



Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



***Calidad e innovación: características de la Nueva Gestión Pública en México (periodo 2000-2006).***

**Tesina**

Que para obtener el título de: Licenciada en Ciencias políticas y Administración Pública (Especialidad Administración Pública).

Presenta:

**Claudia Morales Cano**

Asesor: Dr. Ricardo Uvalle Berrones.

México D.F. Septiembre 2005.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

*A mis Padres, a mi esposo y a todos los familiares y amigos que me han apoyado a culminar esta meta, les agradezco enormemente su cariño y comprensión.*

*A mi Universidad y a mi Facultad de las cuales me siento muy orgullosa, a los profesores que me han orientado y animado el interés en el estudio, al Dr. Ricardo Uvalle le agradezco su gran vocación por la enseñanza, la paciencia y el respeto con el que nos guía y asesora.*

*Y en especial, agradezco y dedico este logro a mi pequeño Mariano, motor de grandes y bellos cambios en mi Vida. Te Amo Hijo*

## Índice

<i>Introducción</i>	1
<b><i>Apartado 1 El Mundo Moderno</i></b>	
La Revolución Industrial	6
Consecuencias de la Revolución Industrial	8
Calidad	11
Innovación	13
Globalización	17
<b><i>Apartado 2 La Administración Pública Moderna</i></b>	
El modelo burocrático	25
Las fuerzas del cambio en la Administración Pública	27
Reformas administrativas en las postrimerías del siglo XX	35
La Nueva Gestión Pública (New Public Management)	42
<b><i>Apartado 3 La Nueva Gestión Pública en México</i></b>	
Contexto de la Nueva Gestión Pública	49
Situación actual de la NGP en México: Innovación y Calidad Gubernamental	57
El buen gobierno	59
Agenda del Buen Gobierno	62
<b><i>Conclusiones</i></b>	68
<b><i>Bibliografía</i></b>	72

## Introducción

El inicio del siglo XXI se caracteriza por profundas transformaciones sociales, económicas y políticas, donde las sociedades contemporáneas están inmersas en un medio ambiente de rápido cambio que genera inestabilidad e incertidumbre constantes. Actualmente, conceptos como competitividad, calidad e innovación, son parte del panorama de las organizaciones sociales en todo el mundo. Sin embargo, para comprender de manera más acabada su importancia en la actualidad, es necesario conocer sus antecedentes históricos más o menos recientes.

Abordar de manera cronológica algunas etapas de la historia, permite ubicar las grandes características y tendencias de cada una de ella. Las sociedades actuales han pasado de la era industrial a otra sustentada en el conocimiento y la información.

El surgimiento de este proceso de transformación característico de las organizaciones modernas, también ha incidido en el ámbito gubernamental; los avances tecnológicos y su incorporación a las tareas del gobierno han venido a generar un acercamiento de las tareas públicas con la ciudadanía. Este acercamiento ha originado un mayor dinamismo en la participación política de la

sociedad, factor que afecta directamente el impulso a mejorar la Administración Pública.

En la actualidad, se ha procurado que la Administración Pública trabaje y actúe con mejores respuestas ante una sociedad cada vez más crítica y participativa ante los asuntos públicos, tratando de ajustarse o adaptarse a un nuevo tipo de relación con la propia sociedad y a un nuevo sistema de trabajo con un sentido de mayor responsabilidad, calidad y eficiencia; todo esto ha obligado a la Administración Pública a replantear sus principios y objetivos mediante un proceso de cambio llámese reforma o modernización, el cual da lugar a una Nueva Gestión Pública.

En este orden de ideas se deduce una de las conclusiones principales del presente estudio: la Administración Pública Moderna al responder a los retos del mundo actual, ha ido incorporando algunos elementos de la Nueva Gestión Pública entendida como un sistema de realización que combina actividades, estructuras, procesos, operaciones y sistemas encaminados a mejorar la calidad y eficiencia de las organizaciones gubernamentales; utilizando para ello el desarrollo de la técnica y las tecnologías.

Una segunda conclusión es que, en México se ubica hasta el año 2000, la puesta en marcha de todo un proceso de transformación administrativa con elementos

de la Nueva Gestión Pública, orientándola por la senda de la calidad e innovación.

Por ello, la presente investigación analiza el proceso de modernización en México al inicio del siglo XXI, desde sus principios teóricos e históricos, con el propósito de comprender más a fondo el origen y desarrollo de los elementos que la conforman. El conocimiento de ello, nos sirve sin duda, para asimilar de manera más consciente e informada el comportamiento de la función pública mexicana.

Para fines de exposición, la estructura de la investigación es la siguiente:

En el primer apartado, *El mundo moderno*, se explica en primer término, los factores que dan inicio a la era moderna así como las repercusiones que han tenido y que han sido las que en última instancia, determinan el desarrollo de las sociedades y sus organizaciones. Se destacan conceptos como calidad, innovación, competitividad e incertidumbre no sólo como característicos del mundo moderno, sino también como retos que deben asumir las organizaciones sociales actuales.

El segundo apartado, *La administración Pública Moderna*, estudia la Administración Pública y la manera en que la modernidad determina su desarrollo. Se describe el modelo burocrático considerado el principal aporte de la administración tradicional; se realiza un análisis de las reformas administrativas

del siglo XX con el objetivo resaltar que son la respuesta a los retos del mundo moderno; y por último se destaca el arquetipo de la Nueva Gestión Pública.

El tercer apartado *Incorporación de elementos de la Nueva Gestión Pública en México*, analiza los procesos de modernización administrativa en México a partir de la década de los ochenta, que contextualizan la incorporación de las prácticas modernizadoras en México al inicio de este siglo XXI.

Finalmente se formulan las conclusiones.

## **Apartado 1 . El mundo moderno**

El mundo moderno está conformado por expresiones sociales, políticas y económicas que lo han caracterizado como una etapa histórica de la humanidad. Actualmente vivimos en el mundo moderno y el inicio de esta etapa puede ubicarse a finales del S. XVIII de nuestra era, con el surgimiento de la Revolución Industrial; acontecimiento que los historiadores coinciden en aceptar como el punto de partida para comprender la sociedad del presente.

La Revolución Industrial logró que algunos países experimentaran en el siglo XIX un crecimiento económico sin precedentes, hecho que trajo como consecuencia grandes cambios en todo el ámbito de la vida social. Sin embargo, este hecho sólo marca el inicio del desarrollo continuo de nuevas tendencias sociales, económicas y políticas mundiales que han ido apareciendo a lo largo de los dos últimos siglos.

Es por esto que, para entender las características y retos del mundo moderno, en su etapa actual, es necesario estudiar qué fue la Revolución Industrial y cuáles fueron sus causas y consecuencias.

## La Revolución Industrial

La Revolución Industrial se inicia en Inglaterra a fines del siglo XVIII,<sup>1</sup> y su aporte fundamental es que con ella se logró aumentar la productividad del trabajo humano. Ello hizo que las economías preindustriales comenzaran a producir muchos bienes y servicios y que, por consiguiente, elevaran su renta nacional y su renta por habitante. Desde entonces, los países industrializados han mantenido un crecimiento económico sostenido.

Douglass North al estudiar la Revolución Industrial señala que ...“El proceso de crecimiento económico sostenido que comienza para los historiadores entre 1750 y 1830 modificó radicalmente la forma y el nivel de vida de los hombres y mujeres occidentales.... la población de Inglaterra se triplicó, las ciudades crecieron y algunas de ellas se convirtieron en grandes ciudades; la renta media del ciudadano inglés se multiplicó por más de dos; la agricultura pasó de significar casi la mitad de la producción nacional a ser menos de la quinta parte; y crecieron los servicios y las manufacturas asumiendo el papel anterior de la agricultura.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Escudero, Antonio. *La Revolución Industrial*, México, Editorial Red Editorial Iberoamericana, 1990, p. 37.

Este autor afirma que no se ha alcanzado un acuerdo unánime sobre la cronología de la Revolución Industrial. Sin embargo, las fechas más aceptadas para el surgimiento de ésta son : en Inglaterra durante 1770-1780 a 1830-1850. en Francia, 1790-1800 a 1860-1870. En Alemania fue más tardía, pero más rápida ( 1830-1840 a 1870-1880). Los Estados Unidos se industrializaron entre 1830-1840 y 1870-1880. Japón entre 1875-1880 y 1914.

<sup>2</sup> North, Douglass. *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, España, Editorial Alianza Editorial, 1984, p.183.

Se aplicaron nuevas tecnologías a la producción de bienes y servicios, a través de un gran número de inventos que elevaron la productividad del trabajo humano, tal es el caso de la utilización de máquinas movidas a vapor o al empleo de otros inventos técnicos. Al respecto del cambio tecnológico en este período, Escudero menciona que "... se produjo mucho más mediante la utilización de máquinas movidas con energía inanimada y se emplearon nuevas materias primas más abundantes y eficaces que las anteriores."<sup>3</sup>

Por otro lado, surgieron unidades de producción distintas a las pequeñas explotaciones agrarias y a los talleres artesanales. Fue desapareciendo de este modo el universo de los pequeños productores agrícolas y artesanales, sustituido por otro en el que la tierra, las fábricas y la nueva maquinaria pertenecían a capitalistas que contrataban mano de obra asalariada. Surge así el modelo capitalista como afianzador del desarrollo de los mercados.

Así mismo, se origina una especialización económica de regiones enteras, cada región dejó de producir como antes, un poco de todo; nacieron así grandes mercados nacionales e internacionales. Esta especialización eleva por consiguiente la productividad del trabajo." La competitividad de la industria se cimentó, en principio en su elevada productividad, la expansión del comercio

---

<sup>3</sup> Escudero, Antonio. *Op.cit.* p. 34.

exterior, un constante proceso de innovación tecnológica y nuevas formas de organización del trabajo.”<sup>4</sup>

El predominio de la Revolución Industrial tuvo lugar, cuando el valor de la producción industrial y los servicios dominó en el conjunto de la renta nacional de los países; cuando el aumento de la renta per cápita se convirtió en una norma, y, finalmente, cuando la mayoría de la población comienza a trabajar en la industria y en los servicios.

Al respecto, Douglass North<sup>5</sup>, establece que la Revolución Industrial trajo consigo cambios en la estructura institucional de los sistemas económicos, lo cual en última instancia, es lo que interesa resaltar para poder establecer las tendencias organizativas que con el inicio de la Revolución Industrial, se fueron desarrollando y caracterizaron al mundo moderno.

### **Consecuencias de la Revolución Industrial**

Retomando a North, se considera que el primer paso en el desarrollo de esta revolución económica consiste en la aparición y formalización de las disciplinas científicas, es decir, ***el desarrollo del conocimiento científico*** que generó una

---

<sup>4</sup> North, Douglass. *Op.cit.* p.185.

<sup>5</sup> North identifica las características y desarrollo de la Revolución Industrial dentro de lo que llama una Segunda Revolución Económica en la historia; ya que la Primera Revolución Económica la ubica con la aparición de la agricultura.

amplia gama de líneas de investigación, de manera que la capacidad para utilizar los avances en un área no se vea impedida por la presencia de cuellos de botella en otras disciplinas.

El siguiente paso se refiere al intercambio intelectual entre los científicos y los inventores; este intercambio contribuye a la creciente toma de conciencia de la alta tasa de rendimiento social de los incrementos en el conocimiento básico. "El aspecto más significativo de esta evolución fue que las organizaciones públicas y privadas aprendieron que la raíz última del éxito residía en la investigación básica y experimental. El resultado de este desarrollo consiste en lo que se ha denominado la *industria de la invención*".<sup>6</sup>

Otro paso importante es la evolución de los *derechos de propiedad* para elevar la tasa privada de rendimiento. North señala que la especificación de los derechos de propiedad así como de derechos de propiedad intelectual, han jugado un papel importante en la generación de incentivos a la productividad. En el caso de los derechos de propiedad sobre la innovación y la invención, se desarrollaron de leyes de patentes lo cual reflejó la creciente toma de conciencia pública de la elevada tasa de rendimiento social de los avances científicos y su valor competitivo.

---

<sup>6</sup> North, Douglass. *Op cit.* p. 197.

Por otro lado, se puede establecer que las rupturas tecnológicas que han caracterizado a la revolución son el desarrollo de *la maquinaria automática para sustituir al trabajo y las mentes humanas en la producción, la generación de nuevas fuentes de energía y la transformación fundamental de la materia.*

El primero de estos desarrollos: *la maquinaria automática que sustituye al trabajo y las mentes humanas en la producción* es en parte un resultado de la creciente especialización y división del trabajo que facilitó el diseño de máquinas para sustituir las tareas sencillas y trajo como consecuencia la creación de mercados a gran escala que inducen a elevadísimas producciones y a la generación de sociedades masificadas.

El segundo desarrollo: *la generación de nuevas fuentes de energía*, trae consigo el consumo per cápita de energía muy superior al pasado, cuando la energía animal y la musculatura humana eran las principales fuentes energéticas.

El tercer desarrollo: *la transformación fundamental de la materia*, refleja el creciente conocimiento científico sobre las fuentes fundamentales de la materia, permitiendo así su reconversión en otras materias, productos, energías y mezclas genéticas. "Este desarrollo es el que ha cambiado la forma de la curva de oferta de conocimientos básicos y ha hecho posible el mantenimiento del crecimiento

económico, a pesar de la explosión demográfica sin precedentes del siglo pasado".<sup>7</sup>

Estos desarrollos propician que la nueva industria en crecimiento demandara, por un lado, medir la producción cada vez más grande en las sucesivas etapas del proceso productivo y su resultado final; dando como resultado mayor inversión de la medición de la calidad; y por otro lado, se demanda la creatividad que a través de nuevos inventos generara ventajas competitivas. Por lo que conceptos como *calidad* e *innovación* comienzan a ser determinantes en el proceso productivo. Para comprender de forma más acabada la importancia de los conceptos de calidad e innovación, se explican a continuación.

## **Calidad**

Con la Revolución Industrial y la respectiva producción masiva de productos, se inicia lo que algunos autores llaman la primera generación de los procesos de calidad denominada "calidad por inspección", la cual marca una gran diferencia respecto del manejo de calidad que se venía dando a nivel artesanal. En este sentido, hay un aspecto que destaca la diferencia: "Antes de la época industrial, los juicios emitidos acerca de la calidad versaban, entre otras cosas, sobre el aspecto estético y prestigio de los artesanos o personas que elaboraban

---

<sup>7</sup> **Ibid.**, p.199.

un producto o servicio. Más tarde, con la llegada de la Revolución Industrial, los talleres artesanales se convirtieron en pequeñas fábricas de producción masiva, dando inicio a la evolución de los procedimientos específicos para valorar y atender la calidad de los productos terminados...La primera produce arte, la segunda es la que puede impulsar una economía..."<sup>8</sup>

Lo anterior destaca que la calidad se define como un proceso de mejoramiento continuo, es decir, que no es un concepto estático, evoluciona constantemente sobre todo para adaptarse a las condiciones prevalecientes en el mercado y en el entorno. Por lo tanto, el concepto y uso que se le ha dado a la calidad ha ido cambiando con los años y marcando diferentes etapas como son: el control de calidad por inspección, el aseguramiento de calidad, la calidad Total, entre otras.

Aún cuando no es el objetivo de este apartado el estudio de cada una de las etapas de la calidad, sí lo es establecer que, con el mundo industrial, se refuerza el concepto de calidad y se inicia un largo camino de adaptación y desarrollo en el mundo moderno. Además se puede resaltar que el concepto de calidad en todas sus etapas, es aplicado en las diversas áreas que componen a las empresas, con la finalidad de mantener a sus clientes y atraer a otros, con el objetivo de incrementar su rentabilidad y ser competitivas.

---

<sup>8</sup> Rodríguez Combeller, Carlos. *El nuevo escenario. La cultura de calidad y productividad en las empresas*, México, Editorial Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO, 1999, p. 122.

En este sentido, "La calidad consiste en proporcionar productos y servicios cuyas características respondan de manera adecuada a las expectativas de uso que tiene el cliente, de acuerdo a sus necesidades y al precio que está dispuesto a pagar por ellos"<sup>9</sup>; y como señala Roberto Luchi, esto ayuda a comprender... "de dónde proviene la necesidad de ofrecer una mayor calidad del producto o servicio que se proporciona al cliente y, en general, a la sociedad, y cómo poco a poco se ha ido involucrando toda la organización en la consecución de este fin. La calidad no se ha convertido únicamente en uno de los requisitos esenciales del producto sino que en la actualidad es un factor estratégico clave del que dependen la mayor parte de las organizaciones, no sólo para mantener su posición en el mercado sino incluso para asegurar su supervivencia".<sup>10</sup>

## **Innovación**

En relación a la innovación, representa un factor determinante de la producción al generar la introducción con éxito en el mercado, por primera vez, de una idea en forma de nuevos o mejores productos, servicios o técnicas.

El concepto de innovación se enriquece con el tiempo y se le han añadido varios componentes, como son la capacidad creativa que permite encontrar

---

<sup>9</sup> **Ibid.**, p.43.

<sup>10</sup> Luchi, Roberto y Marcelo Paladino. *Innovación y mejora continua en la gestión*, Barcelona, Editorial Gestión 2000, 2001, p.117.

soluciones originales a problemas concretos y la capacidad de anticiparse por parte de la organización para captar oportunidades de mercado antes que sus competidores. Sin embargo, como señala Pere Escorsa: “En una primera aproximación, innovación es sinónimo de cambio. La empresa innovadora es la que cambia, evoluciona, hace cosas nuevas, ofrece nuevos productos y adopta, o pone a punto, nuevos procesos de fabricación...si no innova, pronto será alcanzada por los competidores”.<sup>11</sup>

Un concepto clásico de Innovación es el formulado por Joseph Schumpeter, economista austriaco que fue el primero en destacar la importancia de los fenómenos tecnológicos en el crecimiento económico; por eso define la innovación en un sentido más general que el de las innovaciones específicamente tecnológicas.

Jon Elster estudia algunas de las obras de Schumpeter, y explica que según la definición clásica de éste , la innovación abarcaría los cinco casos siguientes:

1. “La introducción en el mercado de un nuevo bien, es decir, un bien con el cual los consumidores aún no están familiarizados, o de una nueva clase de bienes”.
2. “La introducción de un nuevo método de producción, es decir, un método aun no experimentado en la rama de la industria afectada, que requiere

---

<sup>11</sup> Escorsa Castells, Pere y Jaume Valls. *Tecnología e innovación en la empresa*, México, Editorial Alfaomega, 2001, p. 15.

fundamentarse en un nuevo descubrimiento científico; y también puede existir innovación en una nueva forma de tratar comercialmente un producto”.

3. “La apertura de un nuevo mercado en un país, tanto si este mercado ya existía en otro país como si no existía”.
4. “La conquista de una nueva fuente de suministro de materias primas o de productos semielaborados, nuevamente sin tener en cuenta si esta fuente ya existe, o a de ser creada de nuevo”.
5. “La implantación de una nueva estructura en un mercado”.<sup>12</sup>

En este sentido, las innovaciones tecnológicas hacen referencia tanto a los productos como a los procesos, así como a las modificaciones tecnológicas que se llevan a cabo en ellos. No se consideran innovaciones hasta que se ha introducido el producto en el mercado o hasta que se ha implantado en el proceso la idea nueva o la nueva manera de hacer.

La diferencia permite separar las innovaciones en *innovaciones de producto e innovaciones de proceso*: “La innovación tecnológica es la transformación de una idea, ya sea en un producto nuevo o ya sea mejorado que se introduce en el

---

<sup>12</sup> Elster , Jon. *El cambio tecnológico. Investigaciones sobre la racionalidad y la transformación social*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1990, Capítulo 5.

mercado (innovación de producto), ya sea en un proceso operacional que se adopte en la industria y en el comercio (innovación de proceso)".<sup>13</sup>

En términos generales, la innovación se refiere a una idea nueva hecha realidad o llevada a la práctica, que ha representado para las sociedades una utilidad real o sentida para muchos de sus problemas, sin embargo, no sólo la tecnología interviene en el proceso de innovación, es decir, la tecnología entendida como la aplicación industrial de los descubrimientos científicos. Podemos resumir parafraseando a Pere Escorsa que "... se pueden ver un conjunto de innovaciones con y sin protagonismo de la tecnología...pues finalmente, las actividades científicas diversas, las cuestiones de tipo organizativo, las consideraciones financieras y las consideraciones comerciales, también intervienen en los procesos de innovación".<sup>14</sup>

Expuesto lo anterior, se puede concluir que la época moderna que inició a finales del siglo XVIII, modificó radicalmente la estructura y el desarrollo de las organizaciones sociales, las cuales tuvieron que asumir nuevos retos; sin embargo, el proceso de desarrollo tecnológico y científico característico de esta etapa Industrial, no sólo ha adquirido una velocidad impresionante, sino que también ha

---

<sup>13</sup> Villazul Jasso, Javier. *Los sistemas de innovación como mecanismos de innovación y de transferencia tecnológica*, México, Editorial Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, 1999, p.6.

<sup>14</sup> Escorsa Castells, Pere. *Tecnología e innovación...* p. 20.

generado otros factores que marcan nuevos rumbos en la sociedad contemporánea.

Ciertamente, el acelerado desarrollo de la ciencia y la tecnología a través de la reciente revolución informática, es uno de los principales generadores de un fenómeno que ha modificado enormemente el contexto mundial en las últimas décadas, ese fenómeno es: la globalización.

## **Globalización**

Una primer pregunta obligada es: **¿Qué es la globalización?**. Al respecto, se pueden dar dos concepciones, una de carácter institucional y una que surge del sistema de valores. Leopoldo Solís, considera que el concepto globalización puede explicarse en dos niveles:

En un primer nivel, “la globalización se circunscribe al espacio geográfico de la ampliación permanente e ilimitada del mercado, concebido como un todo, y que desencadena una fuerte interdependencia entre los actores económicos y sociales, así como similares patrones de producción, distribución, intercambio y consumo”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Solís Manjarres, Leopoldo. *Globalización económica. Reformas estructurales y políticas del Estado*, México, Editorial Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, 2004, p. 10.

En un segundo nivel, " se refiere a los distintos planos de abstracción que permiten concebir la convergencia del sistema de valores y creencias que se encuentran determinados por la percepción del individuo a partir de su entorno, así como del nivel de aprendizaje, resultado del proceso social evolutivo con carácter acumulativo".<sup>16</sup>

De esta forma, el concepto de globalización económica es el que se refiere a la integración del mercado entendido como un todo, o sea, a la conformación integrada de los distintos mercados de factores de la producción, productos y servicios, así como de ideologías, valores y creencias, en correspondencia; razón por la cual, la evolución de los mercados cada vez más integrados, obedece tanto al propio desarrollo de relaciones del propio mercado, como a los intereses sociales y la función política que promueven el cambio institucional

Una segunda pregunta es : **¿cuándo surge la globalización?**. Este mismo autor, señala que también se identifican diferentes posturas de análisis que explicarían el origen de la globalización, todavía en debate. La primera, hace referencia al inicio del desarrollo económico a partir de la conquista de América, y que posiblemente por su concepción teórica históricamente retroceda aún más. Y la segunda, articula elementos ideológicos y, en consecuencia destaca la supremacía del papel del Estado interventor sobre los mercados. La tercera,

---

<sup>16</sup> **Ibid.**, p.10.

infiere un proceso permanente de profundización y extensión de los mercados, y la cuarta, la más reciente, introduce elementos básicamente de tipo tecnológico.<sup>17</sup>

Tenemos entonces, que el origen de la globalización tiene varias posturas: histórica, ideológica, extensión de los mercados y tecnológica. Sin embargo, se pretende conformar una descripción global del concepto, con el objetivo de establecer los alcances y desafíos que representa este fenómeno.

Por tal motivo, en este trabajo se adopta la siguiente explicación: La transformación de las fuerzas productivas iniciada con la Revolución Industrial, modificó las condiciones bajo las cuales se desenvuelven la economía, la sociedad, la cultura y la política mundiales en los siguientes sentidos: en el plano económico surgieron a fin del siglo pasado ( década de los ochenta ) industrias nuevas como la microelectrónica, la producción de computadoras y el software, que transformaron las relaciones de producción en torno a la automatización flexible, el fraccionamiento de los procesos productivos y la flexibilidad en la operación de los mismos. A su vez, la transformación de las condiciones de producción incidió en las formas de operación del mercado, la estructura del empleo, de las empresas y del perfil obrero. Jorge Ferronato es uno de los numerosos autores que coinciden en que a la luz de las innovaciones

---

<sup>17</sup> **Ibid.**, pp. 12-19.

tecnológicas, está estableciéndose una nueva división del trabajo, donde sólo hay lugar para los más aptos, cualificados y entrenados; donde "el conocimiento, la competitividad, la eficiencia y la calidad son los engranajes del nuevo sistema postindustrial y constituyen la Era del Conocimiento".<sup>18</sup>

Si bien es cierto que la revolución informática es la principal fuerza conformadora de la economía global, ésta no ha sido simplemente resultado directo de aquella, pues como menciona Dabat "... debe verse también como el corolario de un complejo proceso geopolítico de larga duración que condujo en los años ochenta a la reunificación del mercado mundial, hecho que le confirió al espacio internacional capitalista la posibilidad de alcanzar un mayor potencial. La reunificación del mercado mundial se concretó en los noventa al darse la convergencia del derrumbe del bloque comunista con otros procesos que también tuvieron la virtud de romper al aislamiento parcial de todas las regiones del mundo. Las consecuencias de la reunificación del mercado mundial son enormes en tanto que implican la extensión máxima de las relaciones mercantil-capitalistas al conjunto del planeta, de modo que la integración de regiones, países y localidades depende sobre todo del potencial de cada una para conjugar sus recursos productivos en función de los requerimientos directos e

---

<sup>18</sup> Ferronato, Jorge. *Aproximaciones a la globalización*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Macchi, 2000, p.52.

indirectos de la nueva base tecnológica y de la dinámica productiva del capitalismo".<sup>19</sup>

Este proceso de globalización, al multiplicar y estrechar los vínculos comerciales y financieros entre las naciones, obliga a la apertura de las economías y ha generado un agudo fenómeno de competencia entre países, eliminando antiguos mecanismos de protección de las industrias nacionales y elevando el grado de exposición y vulnerabilidad de las mismas. Lo que genera un ámbito de incertidumbre constante.

Por otro lado, la globalización fomenta la creación de mercados mundiales y regionalización comercial que buscan ser competitivos globalmente; tal es el caso del MERCOSUR, La Unión Europea, El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, La Cuenca del Pacífico, entre otros. "La regionalización económica es un escenario de alianzas estratégicas entre países diferentes que conforman espacio regionales comunes, que se integran al resto del sistema mundial construyendo un entramado complejo de intereses y objetivos orientados a lograr un mejor posicionamiento competitivo en el mercado global."<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Dabat, Alejandro y Miguel Angel Rivera Ríos. *Globalización y cambio tecnológico en el nuevo ciclo industrial mundial*, México, Editorial UNAM, Facultad de Economía, 2004, p.50.

<sup>20</sup> Ferronato, Jorge. Op cit. p.32.

Se puede considerar entonces, que a finales del siglo XX comienza una nueva realidad, donde la incertidumbre y el cambio son básicos en este proceso, en el cual las sociedades responden cada vez más a los retos de la competitividad tanto nacional como internacional, a través de los sistemas de innovación y de calidad.

Consecuentemente, este es el entorno en el que se va a desarrollar la acción concreta de la Administración Pública Moderna, tema principal de este trabajo, y cuyo estudio se presenta a continuación.

## **Apartado 2 . La Administración Pública Moderna**

Una vez establecido el ámbito actual en el que tienen que sobrevivir las organizaciones sociales, al presente trabajo le interesa abordar la forma en que lo ha enfrentado una de ellas: la Administración Pública.

En primera instancia, para contextualizar a la Administración Pública en el inicio de la etapa moderna, tenemos que con el nacimiento del capitalismo y de los Estados nación, el cambio político se hizo más relevante. En este sentido, no sólo el capitalismo resultó victorioso en el mundo moderno, también la democracia lo ha sido como la única alternativa política viable para los países, donde el Estado adquiere el papel de acelerador de la transformación económica y social.

Carlos Bresser-Pereira, enfatiza el desarrollo de la democracia en el mundo moderno: "...El requerimiento de una organización estatal más eficiente y de un sistema político más democrático proviene tanto del interior como del exterior del Estado-nación. Las presiones del exterior se relacionan con el hecho de que la globalización fuerza a las empresas de negocios a competir más duramente y a requerir de los gobiernos un apoyo para enfrentar esta competencia. Y que los

países desarrollados presionan a los menos desarrollados para que adopten el régimen democrático”.<sup>1</sup>

De ese modo, países con economía de tipo capitalista han tenido una gran expansión de los servicios públicos. Los gobiernos han asumido nuevas tareas relativas a la reglamentación, el estímulo, la coordinación e incluso el financiamiento de los centros de iniciativa local e independiente. Así pues, el siglo XX presenció una extensión de las funciones gubernamentales que supera todos los precedentes.

Con el crecimiento de las funciones del gobierno, es evidente la necesidad de contar con teorías de control social que permitieran la consecución racional de los objetivos de las organizaciones públicas ; por lo que se adopta en la administración pública el modelo más típico de la organización formal en las sociedades modernas: **el modelo burocrático**, cuyas características y aportes principales se analizan en seguida.

---

<sup>1</sup>Bresser-Pereira, Luiz Carlos. *La restricción económica y la democrática*, en política y gestión pública , Buenos Aires, Argentina, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2004, pp.15-18.

Este autor identifica el surgimiento de la democracia en el siglo XIX cuando la monarquía absoluta se transforma en un Estado liberal y burocrático, el cual impone el gobierno de la ley y asegura la competencia entre las empresas comerciales. Y señala que el modelo democrático sigue desarrollándose, de modo que en el siglo XX, el Estado cambia sucesivamente al “liberaldemocrático” y luego al “socialdemocrático” o estado Benefactor. Actualmente considera que existe un nuevo estado que empieza a transformarse en un Estado socio liberal y gerencial.

## El modelo burocrático

Poco después del surgimiento de la Revolución Industrial, la administración tenía herramientas para racionalizar las tareas y para diagramar estructuras, pero carecía de modelos de control social.

Marx Weber formula a finales del siglo XX, un modelo de control social que persigue como objetivos la eficiencia y la racionalidad. El modelo de burocracia representa la mayor posibilidad de lograr eficiencia administrativa en cualquier sistema económico. Este modelo representó el ideal, para responder al gran desarrollo de las organizaciones que trajo consigo el mundo industrial y es considerado el principal aporte de la administración tradicional.

Retomando un estudio acerca de los aportes de Max Weber<sup>2</sup>, se puede establecer que el modelo burocrático opera del siguiente modo específico:

I. Existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos. Las actividades normales exigidas por los objetivos de la estructura gobernada burocráticamente se reparten de manera estable como deberes oficiales.

II. Los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde los

---

<sup>2</sup>Arar , Rufino. *¿Qué es la burocracia?*, México, Editorial Coyoacán S.A de C.V., 2001, pp.21-25.

funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores. La autoridad que da las ordenes necesarias para la alternativa de esos deberes esta repartida de manera estable y rigurosamente delimitada por normas referidas a los medios coactivos, físicos, sacerdotales o de otra especie de que pueden disponer los funcionarios.

III. La administración del cargo moderno se funda en documentos escritos ("archivos) que se conservan en forma original o como proyectos. El conjunto de los funcionarios públicos, así como el correspondiente aparato de instrumentos y archivos integran lo que se llama "oficina". Los fondos y equipos públicos están separados de la propiedad privada del funcionario.

IV. Administrar un cargo, y hacerlo de manera especializada, implica, por lo general, una preparación cabal y experta.

V. La administración del cargo se ajusta a normas generales, más o menos estables, más o menos precisas y que pueden aprenderse. El conocimiento de estas normas es un saber técnico particular que posee el funcionario. Abarca la jurisprudencia, o la administración pública o de empresas.

Según este modelo, una buena organización es la que tiene un organigrama detallado, maximiza la división del trabajo, planea detenidamente todas las funciones que la integran, cuenta con descripción de puestos, manuales de tareas, procedimientos, circuitos, etc; y se apoya en una estructura jerárquica, inflexible, impersonal y altamente centralizada.

Sin embargo, este modelo administrativo fue dejando de ser eficaz y coherente cuando nuevas realidades mundiales como la globalización fueron haciendo su aparición. Estas marcaron grandes desafíos para la administración pública, habituada a una burocracia weberiana.

Para conocer cómo han afectado a la Administración Pública estos grandes cambios que venimos mencionando, retomamos algunas ideas de Ignacio Pichardo quien aborda "las fuerzas del cambio" en el devenir de las administraciones desde la administración weberiana o burocrática hasta...."los esfuerzos actuales para edificar un completo gobierno electrónico..."<sup>3</sup>

### **Las fuerzas del cambio en la Administración Pública**

De acuerdo con Pichardo Pagaza, podemos considerar que la dinámica del mundo actual ha determinado a la Administración pública a través de los siguientes factores:

#### **a) La economía competitiva centrada en el mercado.**

Con la influencia constante de las ideas y prácticas administrativas privadas, la Administración Pública se expandió, impulsada por un Estado que asumía la

---

<sup>3</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, Zinacantepec, México, Editorial El Colegio Mexiquense, 2004, pp.369-373.

responsabilidad de enfrentar las adversidades y deficiencias que afectaban al ciudadano en la sociedad industrial, el cual se denominó "Estado de bienestar".

Sin embargo, la aparición de la nueva economía centrada en la preponderancia del mercado, en los años ochenta del siglo pasado, tuvo una repercusión inmediata y sustancial en las administraciones públicas. Esta nueva teoría y práctica económica proponía una drástica reducción en el tamaño y las funciones del Estado, como medio para recuperar el crecimiento y la estabilidad financiera. Esto lleva a la gran ola de privatización de las empresas públicas paraestatales, así como disminuir muchas otras actividades de las que anteriormente se ocupaba el Estado.

Con el paradigma de "menos gobierno, mejor gobierno" las administraciones públicas experimentan una significativa pérdida de importancia social.<sup>4</sup>

#### **b) La globalización.**

La globalización, como se mencionó, originó un amplio movimiento de apertura de las economías nacionales a la competencia exterior, y la proliferación de los tratados de liberalización comercial, hecho que tuvo también repercusiones para las administraciones.

---

<sup>4</sup> **Ibid.**, p. 370.

Ante esta situación, las administraciones han tenido que ser más flexibles en sus operaciones, así como ser partícipes activas del entorno mundial. Los gobiernos nacionales están presionados por fuerzas internacionales; antes podían ejercer un control sustancial sobre sus sistemas económicos y sociales internos; sin embargo, en las últimas dos décadas, han limitado su control a un ambiente internacional tenso, dinámico y contradictorio.

### **c) La formación de las administraciones supranacionales**

Pichardo señala que la apertura al exterior de las economías nacionales, la conformación de asociaciones regionales de libre comercio, han creado las primeras administraciones públicas supranacionales; es decir, grupos de Estados que comparten instituciones políticas similares o que constituyen áreas comunes en política internacional; y obligan a los gobiernos nacionales a que ciertas acciones en campos preestablecidos, se decidan conjuntamente y no soberana y unilateralmente.

La nueva administración supranacional producto de la integración económica, de la cual la Unión Europea es su más claro exponente, "conlleva un proceso tendente a la creación de un nuevo tipo de organización política de ámbito supranacional que supera los moldes de las tradicionales organizaciones internacionales (en cuanto que cuentan con su propia dinámica política, su propio halo político que se proyecta directamente sobre el estatuto jurídico de los

individuos), pero que no puede ser identificado con los modelos de organización política propios del Estado moderno".<sup>5</sup>

#### **d) El desarrollo de la gobernabilidad**

El concepto de gobernabilidad alude a la necesidad de que el Poder Ejecutivo, el gobierno propiamente dicho, acepte que las decisiones gubernamentales, las políticas públicas, los objetivos sociales y los programas fundamentales del país, no sean de su resorte exclusivo; que deban ser el resultado de decisiones negociadas, consensuadas, participativas y comunicadas, en las que participen los actores de la sociedad.

Naturalmente, la aplicación cotidiana de este concepto ha repercutido en la estructura y forma de operación de las administraciones públicas en casi todos los países del mundo. El arribo a una sociedad plural y multicultural, origina la demanda de mayor igualdad y protección, el rechazo del autoritarismo, la exigencia de mayor democracia y la lucha contra todo tipo de discriminación.

Uno de los retos más importante de la gobernación es la creciente complejidad de la sociedad y su cambiante composición demográfica. Esta resistencia popular a las organizaciones públicas se debe, por lo menos en parte, a los

---

<sup>5</sup> Aguiar, Luis. *La modificación del papel del Parlamento Europeo tras las sucesivas reformas de los tratados*. [www.cefir.org.uy/dt28-toc.htm](http://www.cefir.org.uy/dt28-toc.htm) - 02-06-2005.

fracasos de las políticas y los programas del pasado, lo que a su vez genera escepticismo acerca de la eficacia de todo programa nuevo.

#### **e) Necesidad del desarrollo sustentable**

Por otro lado, Pichardo establece que el desarrollo sustentable implica que las administraciones públicas cumplan eficientemente con su cometido, pero bajo la consigna de mantener con todo cuidado el medio ambiente, proteger a la naturaleza, preservar y mejorar la ecología del entorno para que las presentes y futuras generaciones puedan disfrutar de una naturaleza intacta. Esta política tiene una amplia gama de consecuencias administrativas y financieras, que en resumen, significan hacer más con menos.

La incertidumbre del proceso de planeación y presupuestación, combinada con el hecho de que no hay recursos suficientes para satisfacer necesidades legítimas de la población, hace que resulte más difícil la tarea de administrar las economías y las sociedades. "Para los administradores públicos, el surgimiento de nuevas formas de escasez de recursos los ha obligado a emprender un ajuste del funcionamiento interno de sus organizaciones, sus relaciones con los clientes de sus programas y sus expectativas acerca del futuro de éstos".<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Op cit.* p.372.

#### **f) Hacia la urbanización de la población**

Según Pichardo, continúa la doble tendencia mundial de la población a seguir creciendo y a vivir en las ciudades y no en las zonas rurales. Ambos fenómenos tienden a disminuir pero no han concluido. Para las administraciones públicas, la urbanización de la población ha tenido y tiene importantes consecuencias. Las antiguas municipalidades se han transformado en gobiernos ciudadanos, autoridades locales de poblaciones urbanas. La vida urbana es por su naturaleza más compleja que la vida rural, por lo tanto las administraciones locales se sienten obligadas a echar mano de técnicas avanzadas para atender las demandas crecientes de sus ciudadanos.

“Muchos países han venido experimentando un incremento de sus poblaciones minoritarias, ya sea por crecimiento natural o por migración. Además, las mujeres de casi todos los países se han vuelto más activas en la fuerza de trabajo y han empezado a exigir mayor igualdad”.<sup>7</sup>

Lo cual implica que los gobiernos no pueden continuar con sus pautas de administración tradicionales, sino que deben responder a los cambios de sus sociedades.

#### **g) La ciudadanización de la administración**

Ante este nuevo reto, los propósitos finales de la administración no son alcanzar *per se*, la eficiencia, la eficacia, la economía y obtener el valor real de lo

---

<sup>7</sup> **Ibid.**, p. 373

gastado. Es el bienestar del ciudadano es la meta última de la Administración Pública. No basta con intentar ese objetivo mediante la aplicación de procedimientos y técnicas de vanguardia; hay que dar amplia participación al ciudadano en las decisiones conducentes a servirle: el ciudadano como centro de la administración y como participe.

#### **h) Las nuevas técnicas de la información y de la comunicación (TIC)**

“La introducción de las nuevas técnicas de la información y de la comunicación (TIC), la llamada en algunos países “informática” ha tenido un enorme e impredecible impacto sobre las administraciones. La revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha dado paso a una sociedad que se organiza y trabaja en red, transformando sus instituciones y a todos los sectores de la economía”<sup>8</sup>.

En un estudio acerca de este tema, Juan Carlos León analiza con puntualidad el espacio público, creado de manera gradual por los sorprendentes avances científicos resultado de la revolución tecnológica en los campos de la cibernética, las comunicaciones y la informática; y establece que “ la aparición en la escena mundial de la red de redes, la Internet, especialmente durante los últimos diez años ha gestado cambios en nuestra comprensión y utilización de las telecomunicaciones electrónicas remotas, y que ha afectado todos los aspectos

---

<sup>8</sup> **Ibid.**, p.373.

de nuestra cotidianidad, incluso la percepción de las dimensiones del tiempo y espacio, teniendo efectos profundos en nuestra manera de acceder, procesar, producir, compartir y entender la información, así como en las formas de participar, comprender y explicar la realidad de nuestro entorno, abriendo un abanico de posibilidades para la creación de espacios públicos electrónicos, que en sí mismos constituyen un vehículo que potencia la participación privada en asuntos públicos".<sup>9</sup>

No obstante, el gobierno digital, o e-gobierno, como se denomina a la tendencia de los gobiernos al aprovechar las tecnologías de la información y comunicación para transformar la gestión pública y ofrecer servicios electrónicos a los ciudadanos, es un facilitador, no un fin en sí mismo, y requiere ser integrado en metas más amplias de entrega de servicios, procesos de reforma de la administración pública, y una mayor actividad de la sociedad de la información.

En esta dinámica, los gobiernos están obligados a actuar para mejorar la entrega de servicios, y las tecnologías de información y comunicaciones continuarán facilitando las mejoras en el procesamiento masivo de tareas y en la operación de la Administración Pública.

---

<sup>9</sup> León y Ramírez, Juan Carlos. *La construcción de espacios públicos en la democracia*. México, México, Editorial Instituto Electoral del Estado de México, 2004, p.164.

Como se observa, el entorno mundial al que se hace referencia , ha incidido drásticamente en las funciones de la Administración Pública moderna. Estas nuevas demandas hacia el sector público generaron que, a principios del siglo XX, un conjunto de medidas de modernización administrativa que se adoptaron en diversos países desarrollados.

Al respecto, Enrique Cabrero señala que: “A la luz de los intensos procesos de transformación mundial, ha surgido la necesidad de redefinir y reorientar la acción de las organizaciones gubernamentales. Sin embargo, este tipo de organizaciones se ven obligadas a un cambio no sólo de forma (en su tamaño o estructura) sino más bien en su naturaleza profunda, puesto que la complejidad de su acción se hace cada vez mayor”.<sup>10</sup>

Pero, ¿en qué han consistido estas reformas administrativas y cuál ha sido su alcance?. Estas son las preguntas que se pretenden responder a continuación.

### **Reformas administrativas en las postrimerías del siglo XX**

Estas reformas administrativas tienen su origen en la influencia constante de las ideas y prácticas administrativas privadas, en las técnicas de gestión que

---

<sup>10</sup> Cabrero, Enrique y David Arellano (Coordinadores). Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad en *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Editorial Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, 2000, p. 137.

surgieron para dar respuesta a los retos que planteó el nuevo entorno competitivo, dinámico y cambiante de una era postindustrial al cual ya hicimos referencia; con lo cual se ha acentuado la transferencia de concepciones, enfoques y técnicas empresariales al sector público.

Intentando una secuencia cronológica que permita estudiar los cambios que a nivel de la administración pública se han venido dando a partir del siglo XX, retomamos nuevamente a Pichardo Pagaza, quien identifica tres generaciones de reformas administrativas, según la época en la que fueron difundidas por vez primera.

I. La primera generación la constituyen las medidas de reforma anteriores a la década de los ochenta, las cuáles se caracterizaron por estar dirigidas, primordial, aunque no exclusivamente, a mejorar la eficiencia operativa de la estructura del aparato público.

La primera generación de estas reformas constituye la adopción de modelos con un alto burocratismo, y se caracterizó por un Estado interventor y controlador en muchas áreas del desarrollo nacional, una floreciente corrupción gubernamental y guiada por la realización de un alto gasto social. Fue un modelo respaldado en políticas de corte keynesiano que impulsaban la intervención del gobierno en

todas las ramas de la economía, donde se trataba de responder primero al bienestar social y en última instancia a la ganancia y la competitividad.

Esto explica que desde mediados de los años setenta, la Administración Pública haya recibido cada vez con mayor insistencia, el llamado para aplicar los conceptos del management. La reforma administrativa difundió ampliamente sus contenidos mediante la transferencia de numerosas técnicas como el presupuesto por programas o la dirección por objetivos. Respecto a esto, Hal G. Rainey establece que común a estos esfuerzos era una aparente inclinación a establecer sistemas que incrementaran la eficiencia, la responsabilidad y el desempeño mediante una gerencia orientada hacia metas. "Se mediría la obtención de las metas. El Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (PPBS por sus siglas en inglés), la Administración por Objetivos (MBO), la Presupuestación de Base Cero (ZBB) y diversas iniciativas de mejoramiento de la actuación y la productividad eran concebidas".<sup>11</sup>

II. Las reformas de la segunda generación que se pueden ubicar a partir de la década de los ochenta, fueron consecuencia, en buena parte, de las teorías económicas dominantes que privilegiaban al mercado sobre cualquier otra

---

<sup>11</sup> Rainey, Hal G. Gerencia Pública: desarrollos recientes y perspectivas actuales, en *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky (compiladores), México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 230.

forma de asignación de recursos a la economía. “En el terreno de la administración, las ideas anteriores se tradujeron en la tesis de menos Estado o menos gobierno, y un mercado de competencia como criterio rector de las acciones públicas. Aparecieron entonces las doctrinas de la privatización, la reinención del gobierno, la búsqueda de la excelencia,...la Nueva Gerencia Pública,(New Public Management), y otras.”<sup>12</sup>

La idea de que el gobierno debería *‘hacer más con menos’* en un contexto presupuestario estrecho, orienta el primer movimiento de este tipo de reformas, que incluyeron la reducción del tamaño del sector público y la privatización de empresas públicas, seguidas de restricciones fiscales que continúan en la mayoría de los países. La privatización se ha utilizado como instrumento de política económica para incrementar la eficiencia y la competitividad, deshacerse de empresas públicas ineficientes, reestructurar las empresas y la economía y atraer capital extranjero.

Por su parte, Vidal Garza señala que este segundo modelo, sustentado en la privatización de las empresas públicas, el adelgazamiento del aparato gubernamental, búsqueda de la eficiencia económica y el predominio de los mecanismos del mercado, “...estuvo respaldado en políticas neoliberales que otorgaban prioridad a lo privado sobre lo público y sustentaban la idea del

---

<sup>12</sup> Pichardo Pagaza. Op.cit. p. 19.

Estado mínimo, el ahorro, la reducción del gasto público y la “desburocratización” gubernamental. El resultado de esta etapa, fue el fin del Estado benefactor o interventor para dar cabida a una administración pública rectora con múltiples actores privados que contribuían al logro de los objetivos públicos” .<sup>13</sup>

III. Y las medidas de modernización denominadas de la tercera generación,” son aquellas que ahora mismo comienzan a ser estudiadas, difundidas y aplicadas. Podría decirse que ya pertenecen al siglo que corre. Están centradas en torno al ciudadano- que hoy por hoy desempeña un papel muy activo en los asuntos públicos- como partícipe y destinatario final de las acciones de la administración.”<sup>14</sup>

Acerca de una nueva visión para la modernización administrativa, retomando nuevamente a Garza Cantú, este nuevo modelo administrativo parte de la premisa que el problema no es el tamaño del Estado y de la burocracia, sino el efecto e ineficiencia que puede generar en términos de calidad de servicios, competitividad y costos. Por lo que representa “...un quiebre histórico para tratar de enfrentar la crisis en la administración pública tradicional, a través del impulso de procesos de modernización, innovación, planeación estratégica, reinención, reingeniería, calidad y administración por resultados, poniendo énfasis ya no en la

---

<sup>13</sup> Garza Cantú, Vidal. Por una administración pública orientada a servicios y resultados en *Transparencia y gestión Pública*, revista *Accedemos*, México, Editorial Centro de Investigaciones y Servicios Educativos de la Universidad Autónoma de Sinaloa, Noviembre- Diciembre 2004. p.24.

<sup>14</sup> Pichardo Pagaza. Op.cit. p. 19.

gestión funcional interna y operativa de productos y activos, sino en la gestión por proceso claro, de servicios, del entorno y en la administración de la competencia".<sup>15</sup>

Los estudios de campo derivados de tales aplicaciones hicieron surgir nuevas teorías en la administración pública. Una de ellas fue la teoría del *paradigma posburocrático*, cuyo exponente es Michael Barzelay<sup>16</sup>. Este autor publica un libro sobre los innovadores experimentos que en 1992 se efectuaron en Minnesota, Estados Unidos para transformar los programas públicos subrayando el servicio al cliente, mayor capacitación de los empleados, competencia selectiva y desregulación administrativa. Esta nueva visión de la administración en el gobierno, sostenía que el gobierno no tenía que ser burocrático y limitado por reglas, obsesionado por el control e inflexible.

Barzelay, propone que el anterior concepto burocrático de interés público sea sustituido por los resultados concretos que le importan al ciudadano, y que la ambigua noción de eficiencia se reemplace por los conceptos de producto o servicio, de calidad y de valor definidos desde la perspectiva del cliente. El personal debe organizarse de modo que pueda percibir su contribución a los

---

<sup>15</sup> Garza Cantú, Vidal. Op.cit. p. 25.

<sup>16</sup> Barzelay, Michael. *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1998.

El término 'posburocrático' que establece este autor, se sustenta en la idea de que las dependencias gubernamentales deben guiarse por el usuario y orientarse hacia el servicio; y debe su nombre a que este nuevo paradigma se halla profundamente condicionado por sus relaciones lineales con los conceptos del paradigma burocrático que lo precede.

objetivos, asumir su responsabilidad en el logro de resultados y desplegar su creatividad y capacidad de innovación para cumplir misiones. Todo esto implica mayor flexibilidad en las reglas y en los sistemas administrativos, y considerar los nuevos desarrollos tecnológicos como una oportunidad para transformar la cultura organizacional dentro del sector público, para conformar organizaciones sensibles, dinámicas y prestadoras competitivas y capaces de brindar valiosos servicios a los clientes.

Esta nueva visión 'posburocrática' de la Administración Pública, se basó en inquietudes similares que surgían en el ámbito de las empresas privadas, por lo que palabras como "flexibilidad", "productividad", "competitividad", "calidad" y "clientes" comienzan a permear en la burocracia tradicional. De tal suerte, que el concepto de la organización de servicios impulsada por el cliente es una herramienta cada vez más usada por los funcionarios públicos en la definición y la solución de problemas.

Otra corriente ha propuesto "reinventar el gobierno"<sup>17</sup>, porque no basta crear nuevas burocracias o privatizar las existentes. Se requiere tomar del renovado espíritu empresarial (que no es exclusivo de la iniciativa privada) la competencia, la decisión del consumidor y otros mecanismos no burocráticos para actuar tan creativa y efectivamente como sea posible, sin olvidar que el gobierno no puede

---

<sup>17</sup> Esta corriente está basada principalmente en la obra de David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing government: how the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector*, Reading Mass., Addison Wesley Pub. Co., 1992.

aspirar a las mismas eficiencias del mercado porque no puede diferenciar servicios, ni actuar a solas y a puerta cerrada. “Esta tentativa por reinventar el gobierno, que a finales de siglo puede convertirse en una tendencia generalizada, consiste en hacer más con menos, enfocar la atención en los resultados, enfrascarse en una búsqueda incesante por la mejora continua y la calidad, incluso crear instituciones federales cuyo objetivo sea la instauración de la calidad total en las funciones del sector público”.<sup>18</sup>

En resumen, esta reforma cuya dimensión ideológica exigió un cambio de valores en el sector público, identificados con el paradigma de ‘racionalismo económico’ y la gerencia de la empresa privada, se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y responsabilidad de la acción pública. Y ha aglomerado un conjunto de técnicas y comportamientos que engloban el contenido de una “Nueva Gestión Pública” (New Public Management), la cual constituye la manera operativa en que la administración pública actual se desarrolla.

### **La Nueva Gestión Pública (New Public Management)**

Las ideas que generan la Nueva Gerencia Pública (NGP) se instalan en la crisis del Estado Benefactor o Providencia, donde surge la necesidad de “adelgazar”

---

<sup>18</sup> Shafritz Jay M. y Albert C. Hyde. *Clásicos de la administración pública*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 28.

al Estado; desburocratizar al gobierno; disminuir drásticamente y si es posible desaparecer el sector paraestatal o de las empresas públicas mediante la privatización; por lo que pone el acento en el equilibrio de las finanzas públicas y la eficiencia económica.

En cuanto a la ubicación de sus inicios tenemos que la Nueva Gestión Pública surge en el Reino Unido a fines de los años 70, y se desarrolla en Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos y los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y hoy es un movimiento mundial.<sup>19</sup>

Se puede señalar entonces, el surgimiento de la Nueva Gestión Pública<sup>20</sup> dentro de la segunda generación de reformas administrativas abordadas en el apartado anterior, sin embargo, la NGP se considera un terreno aún en formación, en el que

---

<sup>19</sup>Al respecto de los principales gobiernos que incorporan elementos de la Nueva Gestión Pública, Michael Barzelay realiza estudios de caso sobre la formulación de políticas de gestión pública en determinados países durante las décadas de 1980 y 1990; y define dichas políticas como la suma de las reglas institucionales que guían, compelen y motivan a la función pública en su conjunto y que a su vez, pertenecen a categorías establecidas como planeamiento de gastos y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos, auditoría y evaluación. En el caso del Reino Unido, se estableció la Unidad de Eficiencia y el lanzamiento de la Iniciativa de Gestión Financiera (FMI). En Australia, durante el período 1982-1986 fue el lanzamiento del Programa de Mejoramiento de Gestión Financiera. En Nueva Zelanda, la formulación de políticas de gestión pública se llevaron a cabo a través de "Gestión de Gobierno"...En Estados Unidos, la reforma de la gestión del sector público se da a través de la campaña de "Reinvención de Gobierno" (Reinventing Government) en 1993 durante la administración Clinton y, por último, en el caso de Canadá, el trabajo inicial sobre reforma de la gestión pública comienza en 1986 con el programa "Autoridad y responsabilidad Ministerial Acrecentada" (Increased Ministerial Authority and Accountability, IMAA). Barzelay, Michael. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México. Editorial Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 25-50.

<sup>20</sup> "Por tanto, la Nueva Gestión Pública- modelo posburocrático-... implica que las instituciones gubernamentales y administrativas sean flexibles, adaptativas, eficientes y baratas en relación con los aparatos gigantescos que las burocracias intervencionistas del estatismo crearon al amparo de las necesidades de la sociedad industrial. Se enfoca a conseguir y multiplicar la calidad de los servicios públicos, tomando en cuenta las exigencias de la sociedad de la información que tiene como premisa diáfana, simplificar la complejidad administrativa y burocrática para dar paso a la importancia de los procesos de los resultados finales, y sobre todo al plusvalor que se puede generar con la aplicación de la tecnología en la gestión de los gobiernos y las administraciones públicas". Uvalle Berrones, Ricardo, prólogo al libro *La construcción de espacios públicos en la democracia* de Juan Carlos León y Ramírez, México, Editorial Instituto Electoral del Estado de México, 2004, p.39-40.

la transformación de las estructuras y procesos de gestión están lejos de haber terminado. Es decir, que constituye una corriente que ha ido adoptando y desarrollando nuevas técnicas en el marco de las reformas administrativas subsecuentes.

Por lo que, según Luis Aguilar, por Nueva Gestión pública (NGP) se entiende "...el conjunto (aun no integrado y validado suficientemente) de teoría y técnicas acerca del modo como el gobierno ha de dirigir su conglomerado de organismos y mediante ellos a su sociedad...".<sup>21</sup>

Sin embargo, por su importancia e impacto, esta doctrina es entendida como componente esencial de la nueva "gobernación", tanto de las democracias desarrolladas (en condiciones sociales de fuerte diferenciación social y de autonomía política y económica de sus ciudadanos), como de las democracias en consolidación, que se caracterizan por sus problemas de desigualdad y carencias sociales. Aquí se pretende enunciar las premisas principales de la NGP.

Para tal efecto, se retoma la descripción que de las mismas realiza este mismo autor quien establece que predominan dos concepciones básicas de la NGP: una más anglosajona, relacionada con su tradición política y administrativa de

---

<sup>21</sup> Aguilar Villanueva, Luis. Nueva gestión pública en *Transparencia y gestión Pública*, revista *Accedemos*, México, Editorial Centro de Investigaciones y Servicios Educativos de la Universidad Autónoma de Sinaloa, Noviembre-Diciembre 2004 .pp.19.

“eficiencia económica” e inspirada por las tesis de la “posburocracia” (Barzelay) y las de los “reinventores” (Osborne y Gaebler). Y otra segunda concepción, más universalizable, nucleada alrededor de los países y gobiernos que integran la OCDE, con mayor influencia de los gobiernos de la Europa Continental, y que busca armonizar los valores administrativos anglos de la eficiencia económica con los de la legalidad estricta y la capacidad de respuesta a los problemas sociales de sus comunidades.

En conjunto, las características principales de la NGP son las siguientes:

- a) Luis Aguilar señala que en el marco de finanzas públicas sanas y del equilibrio ingreso-gasto, hay que asegurar las tres E's : economía, eficacia, eficiencia de la Administración Pública, lo que significa en la práctica implantar una gestión que asegure y optimice el desempeño del sector público a través de presupuesto orientado a productos-resultados, costos unitarios, identificación y medición de desempeño en la obtención de productos y sus resultados; y establecer la rendición de cuentas.
- b) Por otro lado, supone un énfasis en la capacidad de gestión estratégica de los gobiernos, que han de ser más directivos que operadores, para abrir oportunidades a sus sociedades para posicionarlas en el mundo. En este enfoque el gobierno es entendido como factor de éxito y agente de futuro

de su sociedad; por tanto, se requiere clara visión de los objetivos públicos, coherencia y alineamiento de políticas y acciones hacia el logro de fines estratégicos. Contempla al liderazgo de los altos ejecutivos y promueve el dejar las decisiones operativas y las operaciones a las unidades administrativas del gobierno, a las empresas privadas, lucrativas o no, a las organizaciones comunitarias, mediante mecanismos de contratismo externo (outsourcing).

c) Supone también un énfasis en la capacidad de gestión de calidad de los gobiernos, que implica orientarse clara y directamente a productos-resultados-impactos de acuerdo a las demandas y expectativas del ciudadano visualizado como cliente y usuario; prestar la máxima atención al momento de la prestación del servicio y a las condiciones de trabajo del personal; organizarse por procesos más que por funciones o, por lo menos, alinear los departamentos funcionales clásicos al desarrollo de los procesos, fomentar el trabajo en equipo y la mejora continua de los productos y de las acciones.

d) En conexión, pretende una reorganización de la estructura administrativa bajo principios de descentralización, responsabilización, es decir, autonomía del personal y una gerencia que se establece y se guía por estándares de calidad del servicio, indicadores del desempeño del

personal, indicadores de producto (bienes y servicios públicos) e indicadores de resultados e impactos sociales. Por ende, fuerte acento en el establecimiento de sistemas de información para medición, así como iniciar formas de contratismo interno (convenios de desempeño) para impulsar un desempeño superior.

- e) Se adopta recientemente, la introducción de tecnologías de información de soporte administrativo (gobierno electrónico, digital), que permiten eficientar las acciones y asegurar la calidad del servicio, pero en el entendido de que el solo diseño técnico del trabajo sin diseño social-institucional-organizacional es insuficiente. Tecnologías de vanguardia incrustadas en formatos organizacionales atrasados generan más problemas que soluciones.<sup>22</sup>

La gran aceptación que en su momento han tenido estas nuevas doctrinas, demuestra que la reforma administrativa está en marcha en todo el mundo, y cada país que ha iniciado la innovación o reinención gubernamental ha tenido sus prioridades y su énfasis en diversos aspectos.

En este orden de ideas, un párrafo de un documento emitido por la OCDE respecto de las reformas llevadas a cabo entre los países miembros de esta organización, sintetiza este aspecto: "...Algunos países han decidido reducir el

---

<sup>22</sup> **Ibid.**, pp.20-23.

tamaño de su sector público. Otros han destacado claramente el papel esencial de un sector público vigoroso en el desarrollo económico y social. Los programas que se han desarrollado presentan en común la necesidad de actuar de manera que la Administración en todos los niveles, sea a la vez más eficiente, más eficaz y más ahorradora de recursos; de mejorar la calidad del servicio público; de permitir al sector público adaptarse de manera flexible y desde una óptica más estratégica a los cambios externos, y de favorecer la mejora de los resultados económicos nacionales".<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> OCDE. *La transformación de la gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, España. Editorial Ministerio de Administraciones Públicas MAP, 1997, p.37.

### **Apartado 3. La Nueva Gestión Pública en México**

#### **Contexto de la Nueva Gestión Pública**

Ubicándonos en la década de los setenta, que es cuando a nivel mundial aparecen las primeras reformas administrativas de corte posburocrático, y contextualizando el caso de México, tenemos que desde finales de los setenta la sociedad mexicana se había convertido en urbana y de clase media, con nuevos grupos que demandaban representación más amplia y más tolerancia al disenso y a la participación.

Asimismo, era creciente la desigualdad y el retraso de las masas rurales. "Para asegurar la estabilidad en riesgo, a partir de la "apertura democrática" se iniciaron "reformas políticas" y se aumentó la inversión pública dirigida a impulsar el crecimiento y un gasto público de corte "populista", que enfrentó al gobierno con los empresarios. Sin embargo, no se contuvo la irrupción creciente de nuevos actores políticos que elevaban el nivel de conflicto, y el déficit fiscal crónico siguió su crecimiento ante la imposibilidad política de una reforma tributaria que pudiera enfrentarlo".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pardo, Maria del Carmen. *La modernización administrativa en México*, México, Editorial INAP- El Colegio de México, 1991, p. 136.

Se inició entonces, un periodo de crisis económicas crecientes. Tras el auge petrolero que hizo soñar con la "administración de la abundancia", para 1982 la bancarrota era inevitable. Fue necesario reprogramar, estabilizar y ajustar la economía. México se vio obligado a replantear su relación con el exterior, pero no es sino hasta 1985, que comienza a adoptar una estrategia económica basada en la apertura comercial; abandonando casi de golpe, la política proteccionista en el ámbito del comercio exterior sobre la cual basaba su desarrollo económico hasta entonces. Sin embargo, en estas transiciones el país no pudo adaptarse a la velocidad de las transformaciones mundiales.

En esa circunstancia se inscribe la reforma administrativa en México de las últimas dos décadas. Al respecto, Alejandro Carrillo realiza un recuento de las medidas de reforma puestas en marcha a partir de mediados de la década de los ochenta, las cuales circunscribe dentro de una ***Reforma administrativa del Estado de Bienestar***. De ese trabajo se retoman los siguientes datos: A partir de 1982, el cambio estructural llevaría a transitar por el periodo más severo de ajuste económico; la meta era un Estado más fuerte, pero no necesariamente más grande. El tamaño de la administración centralizada se redujo y el sector paraestatal decreció de 1155 entidades en 1982 a 412 entidades al año de 1988.<sup>2</sup> La reforma adoptó el nombre de *Simplificación Administrativa*, para reducir,

---

<sup>2</sup>Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos*.

[www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047427.02/06/2005](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047427.02/06/2005), p.5.

agilizar y dar transparencia a estructuras, trámites y procedimientos administrativos, así como descentralizar y desconcentrar atribuciones hacia los gobiernos locales. Mediante un servicio civil de carrera se pretendía mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal, y fomentar su vocación de servicio, y coadyuvar a la de los estados y municipios

Según Carrillo Castro, con la estrategia de *Modernización del Estado* ya para el periodo gubernamental 1989-1994 se intentó avanzar en el cambio estructural y la recuperación económica; prioritario fue el estricto desempeño de la Administración Pública, la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos. Además de medidas de buena gobernanza, como claridad y transparencia en las funciones públicas, información a la ciudadanía y mecanismos de voz para la sociedad, fortalecimiento del pacto federal, y desregulación para alentar la actividad privada. La modernización de las empresas públicas, reducidas a 219, implicó sujetarlas a criterios de desempeño, rentabilidad, competencia en el mercado, y a convenios de desempeño y calidad. Se exigió de empresarios públicos altamente calificados y la profesionalización de los servidores públicos en todos los niveles.

En los noventa se aceleró la desregulación y la privatización, las cuales redujeron de manera importante el ámbito y las funciones consideradas públicas y, desde luego, sólo unas cuantas empresas paraestatales sobrevivieron. La importancia

de la Administración Pública en la estructura del poder y en la economía nacional menguaron lógicamente.

En este periodo surgen dos acontecimientos importantes que van a cambiar el rumbo de la reforma administrativa en México:

1. Para finales 1994 se firma el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLC), con lo que parecía que los niveles de bienestar estaban ante la perspectiva de una recuperación económica. Sin embargo, no fue así, y el país en el periodo 1994-1995 se encuentra en una de las crisis más profunda de su historia.
2. México ingresa en 1994 a los países miembros de la OCDE, organismo que establece una serie de de reformas a la administración pública en los países miembros, las cuales en términos generales pueden agruparse en dos generaciones, a saber: la primera para controlar el gasto gubernamental; y la segunda, con objeto de mejorar los servicios y las relaciones con los ciudadanos.. Esto es, principalmente, mejorar la prestación de servicios, una regulación de mejor calidad, devolver responsabilidades a los niveles cercanos a los ciudadanos, mejor acceso a la información gubernamental, y mayor transparencia. "Y a México se le recomienda: complementar su reforma estructural con acciones que eleven los estándares de rendición de cuentas y participación ciudadana. Un Gobierno con eficiencia, y procesos

transparentes y justos (para atraer capital adicional), que responda con rapidez a las fuerzas y demandas de democratización, descentralización, globalización y justicia”.<sup>3</sup>

En este contexto, de crisis económica, a partir del “adelgazamiento del Estado” se cuestiona la dimensión de la Administración Pública. Pero el desarrollo conceptual en México estaba rezagado respecto a los avances que sobre las nociones de management público, y la importancia que se le dio a la administración como factor de desarrollo, se tenían ya en otros países desarrollados. (Por ejemplo : Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña).

Sin embargo, algunos indicios para adoptar las ideas de la NGP se dieron en México a través del “PROMAP 1995-2000” (Programa Nacional para la Modernización de la Administración Pública del Gobierno Federal). En 1995 inicia el último periodo presidencial (1995-2000) previo al actual cambio de partido en el poder y se anuncia la *‘reforma del gobierno y modernización de la administración pública’*, para orientarla al servicio y acercarla a las necesidades e intereses de la ciudadanía; fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública, y combatir la corrupción e impunidad. Con tal propósito se formula el ***PROMAP 1995-2000***.

---

<sup>3</sup> Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos*. p.4.  
[www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047427.02/06/2005](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047427.02/06/2005)

Este programa contempla acciones de participación y atención ciudadana, descentralización y desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización y ética del servidor público. Con respecto a la capacitación de los servidores públicos, el diagnóstico general del **PROMAP** afirmaba que la misma no era sistemática y se carecía de un sistema de adiestramiento integral. Por consiguiente, dentro del servicio civil que se instaurase, se fortalecería la capacitación como inversión prioritaria para desarrollar aptitudes y habilidades técnicas y administrativas, capacidades y actitudes demandadas por el nuevo enfoque de calidad, al igual que promover el uso de nuevas tecnologías y una nueva cultura de servicio que favoreciera los valores éticos.<sup>4</sup> Por lo que, es con el inicio del PROMAP, que se pretende introducir la orientación al ciudadano basada en los principios de calidad.

En este contexto, es que se puede ubicar ya una ***Reforma Gerencial del Sector público***<sup>5</sup>, con elementos propiamente dichos de la Nueva Gestión Pública.

Por otro lado, cabe mencionar que en el ámbito político sucede un acontecimiento que abre un nuevo capítulo en la historia política de México: Los comicios del 2 de Julio de 2000, donde por medio de una transición votada y con

---

<sup>4</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. México, D.F.2000.

<sup>5</sup> Carrillo Castro, Alejandro. *Op cit.* p. 5.

elecciones organizadas por instituciones electorales independientes, ciudadanizadas y profesionalizadas se llevó a cabo la alternancia política del poder Ejecutivo Federal.

Esta transición política adopta las ideologías de la Nueva Gestión Pública, y básicamente pretende dar continuidad al proceso de modernización de la administración pública iniciada en el sexenio anterior con el PROMAP, pero con un sistema operativo e institucional de mayor alcance y profundidad. Por tal motivo, es que con el inicio de la nueva administración en el año 2000, se puede hablar de la instauración por parte del Ejecutivo Federal de todo un modelo de modernización gubernamental y administrativa que adopta varias de las tesis antes mencionadas.

En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 ya contempla nuevas formas de estructurar el gobierno replanteando la estructura misma de la administración pública con el fin de ..."imprimirle eficacia, acabar con el burocratismo, terminar con la corrupción...y de establecer una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, una relación cimentada en el respeto, la transparencia y la rendición de cuentas, con servidores públicos resueltos no sólo a atender a los ciudadanos, sino a trabajar con ellos."<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. p.8.

Por consiguiente, el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* señala la necesidad de medidas que corresponden a las '*normas básicas de acción gubernamental*' (gobernanza) y resalta los siguientes factores: 1. Apego a la legalidad; 2. Gobernabilidad democrática; 3. Federalismo; 4. Transparencia; y 5. Rendición de cuentas. Otras medidas se refieren a un *modelo de innovación y calidad* para transformar radicalmente los esquemas burocráticos tradicionales de gestión por otros más emprendedores, mediante cambios en la mejora y optimización de lo bien hecho y que generan valor agregado a la sociedad, además de un cambio profundo de cultura.<sup>7</sup>

Para alcanzar los objetivos propuestos, el PND establece la necesidad de contar con un gobierno de calidad, que cueste menos y dé más y mejores servicios al los ciudadanos; así como actuar con un alto sentido de responsabilidad en materia de finanzas públicas y un firme compromiso con el cambio y la innovación en el ejercicio de gobierno.

---

<sup>7</sup> **Ibid.**, pp.7-140.

## Situación actual de la NGP en México: Innovación y Calidad Gubernamental

Con los nuevos supuestos para la Administración Pública en México se implementa la '*Estrategia para la Innovación y la Calidad Gubernamental*' en el marco de un '*Sistema Nacional de Planeación Participativa*', el cual comprende los macro procesos de *Planeación estratégica, Seguimiento y Control y Mejoramiento organizacional*. Así como un Sistema Nacional de Indicadores que proporciona los elementos para analizar las estructuras y los procesos de la Administración Pública, e implantar un proceso de mejoramiento continuo.<sup>8</sup>

Para conducir e instrumentar esas reformas se crean: la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) recientemente establecida por decreto de Ley del Congreso de la Unión de abril de 2003, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, el Consejo y la Comisión Federal para la Reforma Regulatoria y el Instituto Federal de Acceso a la Información.<sup>9</sup>

La innovación del Gobierno en México se establece como un movimiento de carácter cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la

---

<sup>8</sup> Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Innovación Gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 137-164.

<sup>9</sup> Carrillo Castro, Alejandro. *Op cit.* p.5.

capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal (APF), revitalizándola toda desde múltiples perspectivas.

Por ello, se llevan a cabo dos tipos de reformas: El primer tipo de reformas es relativo a ***principios de gobernanza*** : transparencia de la gestión, combate a la corrupción, participación social, perfeccionamiento y desregulación normativa, y coordinación con los gobiernos locales. El segundo, relativo a la ***gerencia pública***, se ocupa de la innovación y la calidad gubernamental, incluyendo: A. Políticas de gobierno, planeación estratégica, convenios de desempeño y administración por proyectos; B. Medidas de reorganización administrativa, descentralización, desconcentración y coordinación; C. Reingeniería de procesos, mejora continua y certificación de calidad, simplificación administrativa y sistemas de atención al público; D. Gobierno digital o electrónico; E. Austeridad y eficiencia en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros; F. Sustitución de controles rígidos por la facultación y la autonomía. Y el tercer tipo de reforma, va encaminado hacia acciones de ***ética en el servicio público***, que incluyen el sentido de responsabilidad social, los códigos de conducta y la prevención de actos de corrupción.<sup>10</sup>

Para lograrlo, se adoptan los conceptos de Innovación y calidad ejes rectores de todo el modelo administrativo a seguir; al respecto, el Jefe de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental menciona lo siguiente: “se

---

<sup>10</sup> Presidencia de la República. *Agenda Presidencial de Buen Gobierno 2000-2006*.

trabaja en dos vertientes, por un lado, la innovación que permita concebir nuevas formas de hacer las cosas y, por el otro, la calidad total que permita mejorar y optimizar lo que se está haciendo bien y ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad.”<sup>11</sup>

Asimismo, la Administración Pública mexicana ha asimilado el concepto de ‘buen gobierno’ como la guía a través de la cual se podrán dar los cambios profundos que requiere su gobierno y su Administración Pública y que le permitan recuperar el tiempo perdido en cuanto al desarrollo de las capacidades de respuesta a las necesidades de su sociedad.

## **El buen gobierno**

La ideología que sustenta esta nueva visión de una Administración Pública en México con prácticas innovadoras y de calidad, responde al deseo de establecer el “buen gobierno”.

Pero, ¿qué se entiende por un buen gobierno?.

Ignacio Pichardo escribe acerca del origen de este término: ...”En la práctica, el desarrollo de esta idea se origina en el uso que de la misma han hecho los organismos internacionales a partir de la última década del siglo veinte. Es

---

<sup>11</sup> Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Innovación Gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2004, p.71.

frecuente escuchar o leer que los funcionarios de las instituciones financieras internacionales o los dirigentes de los ministerios de cooperación para el desarrollo, exigen la existencia y la práctica de buen gobierno como condición para otorgar un préstamo efectuar transferencias de apoyo. Mas se reservan, por lo general, lo que deba entenderse por tal expresión".<sup>12</sup>

Continúa señalando que los antecedentes teóricos de este concepto deben buscarse en el desarrollo de los llamados paradigmas posburocráticos; ya que en la práctica cotidiana de la Administración Pública, en casi todos los países del mundo el concepto de buen gobierno es utilizado para denominar al Gobierno que lleva a cabo prácticas posburocráticas.

Otra idea de lo que conforma un buen gobierno, es la que retoma los ocho elementos que de acuerdo con las Naciones Unidas deben darse, y que Luis Carlos Ugalde anota como los siguientes: participación ciudadana, búsqueda de consenso, rendición de cuentas, transparencia, sensibilidad a las demandas sociales, eficacia y eficiencia, promoción de la igualdad y respeto al estado de derecho.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Op cit.* p. 363.

<sup>13</sup> Ugalde, Luis Carlos. "Un buen gobierno para la modernización del Estado". <http://fifthglobalforum.org/index.php?id=03/06/2005>.

La concepción que el Gobierno mexicano ha establecido de lo que es “el buen gobierno” puede resumirse con lo que responde Ramón Muñoz al preguntarse ¿Qué se necesita para un buen gobierno?: ...”se requiere un gobierno diferente, participativo, que consulte a la sociedad sobre sus necesidades y prioridades para convertirlas en políticas de gobierno, y que de forma constante se someta a una rigurosa rendición de cuentas, no sólo en lo que se refiere al uso honesto y transparente de los recursos, sino también a la eficiencia y calidad con que se utilizan...un gobierno ágil, flexible, capaz de captar las oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápida y eficazmente...un gobierno estratégico y competitivo....En suma, México necesita hoy un gobierno de clase mundial, innovador y de calidad total que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad”.<sup>14</sup>

Es por esto que, con la finalidad de dar respuesta a las demandas y expectativas generadas por la sociedad moderna, se ha dado a la tarea de construir un buen gobierno en México, capaz de transformar radicalmente los esquemas tradicionales del quehacer público. Un Gobierno que genere cambios profundos y permanentes, que replacen las viejas formas de los servidores públicos de percibir y de actuar ante las necesidades de la ciudadanía de más y mejores servicios.

---

<sup>14</sup> Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Op cit.* pp.70-71.

Partiendo de estos preceptos, se establece la 'Agenda Presidencial del Buen Gobierno', sobre la cual se sustenta el actuar de la Administración Pública en México actualmente.

### **Agenda presidencial del Buen gobierno**

Esta agenda asume el compromiso del Gobierno por superar los desafíos que enfrenta entre los que se encuentran principalmente: combatir la corrupción, la profesionalización del sector público, lograr un gobierno que cuente con un modelo de dirección de calidad, introducción de tecnologías de información para constituir un gobierno digital, la reforma regulatoria y procurar un marco de finanzas públicas sanas.<sup>15</sup>

Para que sean cumplidas las metas deseadas, se establece una construcción continua en las áreas de crecimiento con calidad, desarrollo humano y social, orden y respeto; y se pretende conjugar el trabajo de las distintas dependencias y entidades gubernamentales.

Este documento incorpora las estrategias para asegurar resultados en el tema de buen gobierno; así mismo, para cumplir con estos objetivos, las redes de innovación y calidad constituyen un pilar importante; ya que sustentan la

---

<sup>15</sup> **Ibid.**, p.69-133.

capacidad que las diferentes dependencias gubernamentales demuestren para mejorar sus procesos internos y generar resultados que beneficien a la sociedad.

Con la Agenda presidencial del Buen Gobierno “se pretende transformar al Gobierno en un aparato eficaz que alcance los resultados planeados, reformar radicalmente la orientación y la capacidad de respuesta del Gobierno a las necesidades de la ciudadanía, romper con apatías culturales, administrativas, económicas y políticas realizando los cambios necesarios y recuperar el papel de liderazgo y la confianza de los ciudadanos en el Gobierno”.<sup>16</sup>

La estrategia de esta agenda pretende alcanzar todos los niveles de Gobierno (Federal, Estatal y municipal). Y se han propuesto y aprobado una serie de leyes, órganos, comisiones e instituciones para cumplir con los objetivos de buen Gobierno.

Las seis estrategias que conforman la Agenda del Buen Gobierno son las siguientes:

1. “Primera: alcanzar un gobierno eficiente; es decir, que haga más con menos; que proporcione mejores servicios con menos recursos. ***Un gobierno que cueste menos***”.

---

<sup>16</sup> Presidencia de la República. *Agenda Presidencial de Buen Gobierno 2000-2006*, p.3.

2. "Segunda: garantizar un gobierno de calidad total; es decir, que mantenga un firme y permanente compromiso con la calidad de los servicios que ofrece a la ciudadanía. ***Un gobierno de calidad***".
  
3. "Tercera: desarrollar un gobierno profesional; en otras palabras, un gobierno capaz de atraer y retener a las mejores mujeres y a los mejores hombres, así como de capacitarlos y evaluarlos permanentemente, para que le cumplan de manera siempre oportuna y eficaz a la ciudadanía. ***Un gobierno profesional***".
  
4. "Cuarta: consolidar un gobierno digital. Aprovechar al máximo las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, no sólo para reducir la corrupción y transparentar la función pública, sino también para hacerla más eficiente y proporcionar servicios de mayor calidad. ***Un gobierno digital***".
  
5. "Quinta: contar con un gobierno con mejora regulatoria, más ágil y flexible. Es decir, un gobierno que elimine el exceso de trámites, sin abandonar sus responsabilidades. ***Un gobierno con mejora Regulatoria***".

6. "Sexta: garantizar un gobierno honesto y transparente. Sólo procediendo siempre con honestidad, se podrá derrotar a la corrupción, desterrar la prepotencia y el favoritismo en la toma de decisiones, y lograr que la ciudadanía confíe de nuevo en sus autoridades. ***Un gobierno honesto y transparente***".<sup>17</sup>

De este modo, y con mira hacia el futuro, se pretende concretar el proyecto de un buen gobierno en México. Cada una de las líneas de acción persigue metas para el 2006, y conforman el establecimiento de elementos de la Nueva Gestión Pública.

En este sentido, la especificidad técnica de la Nueva Gestión Pública ha contribuido a hacer realidad el buen gobierno en México al implementar mecanismos que facilitan soluciones y trabajan con un enfoque posburocrático, flexible y dinámico.

Con estos elementos se pretende hacer frente a la complejidad y a la incertidumbre, buscando un 'Estado inteligente' y mejorar la calidad de los servicios a los ciudadanos; procurando el desarrollo humano al mismo tiempo que el económico y favorecer la integración económica.

---

<sup>17</sup> Presidencia de la República. *Agenda Presidencial de Buen Gobierno 2000-2006*.

Realizar todo ello al tiempo que se coopera con la profundización de los mecanismos democráticos, implica que todo se haga con más transparencia, más control social y más participación ciudadana; generando cambios organizacionales y de regulación.

Así mismo, el adecuar las organizaciones públicas para lograr la excelencia, requiere junto a los avances tecnológicos, rescatar la noción de servicio público con sus consiguientes implicaciones en términos de honestidad en la función; por lo que la noción de NGP enmarca la vocación de servicio apoyada en un instrumental moderno adaptado a las especialidades y a las nuevas demandas donde están las posibilidades de excelencia para servir mejor a los ciudadanos.

En general, la NGP aporta elementos a la Administración Pública mexicana que le permiten entender la gestión pública no sólo como la dirección de recursos humanos, materiales y financieros hacia determinados objetivos, sino como facilitadora de las condiciones para que los recursos humanos de las organizaciones gubernamentales respondan individualmente, creativamente, a un medio que requiere adaptaciones permanentes y facilitar espacios.

No hay ninguna razón para pensar que en el sector público no pueda haber gestión de la mejor calidad. La excelencia en la gestión tiene que ver con todas las cosas antes referidas, con los modelos organizacionales, con las tecnologías utilizadas y con el tipo de entrenamiento de los funcionarios. Es por esto que, una Administración Pública moderna, renovada y abierta coadyuva al establecimiento de un buen gobierno.

## Conclusiones

1. Tomando como referencia la historia de la humanidad, encontramos que los cambios en los procesos productivos y de generación de riqueza han determinado ampliamente el desarrollo de las sociedades desde su aparición hasta el día de hoy; así pues, en la actualidad existen patrones a nivel económico, político y social que de manera global están marcando el inicio de la era posmoderna.
2. Esta era trae consigo grandes retos a los que se tienen que enfrentar las organizaciones sociales: al vivir inmersas en la globalización, en un mundo de grandes avances tecnológicos, y bajo un contexto de transformaciones vertiginosas, se han visto en la necesidad de renovar sus habilidades básicas y sus estructuras, para mantenerse y desarrollarse de manera permanente.
3. De hecho, hoy en día sólo las organizaciones que tienen capacidad de respuesta y para adaptarse, moldearse a cualesquiera de los cambios que se presenten, inesperados o no, tendrán la oportunidad de sobrevivir y de contrarrestar los embates externos o internos que son propios de la globalidad.

4. La Administración Pública, como organización social que es, ha tenido que ajustarse a los cambios globales, así como a las teorías y a las prácticas administrativas, con el propósito de proporcionar un servicio cada vez más ágil y eficiente a la sociedad, mejorando la eficiencia de sus métodos o procesos para poder cumplir con sus deberes y responsabilidades, dentro de un entorno más competitivo.
  
5. Una de las características principales de la Administración Pública es que por su propio ámbito y espacio de desarrollo, va a la par de necesidades sociales, problemas y retos propios de la vida en comunidad; situación que le obliga en todo momento a replantear su esquema de trabajo a nivel estructural y conceptual, mediante la adquisición de nuevas teorías y conceptos, así como la aplicación de las nuevas prácticas en lo que a administración y a servicio se entiende, es decir, modelos posburocráticos que conforman la Nueva Gestión Pública.
  
6. Al respecto, la Administración Pública mexicana ha tenido una incorporación tardía a los nuevos procesos globales, como resultado de un modelo de desarrollo económico hacia adentro, vigente hasta la década de los ochenta; el cual marcó todo un estilo de gobernar y administrar, que no permitía la apertura multilateral al comercio y a los flujos financieros; y por ende, se limitó el desarrollo de nuevas prácticas administrativas.

7. Sin embargo, los imperativos de la modernidad y la convivencia internacional, han significado para México una importante redefinición en materia de política económica, que se ha materializado en una serie de decisiones políticas y programas con elementos de la Nueva Gestión Pública, entre los que se encuentra la actual Innovación y Calidad Gubernamental.
  
8. A través del modelo de Innovación y calidad gubernamental, se pretende reemplazar los sistemas burocráticos tradicionales por sistemas emprendedores que transformen a las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo, asimismo, se pretende generar un cambio profundo de cultura que propicie la evolución de los enfoques tradicionales hacia enfoques visionarios y de futuro para encontrar solución a los problemas nacionales.
  
9. La adopción en México de elementos de La Nueva Gestión Pública tal y como se define en este trabajo, lejos de afectar el sentido burocrático de la Administración Pública, están directamente relacionados a la mejora de la productividad, la competencia y la calidad buscando mejorar la capacidad de respuesta a la vida pública.

10. En ese orden de ideas, la Nueva Gestión Pública forma parte del paradigma de buen gobierno, siendo para ello clave la buena gestión de los asuntos públicos a través de mecanismos como: entrega de servicios de calidad a los ciudadanos, construir la rendición de cuentas, mejorar continuamente los procesos, descentralización de la autoridad y del control, alentar la acción colectiva, ofrecer incentivos, etc.

11. Consecuentemente, la asimilación que se realiza de estos conceptos en la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, pretende asegurar que la Administración Pública mexicana actúe con eficacia, abatimiento de costos y sobre todo que tenga un desempeño con calidad.

## Bibliografía

1. Arar , Rufino. *¿Qué es la burocracia* .México, Editorial. Coyoacán S.A de C.V., 2001.
2. Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
3. Barzelay, Michael. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
4. Bresser-Pereira, Luiz Carlos. *La restricción económica y la democrática*, en política y gestión pública, Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2004.
5. Cabrero, Enrique y David Arellano (coordinadores). *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Centro de Investigación y Docencia económicas CIDE, 2000.
6. Dabat Alejandro y Miguel Ángel Rivera Ríos. *Globalización y cambio tecnológico en el nuevo ciclo industrial mundial*, México, Editorial UNAM, Facultad de Economía, 2004.
7. Elster, Jon. *El cambio tecnológico. Investigaciones sobre la racionalidad y la transformación social*,. Barcelona, España, Editorial Gedisa, 1990.
8. Escorsa Castells, Pere y Jaume Valls. *Tecnología e innovación en la empresa*, México, Editorial Alfaomega, 2001.
9. Escudero, Antonio. *La Revolución Industrial*, México, Editorial Red Editorial Iberoamericana, 1990.
10. Ferronato, Jorge. *Aproximaciones a la globalización*, Buenos Aires, Editorial Ediciones Macchi, 2000.
11. León y Ramírez, Juan Carlos. *La construcción de espacios públicos en la democracia*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2004.

12. Luchi, Roberto y Marcelo Paladino. *Competitividad: innovación y mejora continua en la gestión*, Barcelona, España, Editorial, Gestión 2000 S.A., 2001.
13. Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky (compiladores). *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
14. Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Innovación gubernamental. El paradigma de buen gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
15. North Douglass. *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, España, Editorial Alianza Editorial, 1984.
16. OCDE. *La transformación de la gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, España. Edita MAP (Ministerio de Administraciones Públicas), 1997.
17. Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización Administrativa .Propuesta para una reforma inaplazable*, México, Editorial El Colegio Mexiquense y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2004.
18. Rodríguez Combeller, Carlos. *El nuevo escenario. La cultura de calidad y productividad en las empresas*, México, Editorial Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO, 1999.
19. Shafritz Jay M. y Albert C. Hyde. *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
20. Solís Manjares, Leopoldo. *Globalización económica. Reformas estructurales y políticas del Estado*, México, Editorial. Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, 2004.
21. Villazul Jasso, Javier. *Los sistemas de innovación como mecanismos de innovación y de transferencia tecnológica*,. México, Editorial Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE , 1999.

## Artículos de revista

1. Aguilar Villanueva, Luis. "Nueva gestión pública" en *Transparencia y gestión pública*, revista *Accedemos*, México, Editorial Centro de Investigaciones y Servicios Educativos de la Universidad Autónoma de Sinaloa, Noviembre-Diciembre 2004, .pp.18-23.

2. Garza Cantú, Vidal. "Por una administración pública orientada a servicios y resultados" en *Transparencia y gestión pública*, revista *Accedemos*, México, Editorial Centro de Investigaciones y Servicios Educativos de la Universidad Autónoma de Sinaloa, Noviembre- Diciembre 2004, pp.24-34.

## Artículos en Internet

1. Aguiar, Luis. *La modificación del papel del Parlamento Europeo tras las sucesivas reformas de los tratados*. [www.cefir.org.uy/dt28-toc.htm](http://www.cefir.org.uy/dt28-toc.htm). 02/06/2005

2. Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos*.  
[www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047427](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047427).  
02/06/2005

3. Ugalde, Luis Carlos. *Un buen gobierno para la modernización del Estado*.  
<http://fifthglobalforum.org/index.php?id> 03/06/2005.

## Páginas web

Acerca del concepto de calidad.  
[www.gestiopolis.com/recursos2/documentos/fulldocs/ger/caltotalmemo.htm](http://www.gestiopolis.com/recursos2/documentos/fulldocs/ger/caltotalmemo.htm).  
08/02/2005

Innovación y calidad en México  
<http://innova.presidencia.gob.mx/ciudadanos> 05/12/2004

## **Documentos oficiales**

Agenda Presidencial de Buen Gobierno 2000-2006.

Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000.