación.</li> <li>• Mejora continua.</li> <li>• Creación de la unidad de Profesionalización de los Servidores Públicos del D.D.F.</li> </ul>

Vertientes	Objetivos	Acciones
Indicadores Estándares	y • La medición y evaluación de la gestión pública, para la mejora continua.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización de conferencias de sensibilización y cursos / taller.</li> <li>• Cada unidad administrativa definió sus indicadores.</li> <li>• Inicio de un proceso de mejora continua.</li> </ul>
Calidad y Excelencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar substancialmente la calidad del servicio a la ciudadanía a través de:</li> <li>• Rediseño de procesos sustantivos que buscan la satisfacción del ciudadano, la eliminación de procesos rediseñados.</li> <li>• Cambio cultural con un enfoque 100% participativo, trabajo en equipo, iniciativa propia, habilidades y facultación y mejora continua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección de los procesos críticos o de alto impacto aplicando los criterios de visibilidad, productiva, oportuna, factibilidad y multiplicabilidad.</li> <li>• Rediseño e implantación de los procesos de: Atención a la Demanda de la Ciudadanía, Resolución de Tramites, Mantenimiento Urbano y Mantenimiento a Edificios Públicos.</li> <li>• Rediseño e implantación en el Sector Central. De 23 procesos originales, 25 procesos vigentes, 22 procesos en desarrollo y tres procesos iniciando su desarrollo.</li> <li>• Rediseño e implantación de los procesos horizontales de desconcentración de la Administración de Recursos Humanos, Programas Operativos Anuales y Simplificación de Adquisiciones.</li> <li>• Mas de 80 equipos de trabajo y aproximadamente 1300 personas trabajando coordinadamente. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de Centros de Servicios y Atención Ciudadana.</li> <li>• Reorganización de la Ventanilla Única.</li> <li>• Simplificación de procedimientos y dictaminación de tramites.</li> <li>• Identificación de las necesidades de mantenimiento.</li> <li>• Predistribución de responsabilidades.</li> <li>• Elaboración de manuales de uso de instalaciones.</li> <li>• Establecimiento de indicadores claves de desempeño.</li> <li>• Diseño de mejores procedimientos de asignación de tareas a las unidades operativas.</li> <li>• Programa integral de capacitación en cultura de la calidad.</li> <li>• Programa de reconocimiento y estímulos.</li> <li>• Programa de difusión en Calidad y Excelencia.</li> </ul> </li> </ul>

Este paradigma, estuvo enfocado a crear instituciones que pudieran trabajar en función de principios de confianza, de auto control y no bajo aquellos de desconfianza y de permanente supervisión externa; de ahí la transformación del marco legal que regula a las instituciones y con respecto al logro de un cambio en los valores de la cultura organizacional, se estableció una nueva visión de actitud por parte de los servidores públicos basada en parámetros de calidad y excelencia en el trabajo.

#### **4.2.1 Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa (PDSA).**

El PDSA, buscó eliminar normas legales obsoletas que regulaban en acceso las actividades de los ciudadanos para su desarrollo social y económico, además que no aclaraban el rol y los procedimientos de los órganos administrativos, lo que creaba discrecionalidad y convirtiéndose en obstáculo para la modernización; es decir, una regulación excesiva distorsionaba e influía negativamente en el desempeño de una economía abierta de mercado.

La puesta en marcha del PDSA, se llevó a cabo en tres etapas: la primera, inició el 16 de mayo de 1995, con el fin de otorgar las facilidades administrativas y subsidios fiscales para la creación, regularización y funcionamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas; la segunda, se integro con un conjunto de acciones de desregulación<sup>236</sup> y

---

<sup>236</sup> La desregulación no consiste simplemente en eliminar normas o suprimir regulaciones; si se aplica con este criterio puede tener peores efectos que el exceso de regulación. La desregulación tampoco implica ausencia de controles, fundamentalmente es la elaboración de mejores normas para generar un nuevo marco jurídico en el la Administración Pública asuma un papel promotor de las energías sociales. La desregulación debe buscar que el marco jurídico cumpla con tres atributos: a) Que sea racional; b) Que sea congruente, y c) Que sea eficaz. Racionalidad significa la construcción de las normas indispensables para generar controles que sean estrictamente necesarios. La regulación debe enfocarse a aspectos donde se requiera una norma pública y exista la posibilidad real y efectiva de un control estatal (factibilidad técnica y presupuestal). La construcción normativa debe hacerse con un enfoque global, sin generar normas parciales desconectadas del resto del marco jurídico. Cada norma representa un papel dentro de todo el andamiaje normativo y tendrá que ser congruente con él. La eficiencia del nuevo marco normativo implica la positividad de las normas; es decir, que las normas sean cumplidas y la Administración Pública cuente con los instrumentos necesarios para hacerlas cumplir. Para que una norma cumpla con los atributos señalados, deben utilizarse dos instrumentos fundamentales: los principios y la ingeniería jurídica. Entre los principios más sobresalientes que deben orientar la nueva producción normativa en el ámbito administrativo, están los siguientes:

- Principio de legalidad. La actuación de la autoridad debe desarrollarse dentro de un marco de legalidad garantizado por el Estado de Derecho.

simplificación administrativa que entraron en vigor el 3 de julio de 1995 que implicó la revisión, elaboración y adecuación de diversos ordenamientos jurídicos.

Una de las principales acciones del PDSA, fue la creación de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPA)<sup>237</sup>,

- 
- Principio de simplificación. Deben reducirse los trámites administrativos, sustituir las autorizaciones por avisos y eliminar la mayor cantidad de requisitos posibles.
  - Principio de agilidad. Se deben establecer los plazos y acortar los términos para la emisión de actos administrativos.
  - Principio de riesgo. A mayor riesgo deben imponerse mayores controles y más vigilancia. Con esto se da un trato más justo a los particulares y se concentra la atención de la Administración Pública sobre las actividades que puedan causar daño o perjuicios mayores a la sociedad.
  - Principio de buena fe. Este principio es de la mayor importancia. Se presupone que las declaraciones de los particulares se apegan a la verdad y a las normas. Constituye un voto de confianza para los gobernados y también un poderoso instrumento de simplificación para evitar la sobrevigilancia y sentar las bases para una nueva cultura administrativa.
  - Principio de afirmativa ficta como efecto de silencio administrativo. En el caso de las autorizaciones, licencias y permisos, si la autoridad no emite resolución expresa en el término normados se entiende que la resolución es favorable al solicitante.
  - Principio de participación ciudadana. Los gobernados deben participar activamente en la construcción normativa, mediante las consultas públicas con el fin de garantizar el fortalecimiento de la vida democrática y que el marco jurídico responda a las expectativas sociales.

La ingeniería jurídica es otro instrumento de la desregulación que permite una construcción normativa ordenada y congruente. Para ello, la desregulación debe partir de una norma marco, cuyos principios debe permear a todo el cuerpo jurídico. La ingeniería jurídica se encarga de armar redes normativas que sustenten procesos administrativos congruentes en su conjunto. Fuente: Cedillo Hernández, Miguel Angel. "La desregulación administrativa en el Distrito Federal". Revista Prospectiva. Agrupación Política Nueva, A. C. El futuro inmediato (Segunda Parte). Año 3, Número 9, Marzo 1998, p. p. 37-38.

<sup>237</sup> La Ley de Procedimiento Administrativo fincó las bases a los principios del marco jurídico, plasmados en todo el cuerpo normativo del Distrito Federal con el apoyo de la ingeniería jurídica. Con la expedición de esta Ley se sentaron las bases para construir un marco regulatorio jurídico administrativo desregulado que estableciera una actuación unitaria, transparente, legal, congruente y sistemática de la Administración Pública del Distrito Federal. Entre los aspectos más importantes de esta Ley podemos mencionar:

- Principios del procedimiento administrativo. Establecen que la actuación de la Administración Pública del Distrito Federal, se regirá por los principios de simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y buena fe.
- Obligatoriedad del Manual de Trámites y Servicios al Público. La Ley establece las bases por las que el Manual de referencia adquiere rango normativo, lo que significa que no se podrán exigir mayores formalidades ni requisitos que los contenidos en el mismo, bajo pena de incurrir en una responsabilidad administrativa. Aunado a lo anterior, este instrumento normaliza los trámites y servicios que se gestionan ante la administración pública, homologando los requisitos y los formatos correspondientes.
- Procedimiento de Revalidación de Licencias. Se unifica el procedimiento de revalidación de licencias, autorizaciones y permisos; este trámite se podrá realizar mediante un simple aviso.
- La Afirmativa Ficta. Tratándose de autorizaciones, licencias o permisos esta figura jurídica permite que el silencio de la autoridad se interprete en sentido informativo. De tal suerte, si la autoridad competente no emite su resolución en el término específico que señalen las

que fue un resumen de dos proyectos: uno, elaborado por la Dirección de Normatividad Administrativa en el primer semestre de 1995 y el otro, por la Comisión de Administración Pública Local de la Asamblea de Representantes.

El proyecto final se aprobó el 22 de noviembre de 1995. La ley entro en vigor un mes después, salvo los artículos relativos a la afirmativa ficta que entraron en vigor en julio de 1996. Su importancia estribó en que por vez primera, se contaba con un instrumento jurídico globalizador orientado a facilitar la modernización administrativa del Distrito Federal.

En síntesis, en el PDSA se distinguieron dos elementos: el primero de ellos, fue la expedición y actualización de leyes y reglamentos basados en principios novedosos (como la buena fe y la afirmativa ficta) cuya misión era brindar más certidumbre al particular y favorecer las actividades económicas en la ciudad.

El segundo consistió en la revisión, compilación, unificación y, en particular, la difusión de los requisitos de los trámites de tal manera que fueran homogéneos, evitando así la excesiva discrecionalidad por parte de los servidores públicos. Ambos elementos se sustentaron en el grado de riesgo, en la autoregulación, en la claridad y simplificación de los trámites, en la afirmativa ficta y en la desconcentración de las Delegaciones.

---

normas sustantivas o en el término genérico que las mismas determinan, se entiende que la resolución es favorable al particular.

- Visitas de verificación. Se señalan los principios generales a que deberán sujetarse las verificaciones y da sustento al Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.
- Recurso de Inconformidad. Establece un recurso administrativo único y de carácter obligatorio para las materias que egula esta Ley con los que se unifican los plazos de interposición y substanciación de los recursos administrativos, otorgando certidumbre jurídica al particular frente a los actos de las autoridades del Distrito Federal. La unificación de los procedimientos de las visitas de verificación y del recurso de inconformidad, constituyen un importante avance porque antes de la Ley de Procedimiento Administrativo Local, existía una multiplicidad de procedimientos que generaban a los particulares confusión e inseguridad legal.
- Procedimiento de Lesividad. A través de este procedimiento se otorga certidumbre jurídica a los particulares, en caso de que un acto administrativo haya generado algún derecho o beneficio al particular, el acto no podrá ser anulado por la misma autoridad sino que tendrá que agotar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Con este procedimiento se elimina la discrecionalidad de la autoridad frente a los derechos adquiridos de los gobernados.

Lo anterior, se especifico por un lado, en la atención al público en la Ventanilla Única Delegacional (VUD)<sup>238</sup>, cuyo objeto fue que la ciudadanía efectuara en un solo lugar sus trámites y gestiones a través de procedimientos transparentes y ágiles evitando así que acudiera a las áreas dictaminadoras para eliminar la discrecionalidad<sup>239</sup>.

Por otro lado, la simplificación se realizó en el Centro de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC)<sup>240</sup>, con la finalidad de concentrar en un solo punto la recepción, seguimiento y canalización de las demandas de servicios públicos por parte de la ciudadanía que anteriormente se hacía ante otras instancias, como la Oficina del Delegado y/o Subdelegaciones correspondientes. Ambas sirvieron para mejorar la imagen de los servidores públicos ante la ciudadanía, pues a diferencia de las áreas dictaminadoras y operativas, su personal se capacitó específicamente para la atención al público.

---

Fuente: Cedillo Hernández, Miguel Angel. "La desregulación administrativa en el Distrito Federal". Revista Prospectiva. Agrupación Política Nueva, A. C. El futuro inmediato (Segunda Parte). Año 3, Número 9, Marzo 1998, p. p. 38-39.

<sup>238</sup> También conocida como Ventanilla Única de Gestión (VUG), sus antecedentes históricos en México se remontan hacia la reforma administrativa de López Portillo en 1978, en su cuarta etapa denominada "reforma de ventanilla", la cual esta orientada a la simplificación y facilitación de los trámites y gestiones que la población tiene que realizar en su relación directa con la administración y habrá de caracterizarse por la promoción de la participación del usuario en el señalamiento de los problemas y sugerencias respecto de los servicios. En realidad no existe un concepto como tal en torno a la ventanilla única, sino aproximarse a concebirla como un instrumento de atención al público, un modelo organizacional, un medio de simplificación administrativa que facilita de manera ágil, expedita y coordinada la realización de trámites y la prestación de servicios al público usuario. De hecho, la ventanilla única constituye una instancia de enlace entre el público usuario y las oficinas de gobierno. Extraído de: Barrera Zapata, Rolando. "La ventanilla única, una forma de organización en la gestión pública y Albarrán Cruz, José Luis. "Ventanilla Única y Simplificación Administrativa: límites, potencialidades y perspectivas", en Revista del IAPEM, No. 25. Ventanilla Única de Gestión: una Experiencia de Simplificación Administrativa y Mejoramiento de la Atención al Público. México, Enero-Marzo, 1995, p. p. 41-60.

<sup>239</sup> Como dato adicional la Ventanilla única Delegacional, fue creada en 1994, por el gobierno de la Ciudad, como punto único de gestión de trámites. DDF. Sistemas de Atención Ciudadana. México, DGMA, 1997.

<sup>240</sup> A mediados de 1997, se habían instalado ocho CESAC's, para la atención, orientación e información expedita y profesional personalizada o telefónicamente. DDF.

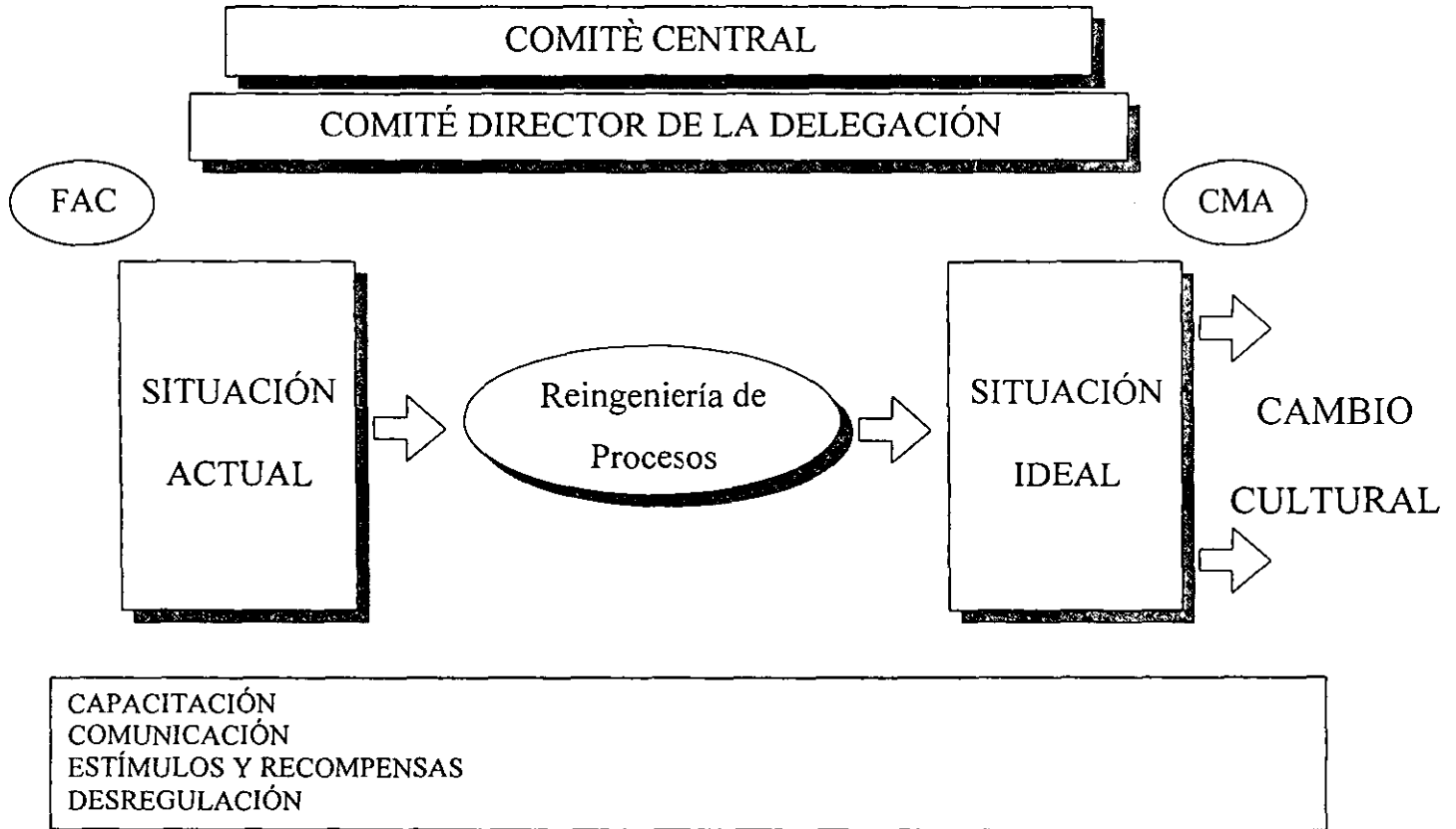


#### **4.2.2 Programa de Calidad y Excelencia (PCE).**

El PCE se realizó con el objetivo de implantar una cultura de la calidad principalmente a través de la reingeniería de procesos en las Delegaciones y en áreas centrales del gobierno del Distrito Federal, generando a su vez una dinámica de mejora continua y aprendizaje permanente en todos los espacios organizacionales que componen el D. D. F.

De tal forma, se busco la satisfacción del ciudadano como último propósito a alcanzar, de una manera sistemática y continua; para ello, los valores que se intentaron sembrar por una parte fueron la atención al ciudadano, la oportunidad en el servicio, la información completa, el respeto a los tiempos de respuesta; y por la otra, que el servidor público tuviera una actitud de auto desarrollo, auto control y auto valoración de su trabajo (ver cuadro siguiente).

# PROGRAMA DE CALIDAD DE EXCELENCIA



Nota: FAC = Facilitador, CMA = Coordinador de Modernización Administrativa

El PCE, partió de tres premisas:

1. El gobierno del Distrito Federal, se ha propuesto desarrollar una cultura de calidad y excelencia que se transforme en una mayor productividad, eficacia y eficiencia.
2. Los servidores públicos del Distrito Federal, desean mejores condiciones de trabajo, dentro de un ambiente de cooperación a todos los niveles de organización y la oportunidad de ser protagonistas de los cambios de cultura organizacional.
3. Los cambios necesarios se apoyan en los esfuerzos destinados a la desregulación, simplificación, clarificación y descentralización.

La reingeniería de procesos fue la herramienta para llevar a cabo el PCE, asumiendo que es una tecnología de buen gobierno instrumento que logra cambios radicales en los procesos sustantivos de una institución en periodos cortos de tiempo. Asimismo, debe destacarse; que paralelamente en la práctica se llevaron a cabo estrategias de capacitación y de comunicación interna con la intención de fortalecer el proceso de cambio cultural y de esta forma, hacer de la reingeniería un instrumento efectivo.

El PCE inició formalmente en mayo de 1995, y con la finalidad de institucionalizarlo se creó la Dirección de Calidad (15 de septiembre de 1996) -dependiente de la Dirección General de Modernización Administrativa y la figura del Coordinador de Modernización Administrativa, quien fungió como el administrador del rediseño para aprender la metodología.

Gradualmente, el PCE quedó bajo su responsabilidad en la Delegación, teniendo como obligaciones preparar las sesiones de trabajo, documentarlas, darles seguimiento y asesorar al programa. De esa misma forma, es necesario agregara otro actor institucional del PCE, el facilitador, adscrito a la coordinación de reingeniería de procesos en Delegaciones e Instituciones del sector central. Su función consistía en ayudar al desarrollo de las sesiones de trabajo sin participar de manera permanente en las Delegaciones y Órganos del Sector Central con el fin justamente de facilitar el proceso de institucionalización de los principios del Programa desde las propias organizaciones.

El D. D. F., utilizó los servicios de la consultora Arthur D. Little durante 1995, para poner en práctica la reingeniería de procesos. La consultora aplicó esta herramienta y la transmitió a funcionarios del D. D. F., retirándose en noviembre de 1996, una vez que la tecnología había sido asimilada y adaptada por los propios funcionarios de la organización.

Desde entonces, el PCE siguió adelante con recursos propios del gobierno de la Ciudad; de hecho, la reingeniería se dividió en cuatro grandes fases:

La primera, fue el diagnóstico y selección de procesos críticos, que consiste en la identificación de aquellos procesos sustantivos o estratégicos de entre el sinnúmero de actividades que una administración como la del D. D. F. Desarrolla. La segunda, fue el análisis del proceso que consistió en hacer un "mapeo" de las actividades desarrolladas por el D. D. F.

La tercera, consistió en el rediseño donde se creó la nueva ruta del proceso y se definieron los principios que habrían de regirlo, sustentándose en una "misión" –razón de ser" y una "visión" –meta-. La última fase, fue la conversión o implantación de procesos, donde se definieron los tiempos y el plan general de implantación con los instrumentos de monitoreo necesarios.

En la primera fase, se detectan cuáles son los procesos claves susceptibles de rediseñarse; sin embargo, hay que destacarse que la revisión documental y las entrevistas a funcionarios y al público arrojaron como resultado un gran número de procesos susceptibles de rediseñarse. Por ello, se sometieron a una selección con la intención de quedarse con los de alto impacto (identificándose cuatro).

Los criterios de selección fueron los siguientes: visibilidad (que los servidores públicos y la ciudadanía pudieran notar los cambios); productividad (que al rediseñar el proceso se pudiera hacer más con lo mismo o con menos); oportunidad (que se pudiera realizar en el corto plazo); factibilidad (que hubiera todos los elementos necesarios para realizar el rediseño) y multiplicabilidad (que el proceso rediseñado pudiera ser exportado a otras Delegaciones).

Los cuatro procesos de alto impacto se seleccionaron son: Atención a la Demanda Ciudadana (antes Control de Gestión); Resolución de Trámites (antes Ventanilla Única Delegacional); Mantenimiento Urbano (antes Mantenimiento de Servicios Urbanos) y Mantenimiento a Edificios Públicos (antes Mantenimiento a Escuelas).

El PCE, se implantó en el sector central en las Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda; Educación, Salud y Desarrollo Social; Finanzas; Gobierno; Medio Ambiente; Obras; Seguridad Pública; Transportes y Vialidad; Contraloría General y Oficialía Mayor.

En el sector desconcentrado (Delegaciones), se puso en práctica de manera piloto en dos Delegaciones: Azcapotzalco y Álvaro Obregón, extendiéndose después a otras seis Delegaciones (Benito Juárez, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tlalpan y Venustiano Carranza) y posteriormente, al resto (Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuahémoc, Iztacalco, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco).

Además se instrumentaron tres procesos horizontales, que fueron: Desconcentración de la Administración de Recursos Humanos; Programas Operativos Anuales y Simplificación de Adquisiciones. En las Delegaciones, el PCE, inició en mayo de 1995; en las otras dos áreas, en noviembre del mismo año.

La Oficialía Mayor y la Contraloría General del D. D. F., condujeron el proceso de inducción en los tres sectores (central, desconcentrado y procesos horizontales) a través de la Dirección General de Modernización Administrativa.

En el caso de las Delegaciones, consistió en el señalamiento de directrices generales y la conducción de las acciones que constituyeron el PMA. Para el PDSA, éste se llevó a cabo mediante la entrada en vigor e implementación del nuevo marco normativo descrito anteriormente. Por lo que hace al PCE, el facilitador y el CMA, fueron dos actores centrales para la inducción del programa hacia las Delegaciones.

#### 4.3 Contraloría General del Distrito Federal<sup>241</sup>.

La aportación de la Contraloría General, al proceso de modernización administrativa del Distrito Federal, se dio con la creación de la Dirección de Atención Ciudadana (DAC), el día 14 de agosto de 1996 a través del convenio firmado entre los titulares del Departamento del Distrito Federal, Lic. Oscar Espinoza Villarreal y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Lic. Arsenio Farell Cubillas<sup>242</sup>.

Como parte de los antecedentes que hemos disertado al interior de esta investigación la creación de esta Dirección era el institucionalizar de manera definitiva los procesos de Contraloría Social en el Distrito Federal, como una forma acabada y permanente para brindar los servicios y atención al público en la presentación de quejas, denuncias, sugerencias, peticiones, y reconocimientos contra actos de autoridad y/o solicitudes de servicios públicos.

La parte fundamental sobre la que se establecía la creación de la DAC, era el acercar más a la sociedad capitalina y sus organizaciones en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas determinadas bajo el paradigma de la Contraloría Social, que coadyuvaran al desempeño eficiente de los servidores públicos del Distrito Federal, y que éstos la satisfacción de alcanzar su capacidad, honestidad y dedicación de acuerdo a su realización personal y de la Administración Pública Local.

---

<sup>241</sup> La Contraloría General forma parte de la Administración Pública Centralizada conforme al artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en vigor. En cuanto a sus atribuciones, para la realización de sus políticas públicas se destacan los artículos 6, 7, 34 de la citada Ley, 8 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en vigor, y 12 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal también vigente. La organización interna de la Contraloría General estaba estructurada en 4 Direcciones Generales: de Legalidad y Responsabilidades, de Auditoría, de Evaluación y Diagnóstico y de Comisarios así como las Contralorías Internas.

<sup>242</sup> Convenio de Coordinación para mejorar la calidad de la Atención Ciudadana y los Servicios Públicos que presta el Departamento del Distrito Federal.

La plataforma de la DAC, se esquematizó sobre enfoques administrativos de Calidad Total<sup>243</sup> mediante la adaptación de procesos rápidos, eficaces y eficientes que ayudaran a resolver prontamente las necesidades del público usuario al considerarlo ahora como cliente ciudadano<sup>244</sup>; es decir, encontrar su satisfacción total al recurrir a la DAC, y resolver lo más pronto posible problemática de interés, como dueño del proceso de reingeniería.

La puesta en marcha de la DAC, se inició en julio de 1996 y uno de sus objetivos principales era modernizar los Módulos de Atención Ciudadana del Distrito Federal, mediante su remodelación y reubicación de 21 módulos existentes, así como instalar 5 módulos nuevos en diferentes dependencias de la Administración Pública Capitalina y el Módulo Central de Atención Ciudadana en la Contraloría General.

El plan de la DAC, se encamino a través de un Programa de Rediseño del Sistema de Atención Ciudadana para implementar nuevos procedimientos que en aquel momento eran: la atención y solución inmediata de problemas; la gestión de audiencias y evaluación de la gestión de los servidores públicos así

---

<sup>243</sup> Feigenbaum define al Control Total de Calidad como: Un sistema eficaz para integrar los esfuerzos en materia de desarrollo de calidad, mantenimiento de calidad y mejoramiento de calidad realizada por los diversos grupos en una organización, de modo que sea posible de producir bienes y servicios a los niveles más económicos y que sean compatibles con la plena satisfacción de los clientes. El enfoque administrativo de la Calidad Total requiere de la gestión de los siguientes elementos: Calidad centrada en dar valor superior a los clientes, Liderazgo, Desarrollo de Personal con enfoque de calidad, Información y Análisis, Administración y Mejora de los Procesos, Impacto en la Sociedad y Resultados. En Rayek Romano, Elias. Factores de la cultura organizacional burocrática que favorecen o limitan la implementación de la filosofía de la calidad total en la administración pública federal mexicana. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, Universidad Iberoamericana, 1995, p. 36. Definición de Feigenbaum tomada por el autor a su vez de Ishikawa, Kaoru. ¿Qué es el control total de calidad?, La modalidad japonesa. Colombia, Norma, 1986, p. 84.

<sup>244</sup> Para el concepto de cliente véase Gerald E. Smith y Carole A. Huntsman, "Reframing the Methaphor of the Citizen -Government Relationship: A Value-Centered Perspective", *Public Administration Review*, vol. 57, núm. 4, julio-agosto de 1997, pp. 309-318. Adopta las críticas que señalan que este modelo otorga un papel pasivo al ciudadano y propone que éstos no sean vistos como clientes, sino como dueños. Es necesario tomar en cuenta que el concepto de ciudadano ha tomado connotaciones diferentes según su capacidad para influir en la definición y distribución de bienes públicos, de los bienes de consumo social. En un momento puede ser usuario, en otro beneficiario y en otro más cliente. El usuario recibe los beneficios de manera directa, pero no tiene suficiente capacidad para influir en la oferta o la demanda de estos bienes. El beneficiario recibe los beneficios y los impactos indirectos de la distribución. El cliente recibe los beneficios directamente, pero además tiene la capacidad y los elementos para influir y determinar la oferta y la demanda de dichos bienes. Tomado de: Martínez Reyes, Héctor. "Estudio Introductorio". En Barzeiay, Michael. Op. cit., p. 6.

como de la calidad de los trámites y servicios a través de encuestas y entrevistas a los ciudadanos.

Para lograr lo anterior, se genero un Sistema Global de Atención Ciudadana con el desarrollo de medios para la recepción de demandas ciudadanas como: Buzones, Líneas Telefónicas, Módulos, Correo, Internet y Sistema Quejatel-Locatel. La idea principal del sistema estribaba el conjuntar las demandas ciudadanas para generar información sustantiva al Gobierno del DDF, a fin de detectar áreas problemáticas y de oportunidad para la mejora continua de los servicios y combate a la corrupción<sup>245</sup> en las Ventanillas Únicas y CESAC's delegacionales.

Otras líneas de acción de la DAC eran: generar un sistema adecuado de selección, contratación y desarrollo de personal para que los servidores públicos adscritos a módulos tengan el perfil adecuado para brindar un servicio de calidad y excelencia a la ciudadanía; el desarrollo de un sistema informático para la automatización de los procesos para reducir costos, tiempos y plazos.

En primera instancia el proceso que termino a la DAC como área de nueva creación fue el proceso de captación de quejas y denuncias, que como tal, ya existía en la Dirección de Responsabilidades y Sanciones<sup>246</sup>, bajo el simple llenado de una forma en la que se captaba la queja y/o la denuncia.

---

<sup>245</sup> La corrupción posee múltiples derivaciones en el plano contextual de su propio término; lo cierto es que ésta se encuentra estructurada desde un plano netamente cultural desde tiempos prehispánicos en la historia de México, y se la ha asociado con la política, por ello, al hablar de corrupción política se define como "el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado". Definición de Tefvik F. Nas, Albert C. Price y Charles T. Weber, "A policy-oriented theory of corruption", en *American Political Science Review* 80, 1986: 108, extraída de Morris, Stephen D. *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*. México, Siglo XXI, 1992, p. 18.

<sup>246</sup>La Dirección de Responsabilidades y Sanciones formaba parte de la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades de la Contraloría General, junto con la recién creada Dirección de Atención Ciudadana y la Dirección de Normatividad. En cuanto a sus atribuciones ésta se encuentran contempladas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 72, vigente.



Lo sustantivo de la implementación de reingeniería era tratar de captar lo menos posible de quejas y denuncias, debido a que ésta Dirección durante mucho tiempo presentaba altos índices de quejas y denuncias sin resolver o sea, un sobre exceso para la infraestructura operativa a su interior, y lo más grave es que muchas de ellas, se trasladaban en Acuerdos de Imprudencia, sin que la Contraloría General cumpliera su cometido para el cual había sido creado.

En este sentido, se observaba que se captaban quejas y denuncias por sentido común por que así se le confería a la Contraloría General, pero no se daba cuenta que muchas de ellas por su propia naturaleza se podían resolver de manera inmediata pues se derivaban por la falta de aplicación de las autoridades a la prestación de determinados servicios públicos ó su retraso en tiempos de respuesta, etc.

El antídoto fue entonces rediseñar un proceso monótono para enriquecerlo y hacerlo más factible, con el fin de aminorar la sobre carga de trabajo de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, para su mejor desarrollo en emitir sanciones efectivas y apegadas a Derecho, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>247</sup>.

Es importante resaltar que la formación de la agenda para la realización de la política pública modernizadora, se basaba en las circulares 1, emitidas de 1995 a 1997<sup>248</sup>, por parte de la Oficialía Mayor del Distrito Federal y de las cuales la Contraloría General, disponía a ejecutar las directrices establecidas en función de establecer las RIG's coordinadas y coherentes en la realización de los propósitos de acuerdo con el Programa de Calidad y Excelencia.

---

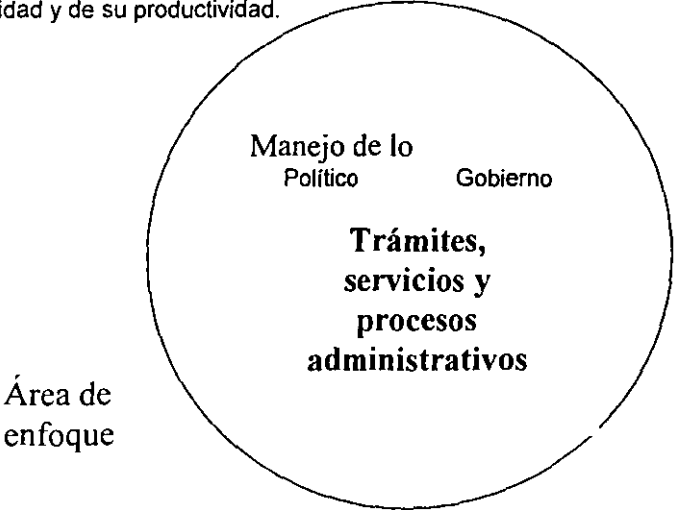
<sup>247</sup> Diputados panistas pertenecientes a la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presentaron una iniciativa de Ley para la creación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal, que hoy en día, todavía continúa como mero proyecto.

<sup>248</sup> Circulares Administrativas 1995, 1996 y 1997, emitidas por la Oficialía Mayor, cuya función establecía el marco regulatorio a seguir durante el ejercicio administrativo y presupuestal conforme a los planes y programas establecidos.

Sobre la metodología de Reingeniería de Procesos, ésta se tomó sobre la propuesta de la consultora Arthur D. Little para la Contraloría General<sup>249</sup> en función de: Antecedentes, Plan General de Trabajo, Fase I: Diagnóstico Inicial y Selección de Procesos Críticos, Fase II: Análisis y Rediseño de los Procesos Críticos, Fase III: Diseño detallado de Procesos Críticos, Fase IV: Conversión de Procesos Críticos; Rol del Facilitador y Cuestionario Básico de Entrevistas, resumidos en los siguientes esquemas:

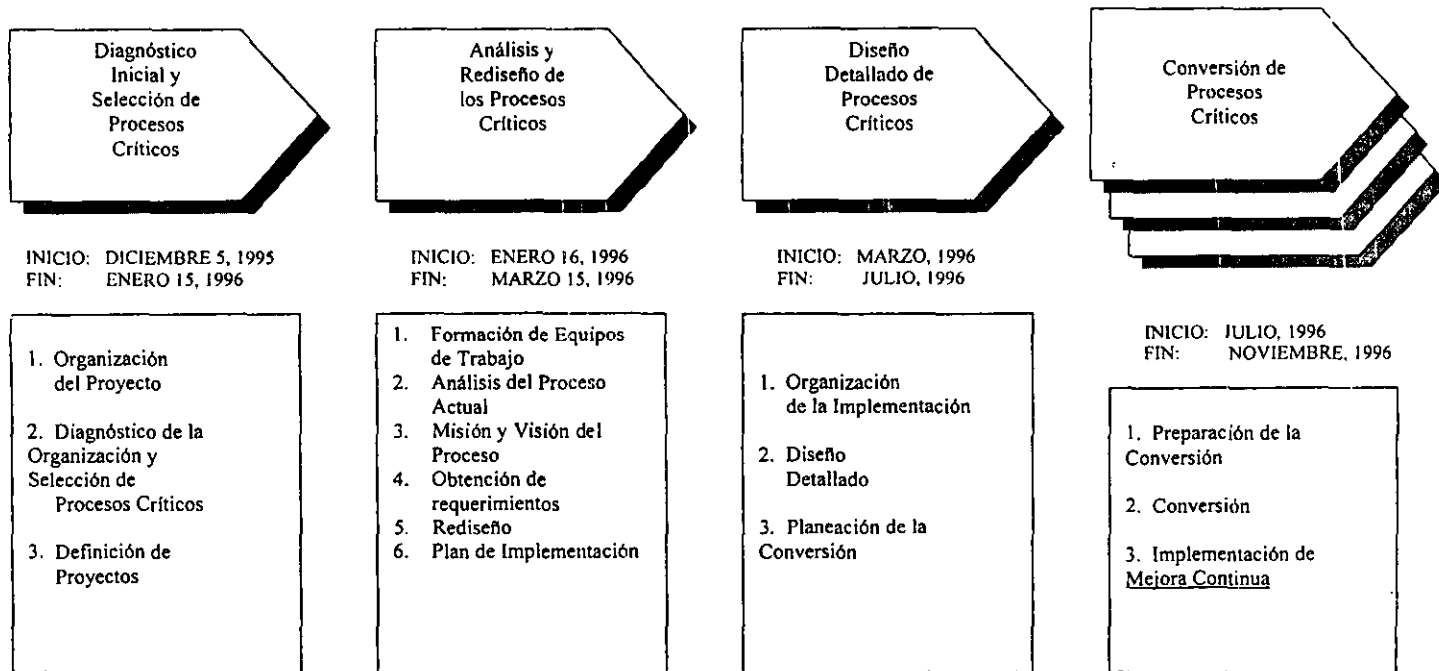
El Gobierno del Distrito Federal, propuso desarrollar internamente una cultura de calidad y excelencia traducida en valores como: productividad, eficacia y eficiencia, de forma que se mejoren substancialmente los servicios que presta a la ciudadanía.

Bajo los siguientes valores: productividad, calidad, servicio y excelencia con las características a implantar de: Orientación a las necesidades del ciudadano; Aprendizaje, mejora continua y multihabilidades como parte del trabajo cotidiano; Trabajo por equipo y procesos integrados; Organizaciones flexibles y productivas; Facultación en la toma de decisiones; Involucramiento, información y alta participación del personal y Autocontrol del servicio, de su calidad y de su productividad.



<sup>249</sup> Contraloría General del D. F. Carpeta Institucional de Reingeniería. México, Arthur D. Little, 1996.

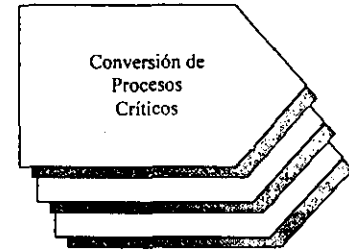
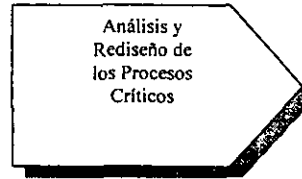
## Se propusieron cuatro grandes fases para desarrollar el proyecto en la Contraloría General:



\* Las siguientes gráficas incluyendo ésta, fueron elaboradas por Arthur D. Little (Derechos Reservados).

## Fase I: Diagnóstico inicial y Selección de Procesos Críticos

---



1. Organización del Proyecto
2. Diagnóstico de la Organización y Selección de Procesos Críticos
3. Definición de Proyectos

Durante las primeras cinco semanas del proyecto se identificarán las principales oportunidades de mejora.

- A través de entrevistas con
  - Contralor General
  - Directores Generales
  - Directores de Área
  - Puestos o Personas Clave
- Se identificarán las oportunidades principales de acuerdo a criterios
  - Visibilidad
  - Productividad
  - Oportunidad
  - Factibilidad
  - Multiplicabilidad

Para llevar a cabo la selección de los procesos o áreas de oportunidad se definieron los siguientes criterios:

**Visibilidad:** Pondera si el resultado tiene algún efecto perceptible por los clientes de la Contraloría General.

**Productividad:** Evalúa el grado de impacto de cada proceso en los indicadores clave de gestión.

**Oportunidad:** Califica el potencial de mejora del proceso con base en mejores prácticas y en velocidad de implementación.

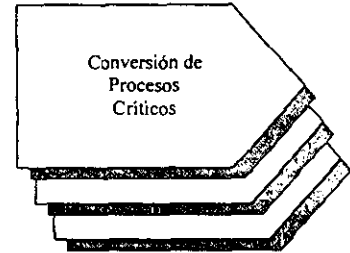
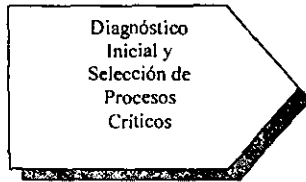
**Factibilidad:** Evalúa la capacidad para mejorar el proceso mediante cambios importantes en la organización y en la optimización de recursos.

**Multiplicabilidad:** Mide la capacidad de que las mejoras puedan implementarse y reproducirse en otras áreas del DDF.

Una vez entendido el marco general de la organización y aplicación de criterios de selección, se realizará la evaluación y se definirán áreas de oportunidad, las cuales reflejaran las inquietudes captadas con el personal entrevistado.

Durante toda la fase se tendrá documentado, el Problema/Oportunidad y Beneficios. Para definir el alcance y beneficio de cada proceso, se llevaran a cabo las actividades a cubrir en el proyecto (Alcance) y Beneficios. Y finalmente, se integraran las mejoras potenciales al terminar el proceso de cambio.

## Fase II: Análisis y Rediseño de Procesos Críticos

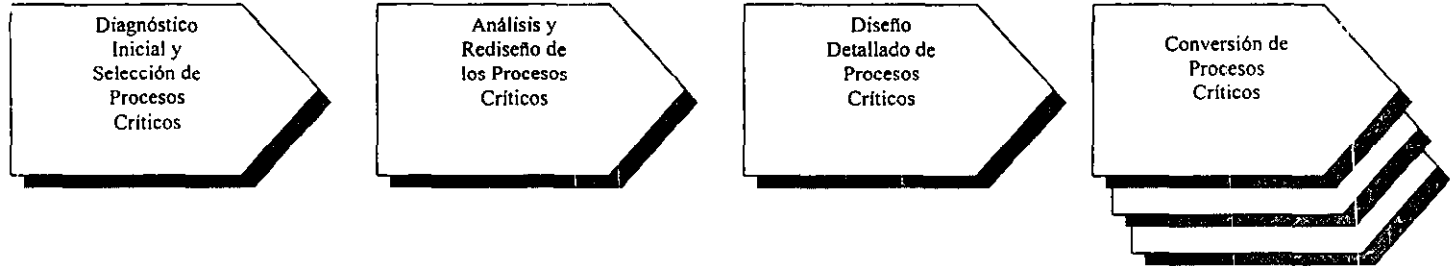


1. Formación de Equipos de Trabajo
2. Análisis del Proceso Actual
3. Misión y Visión del Proceso
4. Obtención de requerimientos
5. Rediseño
6. Plan de Implementación

**Durante esta fase se trabajará con equipos multidisciplinarios de diferentes niveles dentro de la organización y se establecerá, las reglas de trabajo para:**

- Identificar y cuantificar los atributos para la satisfacción de las necesidades de los clientes.
- Definir los principios, misión y visión de procesos y subprocesos, así como los requerimientos en organización, procesos y recursos.
- Definir y diagramar las nuevas actividades dentro del proceso.
- Definir criterios y etapas de implementación y la determinación de los principales cambios e impacto en los indicadores por cada etapa de implementación.
- Elaborar inventario de procedimientos y plan general de implementación.
- Elaborar el programa de trabajo para la 1ª. Etapa de implementación con actividades, responsables, duración y productos a obtener.

### Fase III: Diseño Detallado de Procesos Críticos



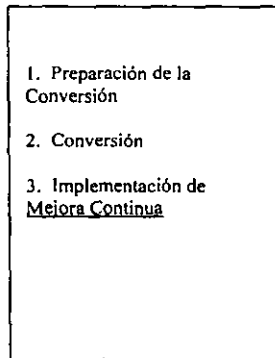
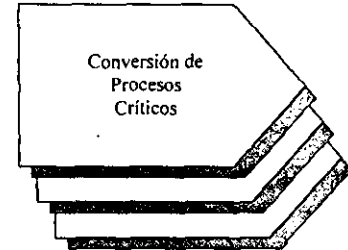
1. Organización de la Implementación
2. Diseño Detallado
3. Planeación de la Conversión

#### Las actividades para esta fase son:

- Definición de estructura orgánica, validación de enfoque y alcance de proyectos y formalización de estructura.
- Descripción de procedimientos y diagramación de flujos de información para:
  - Elaborar inventario de reportes, formatos e interfases.
  - Definir herramientas de trabajo, requerimientos físicos y organizacionales.
  - Diseñar reportes, formatos, interfases, herramientas, instalaciones y organización.
- Planear la difusión interna y externa, preparar entrenamiento de personal, elaborar manual de procedimientos y en su caso, modificación de instalaciones.
- Realizar pruebas de escritorio y elaborar plan de conversión.

## Fase IV: Conversión de Procesos Críticos

---



### Las actividades para esta fase son:

- Preparación y realización de pruebas, así como elaboración del plan de entrenamiento.
- Realización de prueba integral y entrenamiento de equipos.
- Evaluación y comunicación de resultados y evaluación de entrenamiento.
- Con iniciativas de otros procesos y/o mejora continua realizar ajustes a procedimientos.
- Comunicar cambios realizados y definir nuevos requerimientos.
- Verificar la aceptación de usuarios clave e inicio en paralelo.
- Implementar mecanismos y evaluar el desempeño del proceso.
- IMPLEMENTAR MECANISMOS DE MEJORA CONTINUA**



*Rol del facilitador: Facilitar la reingeniería de procesos críticos:*

- Recabando e integrando la información y datos proporcionados por el personal clave de la organización.
- Apoyando en la selección de procesos críticos.
- Integrando grupos de trabajo para análisis y rediseño de los procesos críticos.
- Coordinando, asesorando y capacitando a los integrantes de los grupos de trabajo en la metodología y actividades de reingeniería de procesos.
- Apoyando el rediseño detallado de los procesos clave seleccionados.
- Orientando la conversión de los procesos rediseñados y la implementación de mecanismo de mejora continua, y
- Dando apoyo a los grupos de trabajo en las presentaciones de avance del rediseño de procesos.

*Cuestionario básico de entrevistas:*

¿Cuáles son las funciones básicas dentro de la Contraloría General/Dirección General?

¿Cuáles son los principales productos y/o servicios?

¿Cuáles son las fortalezas/Debilidades/oportunidades/Amenazas de la Contraloría General /Dirección General?

¿Cuáles son los principales clientes de la Contraloría General/Dirección General, los indicadores de servicio y sus necesidades de mejora?

¿Cuáles son las principales estrategias que orientan los esfuerzos de la Contraloría General /Dirección General?

¿Cuáles son los principales problemas y aspectos críticos en la Contraloría General /Dirección General?

¿Cuál es el escenario deseado (Visión) de la Contraloría General /Dirección General?

En función de nuestro rol, ¿En qué proceso considera que más podríamos contribuir para lograr mayores beneficios?

Estas fueron las bases metodológicas de reingeniería para la creación de la DAC, que conforme al equipo estructurado de reingeniería se emitió el siguiente diagnóstico de la problemática encontrada en los Módulos de

Atención Ciudadana coordinados por Secodam y puesto bajo la tutela de las Contraloría Internas, desde el ámbito operativo de la administración anterior:

1. La estructura central existente es insuficiente y limitada.
2. El personal que labora en Módulos no reúne el perfil adecuado para el puesto, ni tiene la capacitación y adiestramiento requerido.
3. No cumple con el tiempo de respuesta a la ciudadanía.
4. Falta estandarizar las actividades, tareas, pasos, formatos y documentos en cada componente del proceso general.
5. Existe personal en Módulos con conocimiento limitado del proceso para recibir y atender las quejas, denuncias, sugerencias y reconocimientos que la ciudadanía necesita.
6. La ciudadanía desconoce los servicios que prestan los Módulos.
7. No existe coordinación y control entre Módulos, contralorías Internas y Contraloría General.
8. Los Módulos no tienen capacidad de respuesta al ciudadano, toda vez que no hay seguimiento y control de los asuntos recibidos y atendidos.
9. No existe un sistema automatizado en Módulos para el registro, control y seguimiento de asuntos captados.
10. No existe una evaluación del desempeño de los servidores públicos.
11. No existe un sistema de evaluación que permita conocer las áreas de oportunidad de las unidades administrativas.
12. La mayor parte del mobiliario en Módulos esta en malas condiciones de operación, no existe o es insuficiente.
13. Faltan cartelones informativos, trípticos y señalización que faciliten el proceso de información sobre las funciones de los módulos.

De tales elementos se partió la necesidad de crear la DAC con el objetivo de controlar y coordinar la operación de los Módulos de Atención Ciudadana así como implementar las mejoras a corto plazo para resolver la problemática descrita, para satisfacer las necesidades de los habitantes del Distrito Federal.

La Dirección de Atención Ciudadana estaba estructurada de dos Subdirecciones, cuatro Líderes Coordinadores de Proyectos, ocho analistas y cinco auxiliares-capturistas. Con un total de 20 servidores públicos.

Una se denominó Subdirección de Atención Ciudadana y coordinaba la operación del Módulo Central de Atención Ciudadana, integrado por dos coordinaciones llamadas Módulo Central y Quejatel-Locatel, respectivamente; a la primera, le tocaba captar asuntos de ciudadanos que acudían directamente y de manera personal a la Contraloría General y a la segunda, la captación de asuntos recibidos por el Sistema Quejatel-Locatel.

La segunda Subdirección se llamó de Módulos de Atención Ciudadana con dos coordinaciones Norte y Sur, en las que se repartían los Módulos periféricos ubicados en las diferentes zonas Delegacionales y áreas del sector público estratégico.

Entre las atribuciones que la DAC poseía, se encontraban:

- I. Planear, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la operación de los Módulos de Atención Ciudadana.
- II. Establecer políticas específicas y los lineamientos de operación de los Módulos de Atención Ciudadana.
- III. Promover la modernización de los Módulos de Atención Ciudadana, a través de la introducción de mecanismos y procedimientos que hagan más eficiente la atención y recepción de asuntos en el Distrito Federal.
- IV. Controlar la recepción y seguimiento de asuntos que la ciudadanía planteó en los Módulos de Atención Ciudadana.
- V. Relacionarse y coordinarse con los medios de comunicación, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales y todos los sectores sociales del Distrito Federal, para que mediante la implementación de diversos programas de acción se reciban asuntos que la ciudadanía planteó.
- VI. Promover en coordinación con las diferentes Dependencias y Entidades de la Administración Pública Local, la instalación de Módulos de Atención Ciudadana, afin de facilitar la presentación de asuntos.
- VII. Coordinar y controlar la recepción y trámite de los asuntos enviados por Locatel.
- VIII. Prestar la asesoría requerida en las materias de su competencia y

IX. La demás que le atribuya expresamente el titular de la Contraloría General del Distrito Federal.

La ubicación de los Módulos de Atención Ciudadana externos eran:

- 16 módulos delegacionales.
- 2 módulos en la Dirección General de Servicios al Transporte (Uxmal y Popotla, respectivamente).
- 1 módulo en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio.
- 1 módulo en el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México.
- 1 módulo en el Registro Civil.

Que daban servicio de las 9:00 a las 15:00 horas de Lunes a Viernes.

La captación de los diversos asuntos por parte de los Módulos Central y Periféricos, eran procesados en la DAC y a su vez remitidos a las áreas de Control Interno Delegacionales y/o Dependencias, para el caso de quejas o denuncias, en cuanto a los otros asuntos sobre todo peticiones, sugerencias, reconocimientos, etc., se turnaban al área responsable para su debida atención y seguimiento.

Hacia finales de 1996, la DAC había captado 212 quejas, 84 denuncias, 3 reconocimientos, 50 sugerencias, 110 consultas, 133 atenciones inmediatas y 85 atenciones telefónicas. Lo que reflejado conforme a la antigua recepción de asuntos por parte de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones existía un decremento de captación en quejas y denuncias del 75%.

Quizá ahí estribó el inicio del éxito de la DAC, recién creada que para finales de 1997 llevaba acumuladas 1,346 quejas, 246 denuncias, 153 reconocimientos, 926 sugerencias, 68,161 consultas, 9,243 atenciones inmediatas, y 540 atenciones telefónicas. Lo que en conjunto represento una disminución del 45% de la captación que se venía teniendo en años anteriores.

En resumen, podríamos inferir que los primeros resultados de Atención Ciudadana, fueron muy buenos para los fines por los cuales se habían creado, pero desafortunadamente para la Contraloría General, los logros eran incompletos por que se necesitaba incorporar al planteamiento de reingeniería la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, debido a la gran acumulación de quejas y denuncias pendientes de desahogar, que si bien y cierto eran pocas para las captadas por Módulo, seguían llegando por otros canales Institucionales como Sactel de Secodam y Contralorías Internas.

El anterior objetivo, no fructifico como se hubiera querido debido a que en diciembre de 1997, con la llegada de la nueva administración perredista encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, los planes y objetivos del Modelo de Atención Ciudadana flanqueo otras políticas de su uso.

De lo anterior, con la nueva llegada de personal se rompieron los esquemas de modernización sustantiva en la Contraloría General del Distrito Federal y sobre todo, de la DAC, a la que ni siquiera pudo conformar un ejercicio de evaluación de su función conforme a lo que se había proyectado, porque nunca hubo tiempo para tal efecto.

La falta de elevar sus atribuciones a materia jurídica, interés y conocimiento para encontrar un modelo permanente de reforma administrativa a su interior, hicieron que con fecha 6 de abril de 1998, se transformara la DAC, en un área exclusiva para la captación de quejas y denuncias, e investigación de los mismos cuando no tenía facultades legales para ello<sup>250</sup>.

---

<sup>250</sup> Oficio-Circular emitido a la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades al personal de la Dirección de Atención Ciudadana, en donde fija los nuevos procedimientos y criterios de operación por parte de su personal adscrito.

A final de cuentas podemos concluir que la creación de la DAC, fue un intento de mejora de la estructura organizacional de la Contraloría General, como efecto modernizador de acuerdo al Programa de Calidad y Excelencia realizado por la última administración priísta, que no tuvo eco en el cardenismo perredista entrante, la falta de visión y continuidad a este tipo de esfuerzos en materia de mejoramiento quedan como "buenos intentos", para el nacimiento de una Nueva Administración Pública, basada en principios de Gestión, Innovación y ejercicio real de Políticas Públicas, sino que éstas se simulan bajo pretendidas políticas de continuidad disfrazadas con tintes políticos que no impactan a la sociedad capitalina.

El resultado sigue por esperarse, la agenda de la Reforma Administrativa queda pendiente tanto a nivel Federal como Local, en el ejemplo del caso que nos ocupa, nunca hubo profesionalización del servicio público ésta continúa siendo un mito; la verdadera democratización será cuando realmente se concensen las políticas públicas modernizadoras en áreas de atención y servicios al público en lo que aún falta y esta por llegar....

## CONCLUSIONES

En virtud de la presente investigación, sobre las tecnologías de gobierno, en torno al proceso de modernización implantado en el Departamento del Distrito Federal en el periodo comprendido de 1995 a 1997, es posible identificar algunos planteamientos que por sus alcances y repercusiones, pueden ser considerados como conclusiones:

1. En sí, no existe una definición única y totalizadora sobre el Estado, pues ésta determinada de la interpretación contextual de acuerdo a alguna teoría o corriente ideológica que lo sustente, para los efectos de su análisis e investigación precedente.
2. No es lo mismo hablar de régimen político y sistema político, toda vez que el primero, constituye sólo la estructura sobre la cual se organiza el poder político a través de sus instituciones para garantizar el *status quo*; mientras que el segundo; estudia cómo interactúan el régimen y las relaciones de poder a su interior.
3. No existe ningún tipo ideal de clasificación para los regimenes políticos, sino modelos que se utilizan con fines heurísticos y sirven como guías para una mejor comprensión de los mismos. El establecer un número adecuado de tipos de regimenes políticos dependerá pues, por cuestiones de criterios, teorías o usos doctrinales-conceptuales específicos.
4. El régimen político imperante en México se considera "centralista" con un "sistema de partido dominante semicompetitivo"; en tanto, su sistema político estaba considerado como presidencialista autoritario ó absolutista. Por lo anterior, con el reciente proceso político de transición democrática, podemos decir que continuamos con el mismo régimen, y un aparente despliegue a un sistema político presidencialista democrático ó moderado.

5. La Administración Pública se concibe como el conjunto de instituciones y órganos de gobierno orientados a legitimar las acciones del gobierno de acuerdo con las condiciones reinantes en el Estado de corte capitalista. Asimismo, posee un rol conciliador de las demandas sociales para su valoración y resolución, cumpliendo de esta manera, su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase política que ejerce el poder en la sociedad a la que gobierna.
6. El instituir un auténtico servicio civil de carrera, constituye un elemento vital para el desarrollo de una Nueva Administración Pública con perfiles de innovación, modernidad, democracia, honestidad, apertura eficiencia, eficacia y sobre todo, *que sea necesaria para la sociedad a la que sirve.*
7. La crisis del Estado Capitalista es de orden estructural reflejado por problemas de gobernabilidad mediante sus instituciones y órganos gubernamentales que no son capaces de satisfacer las necesidades políticas, económicas, sociales y culturales de la población rebasadas por la vorágine de mercado que asume el modo de producción capitalista tardío, lo que ocasiona su desintegración.
8. La crisis política del Estado, es resultado manifiesto de una crisis estructural de legitimidad y racionalidad de la Administración Pública por su ausencia eficaz y eficiente en la actividad gubernamental sobre los asuntos de "lo público", misma que crea un campo de ingobernabilidad de orden estructural que no justifican el fin del Estado en la sociedad.
9. En virtud de lo anterior, la crisis de la Administración Pública se refleja por su inmensa complejidad organizacional, derivada de jerarquías verticales y de orden burocrático, que no respondían a las exigencias de los nuevos ordenes sociales establecidos por los sistemas capitalistas que han impulsado un mercado económico global, mejor conocido como "liberalismo económico".



10. La crisis del Estado Mexicano, se hizo patente en virtud de su "dependencia económica", lo que ocasionó que en las diferentes etapas del capitalismo mundial se le asignara un rol determinado según la división internacional del trabajo. Por lo tanto, se le considera un país periférico subdesarrollado y supeditado a las determinantes y condiciones económicas imperantes del mercado que afecten la economía de los países centrales o desarrollados.
11. El inicio de la Revolución Mexicana marco cambios profundos en la estructura interna de un nuevo Estado Mexicano que hacia 1929 consolidó las condiciones de conservación de su poder consolidando un régimen centralizado a través de un sistema político presidencialista autoritario con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), como partido de Estado.
12. Las fases de "sustitución de importaciones", "desarrollo estabilizador" ó "con crecimiento", dieron la oportunidad al Estado Mexicano de entrar al mercado de competencia mundial, para asegurarle su capacidad evolutiva de una economía de mercado constante, reflejada hasta nuestros días.
13. El concepto más real de Reforma del Estado es aquella que la considera como el proceso histórico que busca una nueva relación entre el Estado y la sociedad, mediante el cambio entre las fronteras de "lo público" y "lo privado". Existe una amplitud de las relaciones de mercado, más que de lo privado que afectan el carácter estatal, como parte de lo público, misma que ha generado mayores espacios para la participación ciudadana que se consolidan día con día.
14. La reforma del Estado posee diferentes posiciones: la económica, la política, la social, la administrativa y la jurídica. De hecho, si bien es cierto, cada una de ellas alberga sus propios contenidos y cualidades, no las podemos considerar como únicas y verdaderas, sino que conforman parte de la agenda en la Reforma del Estado. La búsqueda de llevar a cabo una de ellas, sin considerar o a partir de las otras provoca un parteaguas histórico que la llevarían inexorablemente a cuestionarla. La necesaria reforma administrativa es uno de los principios más elementales en la agenda de la reforma del Estado.

15. Uno de los propósitos, de la Reforma del Estado lo constituye la modernización y pugna en contra del tamaño del Estado; y por consecuencia, el adelgazamiento de su gobierno ó redimensionamiento; sin embargo, la idea anterior es errónea, pues depende de la capacidad de gestión gubernamental ó las acciones de la Administración Pública, para cumplir las actividades encomendadas en las organizaciones públicas según la óptica de los gerentes públicos encomendados, de ahí entonces existen en el fondo excepciones a la regla.
16. Otro de los propósitos de la Reforma del Estado es mejorar su gestión gubernamental, incorporando herramientas o tecnologías de buen gobierno, nacidas del componente de la Nueva Administración Pública (NAP), vía paradigmas por un lado, de Políticas Públicas insertado en el aspecto macro del proceso de Reforma del Estado y por el otro, de la Nueva Gestión Pública como recurso micro a nivel organizacional; como colaborador para aumentar la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios públicos generados en la gestión gubernamental, con respecto de la ciudadanía.
17. Los enfoques de la Reforma del Estado –neoliberal, neointervencionista y neoinstitucional-, buscan enfatizar elementos necesarios del proceso de reforma. La base de estos enfoques subyacen en el papel del Estado: regulador, promotor, interventor, institucional, democrático y de justicia social; para la elección de alguno de estos enfoques debe partirse de una adecuada distribución de la riqueza y bienestar social. Por ende, no existe una Reforma del Estado como tal, sino esta debidamente consensada en todos los factores de producción y actores sociales y políticos.
18. No existe una Reforma del Estado en México como tal, debido a que esta se encuentra inhibida por el sistema político presidencialista que busca su permanencia en el ejercicio del poder al ser impulsada desde arriba; por ello, funge como la principal barrera para llevar a cabo una verdadera Reforma del Estado. Es verdad que el presidencialismo fue pieza clave para la transición pacífica al poder después de movimientos como la

Independencia, la Reforma y la Revolución, pero hoy en día se ha convertido en un elemento determinante para empezar la transición democrática.

19. Es necesario edificar una Reforma del Estado a través de un verdadero sistema presidencial democrático, donde exista un equilibrio real de poderes, con estricto apego constitucional por parte del poder ejecutivo, un autentico pacto federación estados y municipios que respeten sus ámbitos de acción de forma coordinada a fin de llevar a cabo sus propósitos; y por último, iniciar una política nacional de fondo en materia de descentralización y desconcentración administrativa.
  
20. La reforma administrativa iniciada por Luis Echevarría Alvarez, constituyo el inicio del proceso de modernización administrativa en el sector público en México cuando fue cuando se constituyo la Comisión de Administración Pública (CAP) que formulo un diagnostico titulado *Informe sobre la Administración Pública*.
  
21. La Reforma del Estado Mexicano Contemporáneo, se llevó a cabo en dos etapas: la primera con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988; y la segunda; con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994; que aunque son diferentes en sus resultados y sus reformas, no es posible entenderlas la una sin la otra.
  
22. La reforma del Estado en el gobierno madridista implico la ruptura total con el populismo y la intervención del Estado. Su reforma administrativa, se baso en la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF); un intento fracasado de servicio civil de carrera y un programa de simplificación administrativa junto con un programa de desburocratización. Por ello, como tal, la reforma administrativa quedo pendiente. El mayor significado de este sexenio lo represento el nacimiento y consolidación del neoliberalismo en la vida de la nación y la nueva inserción en el mercado global.

23. La reforma del Estado salinista, por la rapidez de sus resultados en los cambios introducidos, significó una profunda polémica a su alrededor, que en el aspecto administrativo inicia con un redimensionamiento estructural de las Instituciones y Órganos de Gobierno; asimismo, el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal coordinado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se constituyó como el nuevo eje de la modernización de la administración pública dio continuidad al proyecto del sexenio anterior.

24. En entonces, la reforma administrativa una forma de modernización que ha sido prolongada por más tiempo, después de los 70's, la reforma administrativa no se considera básica y relevante.

25. La reforma administrativa significa un proceso permanente que trata de ordenar los objetivos de la administración pública, sus estructuras, procesos, procedimientos y recursos (humanos, materiales, técnicos y operativos) a las demandas de desarrollo económico y social, para la introducción de tecnologías de buen gobierno como lo son las Políticas Públicas y la Reingeniería de Procesos.

26. La tipología sobre la reforma administrativa varía de acuerdo a sus propósitos y la concepción que se tiene de acuerdo a ésta, conforme a los motivos internos y externos que un país determinado posee para modernizar su administración pública y el rol de los actores que participan en ella. En general, se encuentran cuatro tipos de reformas administrativas: 1) las que enfatizan cambios en las estructuras de las instituciones públicas; 2) las que buscan la racionalidad de los insumos; 3) las que demandan una "reforma de papeleo" y 4) las que poseen criterios economistas.

27. Las percepciones de modernización y cambio organizacional son las que prevalecen en Latinoamérica, como procesos de reforma administrativa implantados en la administración pública para su mejora. La reforma administrativa como tal, sigue pendiente y su instrumentación se encuentra inacabada con adecuaciones conforme a tales percepciones.

28. Las Políticas Públicas como tales existen de acuerdo a su grado metodológico y de incorporación en la administración pública, la discusión sobre su naturaleza así como enfoques que representa, no constituyen verdades absolutas sino relativas para el constante depuramiento de éstas. Por lo tanto, no son Políticas Públicas aquellas que carecen de concenso al momento de instrumentarse, por los responsables de su elaboración.
29. Las Políticas Públicas y la Reingeniería de Procesos, no constituyen panaceas, de solución a todos los problemas de lo público, pero sus enfoques permiten abordar situaciones contingenciales que surgen en el quehacer político mejorando las acciones de Gobierno a través de la Administración Pública y evitando la ingobernabilidad.
30. Asimismo, la Política Pública llamada Programa de Modernización Administrativa instrumentada por el Departamento del Distrito Federal de 1995 a 1997, se perfila como centralista y autoritaria y sin capacidad de concenso con respecto de la sociedad civil; que por otro lado, funge como inexistente y se trata de un simple programa gubernamental sexenal, con tintes modernizantes.
31. La creación de la DAC, fue un intento de mejora de la estructura organizacional de la Contraloría General del Distrito Federal, como efecto modernizador de acuerdo al Programa de Calidad y Excelencia realizado por la última administración priísta, que no tuvo eco en el cardenismo perredista entrante, la falta de visión y continuidad a este tipo de esfuerzos en materia de mejoramiento quedan como "buenos intentos", para el nacimiento de una Nueva Administración Pública, basada en principios de Gestión, Innovación y ejercicio real de Políticas Públicas, sino que éstas se simulan bajo pretendidas políticas sexenales de continuidad disfrazadas con tintes políticos que no impactaron a la sociedad capitalina.

## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

1. Agranoff, Robert. **Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales.** (Material didáctico para el "Seminario de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno 2000-2001").
2. Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio introductorio". En Aguilar Villanueva, Luis F. **El estudio de las políticas públicas.** México, Miguel Angel Porrúa, 1996.
3. Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio". En Aguilar Villanueva, Luis F. **Políticas Públicas II: La hechura de las políticas.** México, Miguel Angel Porrúa, 1996.
4. Aguirre Leal, Carlos Ignacio. **Políticas Públicas, para el desarrollo político de México: Las Nuevas Paradojas del Estado.** México, IAPEM, 1998.
5. Albarrán Cruz, José Luis. "Ventanilla Única y Simplificación Administrativa: límites, potencialidades y perspectivas", en Revista IAPEM, No. 25, Enero-Marzo. **Ventanilla única de Gestión: una Experiencia de Simplificación Administrativa y Mejoramiento de la Atención al Público.** México, IAPEM, 1995.
6. Arellano Gault, David. "De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas", en Revista Conmemorativa del Colegio. **El Estado del Arte.** México, CNCPYAP, 1999.
7. Arellano Gault, David. **Evaluación Organizacional del Programa de Modernización Administrativa del D.D.F. (1995-1997).** División de Administración Pública. Documento de trabajo, No. 65. México, CIDE, 1998.
8. Arellano Gault, David. **Modernización Administrativa de las Grandes Metrópolis: Perspectivas y Evaluación del Programa de Modernización Administrativa del D. D. F. (1995-1997).** México, CIDE, 1997.
9. Arellano, David; Cabrero, Enrique y Del Castillo Arturo (Coordinadores). **Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental.** México, CIDE-Miguel Angel Porrúa, 2000.
10. Arguelles, Antonio y Gómez, José Antonio. **Guía metodológica para la desconcentración y modernización de estructuras administrativas.** México, Miguel Angel Porrúa, 1995.
11. Arguelles, Antonio y Gómez, José Antonio. **Hacia la reingeniería educativa: El caso CONALEP.** México, Limusa, 1999.
12. Ayala Espino, José. **Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado.** México, AEFÉ-FACE-PORRÚA, 2000.
13. Bailleres Helguera, Enrique y Jiménez Guzmán, Rodolfo. "Las Políticas Públicas, Gerencia y Gestión Pública Modernas: ¿Panaceas de racionalidad y eficiencia ó nuevas tecnologías de gobierno?", en Revista IAPEM No. 35, Julio-Septiembre. **Políticas Públicas: Actualidad y Perspectivas.** México, IAPEM, 1997.
14. Barenstein, Jorge. "El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana", en Ensayos del CIDE. Colección Administración Pública. México, CIDE, 1989.

15. Barrera Zapata, Rolando. "La ventanilla única, una forma de organización en la gestión pública", en Revista IAPEM, No. 25, Enero-Marzo. **Ventanilla única de Gestión: una Experiencia de Simplificación Administrativa y Mejoramiento de la Atención al Público.** México, IAPEM, 1995.
16. Barzelay, Michael. **Atravesando la burocracia.** México, CNCPYAP-FCE, 1999.
17. Bedolla Garduño, Ethel y Mendoza Rodríguez, Francisco Ricardo. **Crisis y Reconversión Industrial: Hacia una modalidad de legitimación del Estado Mexicano.** Tesis de Licenciatura en Sociología y Economía, respectivamente. México, UNAM, 1991.
18. Behn, R.D., "How to Terminate Public Policy: A Dozen Hints for the Would-Be Terminator", en *Policy Analysis*, n1 4, 1978, pp. 393-413.
19. Blau, P.M., "Orientations towards Clients in a Public Welfare Agency". En Katz-Danet (eds.), **Bureaucracy and the Public.** Nueva York, 1973.
20. Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. **Diccionario de política.** México, Siglo XXI, 1995.
21. Buendía Vázquez, Alejandro. "Políticas Públicas. Enfoques y Perspectivas", en Revista IAPEM, No. 35, Julio-Septiembre. **Políticas Públicas: Actualidad y Perspectivas.** México, IAPEM, 1997.
22. Bustamante, Lenin. "Las políticas públicas en las transformaciones del Estado mexicano moderno", en Pineda, Juan de Dios (coordinador). **Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad.** México, CNCPYAP-ITAM-Universidad Anáhuac, 1999.
23. Cabrero Mendoza, Enrique. **Evolución y cambio en la Administración Pública. Del administrador al gerente público.** México, INAP, 1992.
24. Calderón, José María. **Génesis del presidencialismo en México.** México, El caballito, 1988.
25. Cámara de Diputados: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoleg/libro3.htm>
26. Carpizo, Jorge. **El presidencialismo en México.** México, UNAM, 1985.
27. Carranza Olmedo, Raúl. "Modernización, Democracia y Cambios Político-Administrativos", en Revista IAPEM No. 32, **Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio (Memoria),** México, octubre-diciembre, 1996.
28. Cedillo Hernández, Miguel Angel. "La desregulación administrativa en el Distrito Federal", en Revista Prospectiva, Año 3, No. 9, Marzo. **El futuro inmediato (Segunda Parte).** México, Agrupación Política Nueva, A.C., 1998.
29. Cedillo Hernández, Miguel Angel. **La Modernización de la Administración Pública en México.** Tesis de Maestría en Administración Pública. México, UNAM, 1996.
30. Cerroni, Umberto. **Política: Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías.** México, Siglo XXI, 1996.
31. Contraloría General del D. F. **Carpeta Institucional de Reingeniería.** México, Arthur D. Little, 1996.
32. Cosío Villegas, Daniel. **El sistema político mexicano.** México, Joaquín Mortiz, 1986.
33. Crozier, Michael. **Estado modesto, Estado moderno.** México, FCE, 1992.
34. DDF. **Calidad y Excelencia.** Boletín informativo del Programa de Calidad y Excelencia del DDF, No. 06, México, Septiembre-Octubre, 1997.

35. DDF. **Calidad y Excelencia**. Boletín informativo del Programa de Calidad y Excelencia del DDF, No. 03, México, Mayo, 1997.
36. DDF. **Calidad y Excelencia**. Boletín informativo del Programa de Calidad y Excelencia del DDF, No. 05 México, Julio-Agosto, 1997.
37. DDF. **Modernización de los servicios públicos**. México, DGMA, 1997.
38. DDF. **Presentación de Avances del Programa de Calidad y Excelencia (Memoria)**. México, DGMA, 1996.
39. DDF. **Sistemas de Atención Ciudadana**. México, DGMA, 1997.
40. De Kostka Fernández, Estanislao. **Políticas Públicas**. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Universidad Complutense de Madrid. E-mail: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/terminog.htm>
41. Del Castillo Vega, Arturo. **Transformación Institucional en Organizaciones Gubernamentales: elementos para el análisis del cambio adaptativo**. División de Administración Pública. Documento de trabajo, No. 52. México, CIDE, 1998.
42. Del Castillo, Arturo. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos**. División de Administración Pública. Documento de trabajo, No. 44. México, CIDE, 1996.
43. Dunn, W.N. **Public Policy Analysis**. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1981.
44. Duverger, Maurice. **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**. España, Editorial Ariel, 1988.
45. Echevarría Fernández, Juan Ignacio. **La reingeniería de procesos como estrategia de reestructuración y cambio de las empresas mexicanas**. (Tesis de Licenciatura). Universidad Anáhuac del Sur. Escuela de Administración de Empresas, México, 1994.
46. **Estatuto de Gobierno del Distrito Federal**. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 26 de julio de 1994, reformas por decretos publicados los días 3 de junio y 12 de diciembre de 1995, 22 de noviembre de 1996, 4 de diciembre de 1997 y 14 de octubre de 1999.
47. Ferrí Dura, Jaime. **Políticas Públicas**. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Universidad Complutense de Madrid. E-mail: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/terminog.htm>
48. González Parás, José Natividad. "La Administración Pública en la Reforma del Estado" (Ponencia), en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. **La Reforma del Estado en la Segunda Mitad del Sexenio**. México, 1998.
49. Guerrero, Omar, **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**. México, Miguel Angel Porrúa, 1999.
50. Guerrero Orozco, Omar. **La administración pública en el estado capitalista**. México, Fontamara, 1988.
51. Guerrero, Omar. **La teoría de la administración pública**. México, Harla, 1986.
52. Guerrero Orozco, Omar. "Perfil de la Administración Pública socialmente necesaria", en Revista IAPEM No. 32. **Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio**. México, IAPEM, Octubre - Diciembre -1996.
53. Guerrero Orozco, Omar. **Principios de Administración Pública**. Colombia, ESAP, 1997.
54. Gurrieri, Adolfo. **La obra de prebisch en la CEPAL**. México, F. C. E., Lecturas: 46\* y 46\*\*, 1982.



55. H. Moreno, Pedro. "La implementación: "talón de Aquiles" en la elaboración de políticas sociales", en Pineda, Juan de Dios (coordinador). **Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad**. México, CNCPYAP-ITAM-Universidad Anáhuac, 1999.
56. Habermas, Jurguen. **El discurso filosófico de la modernidad (Doce lecciones)**. Argentina, Taurus, 1989.
57. Habermas, Jurguen. **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**. Argentina, Amorrortu Editores, 1989.
58. Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary, C. R. "La ciencia política y los tres paradigmas". En Alarcón Olguín Víctor y Zamitz Gamboa Héctor (Coordinadores). **Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política**, de la Revista Conmemorativa del Colegio 25 Aniversario. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., 1999.
59. Hammer, Michael y Champy, James. **Reingeniería**. Colombia, Norma, 1995.
60. Haywood, Stuart y Rodrigues, Jeff. "Nuevas fronteras entre Estado y sociedad. En Kliksberg, Bernardo (compilador). **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**. México, INAP-FCE, 1994.
61. Heady Ferrel. **Administración Pública. Una perspectiva comparada**. México, CNCPYAP-FCE, 1998.
62. Hood, Christopher y Jackson, Michael. "Dos filosofías administrativas: lo moderno y lo antiguo", en Pineda, Juan de Dios (coordinador). **Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad**. México, CNCPYAP-ITAM-Universidad Anáhuac, 1999.
63. Huntington, S. P. **El orden político en las sociedades en cambio**. Argentina, Paidós, 1976.
64. Isla Gómez, María de las Mercedes. **La reingeniería como método para eficientar los procesos de capacitación**. Tesis de Licenciatura. Universidad Anáhuac del Sur. Escuela de Relaciones Industriales. México, 1997.
65. Jones, Ch. O., **An Introduction to the Study of Public Policy**. Monterrey, Brooks & Cole Publishing, 1984.
66. Kliksberg, Bernardo. **¿Cómo transformar al Estado?**. México, FCE, 1993.
67. Kliksberg, Bernardo. "Una agenda estratégica". En Kliksberg, Bernardo (compilador). **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**. México, INAP-FCE, 1994.
68. Koontz, Harold y O'Donnell, Cyril. **Curso de Administración Moderna: un análisis de las funciones de administración**. México, Mc'Grow-Hill, 1979.
69. Kramis Joubianc, José Luis. **Sistemas y Procedimientos Administrativos**. México, Universidad Iberoamericana, 1994.
70. Lasswell, Harold. "La orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F. **El estudio de las políticas públicas**. México, Miguel Angel Porrúa, 1996.
71. León, P. De., "Policy Termination as a Political Phenomenon", en Palumbo, D.J. (ed.), **The Politics of Program Evaluation**. Londres, Sage, 1987.
72. **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**. Publicada en la Gaceta Oficial el día 29 de diciembre de 1998.

73. **Ley de Planeación.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.
74. Lindblom, Charles E. **El proceso de elaboración de políticas públicas.** España, MAP, 1991.
75. Löffler, Elke. **La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE.** España, MAP-INAP, 1996.
76. Manganelli, Raymond L. y Klein, Mark M. **Cómo hacer reingeniería.** Colombia, Norma, 1996.
77. Martínez Chávez, Víctor Manuel. "El sistema de control de gestión como base para la modernización" en Gaceta Mexicana, No. 56. **Modernización Administrativa.** México, INAP, Abril, 1997.
78. Martínez Puón, Rafael. "La calidad en la Administración Pública mexicana, de la calidad total a las normas ISO 9000: el camino correcto o el falso camino", en Revista Prospectiva, Año 6, No. 17, Noviembre. **La calidad en el servicio público.** México, Agrupación Política Nueva, A.C., 2000.
79. Martínez Reyes, Héctor. "Estudio Introductorio". En Barzelay, Michael. **Atravesando la burocracia.** México, CNCPYAP-FCE, 1999.
80. Méndez, José Luis. "Elementos teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas", en Revista RAP, No. 84, México, INAP, 1998.
81. Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude. **Las Políticas Públicas.** España, Ariel, 1992.
82. Meyer, Lorenzo. **Fin de régimen y democracia incipiente.** México, Océano, 1998.
83. Montes de Oca Malvaez, Juan. "Administración, gestión y políticas públicas, para una nueva forma de gobierno en México", en Revista Conmemorativa del Colegio. **El Estado del Arte.** México, CNCPYAP, 1999.
84. Montes de Oca Malvaez, José Juan. **Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno.** México, En proceso de publicación, 2000.
85. Moreno Salazar Pedro. "¿Qué son las políticas públicas?". en Revista Prospectiva, Año 4, No. 12, Marzo. **Políticas Públicas ¿PARA QUÉ?** México, Agrupación Política Nueva, A.C., 1999.
86. Morris, Stephen D. **Corrupción y Política en el México Contemporáneo.** México, Siglo XXI, 1992.
87. OCDE. **La Administración al Servicio del Público.** España, MAP, 1991.
88. OCDE. **Un gobierno alerta: Iniciativas de servicios de calidad en la administración.** México, DDF-PUMA, 1996.
89. Ospina Bozzi, Sonia M. "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública" en Revista Gestión y política pública, vol. II, núm. 1, México, CIDE, enero-junio, 1993.
90. Osborne, D. y Gaebler, T. **La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público.** España, Paidós, 1994.
91. Oszlak, Oscar. "El Estado postajuste". En Kliksberg, Bernardo (compilador). **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional.** México, INAP-FCE, 1994.
92. Pardo, María del Carmen. **La modernización administrativa en México.** México, INAP-COLMEX, 1992.
93. Parro, Nereo Roberto. **Reingeniería: Empezar de nuevo.** Argentina, Ediciones Macchi, 1996.

94. Pérez Fernández de Velasco, José Antonio. **Gestión por procesos. Reingeniería y Mejora de los Procesos de Empresa**. España, ESIC, 1996.
95. Pérez, Germán y Mirón, Rosa María. "López Portillo: Un sexenio de auge y crisis" en Puga Cristina, et. al. **Evolución del Estado Mexicano**. México, El caballito, 1988.
96. Pinto, Aníbal. **La teoría del subdesarrollo de la CEPAL**. México, Siglo XXI Editores, 1980.
97. Poder Ejecutivo Federal. **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**. México, SHCP, 1995.
98. Portelli, Hughes. **Gramsci y el bloque histórico**. México, Siglo XXI, 1989.
99. Prats i Catalá, Joan. **La modernización administrativa en las democracias avanzadas: las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias**. España, ESADE, 1992.
100. **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000**. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de mayo de 1996.
101. **Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000**. Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1 de noviembre de 1995.
102. **Proyecto de iniciativa para la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal**, elaborado por diputados panistas de la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
103. Puga, Cristina; Et. al. **Evolución del Estado Mexicano**. México, Tomo III, El caballito, 1986.
104. Rayek Romano, Elías. **Factores de la cultura organizacional burocrática que favorecen o limitan la implementación de la filosofía de la calidad total en la administración pública federal mexicana**. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, Universidad Iberoamericana, 1995.
105. Reyes, Adriana. "Reingeniería", en Revista de Ejecutivos de Finanzas, No. 5, Mayo, México, 2000.
106. Rodríguez Araujo, Octavio. "Reforma del Estado: Límites y Perspectivas" en Revista IAPEM No. 32. **Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio (Memoria)**. México, octubre-diciembre 1996.
107. Rodríguez Valencia, Joaquín. **Simplificación Administrativa**. México, ECASA, 1993.
108. Romero, Jorge Javier. "Estudio Introductorio", en DiMaggio, Paul J. y Powell, Walter W. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México, CNCPYAP-FCE-UAEM, 1999.
109. Sánchez González, José Juan. **Administración Pública y Reforma del Estado en México**. México, INAP, 1998.
110. Sánchez González, José Juan. "La agenda pendiente en la Reforma del Estado", en Enlace 51, No. 51, Nueva Época, Enero-Marzo, México, CNCPYAP, 2001.

111. Sánchez, José Juan. "Profesionalización del servicio público: antecedentes y perspectivas en México", en Pineda, Juan de Dios (coordinador). **Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad**. México, CNCPYAP-ITAM-Universidad Anáhuac, 1999.
112. SECODAM. **Metodología de modernización para la Administración Pública Federal**. México, Secodam, 1997.
113. SECOGEF. **Curso de Capacitación a Prestadores de Servicio Social. Módulos de Atención Ciudadana en el DDF**. Contraloría Social. México, Secogef, 1993.
114. Sonntag, Heinz Rudolf y Valecillos, Héctor. **El Estado en el capitalismo contemporáneo**. México, Siglo XXI, 1983.
115. Subirats, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. España, MAP, 1992.
116. Touchard, Jean. **Historia de las ideas políticas**. España, Tecnos, 1988.
117. Uvalle Berrones, Ricardo. "El carácter multifacético de la Gestión Pública Contemporánea", en Revista IAPEM No. 37, Enero-Marzo. **Retos de la Gestión Pública Contemporánea**. México, IAPEM, 1998.
118. Uvalle Berrones, Ricardo. "El Estado, el Mercado y la Administración Pública: Un enfoque público de su relevancia institucional", en Revista IAPEM, No. 44, Octubre-Diciembre. **Reforma del Estado y Gestión Pública**. México, IAPEM, 2000.
119. Uvalle Berrones, Ricardo. "La Institucionalidad Democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y la nueva administración pública", en Revista IAPEM, No. 46, Mayo-Agosto. **Administración Pública y Ciudadanía**. México, IAPEM, 2000.
120. Uvalle Berrones, Ricardo. "Las Políticas Públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático", en Revista IAPEM, No. 35. México, **Políticas Públicas: Actualidad y Perspectivas**. Julio-Septiembre 1997.
121. Uvalle Berrones, Ricardo. **Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**. México, IAPEM-UAEM, 1998.
122. Uvalle Berrones, Ricardo. **Los nuevos derroteros de la vida estatal**. México, IAPEM.
123. Valdivielso del Real, Rocío. **Políticas Públicas (Análisis de)**. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Universidad Complutense de Madrid. E-mail: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/terminog.htm>
124. Vázquez Cano, Luis Ignacio. **El control gubernamental y la contraloría social mexicana**. México, FCE, 1994.
125. Vázquez Cano, Luis Ignacio. "La simplificación administrativa". **En La administración pública contemporánea en México**. México, SECOGEF-FCE, 1994.
126. Veenswijk, Marcel B. "Políticas públicas". En Kliksberg, Bernardo (compilador). **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**. México, INAP-FCE, 1994.
127. Vértiz Galván, Miguel Ángel. **La corrupción en los trámites administrativos. Cómo entenderla y cómo abatirla**. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas. División de Administración Pública. México, CIDE, 1999.
128. Wolfe, Alan. **Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo**. México, Siglo XXI, 1980.