

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY

EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA
CIUDAD DE MÉXICO

El modelo actual de la Administración Pública en México: retos y oportunidades para su
modernización



EGAP
Gobierno y Política Pública
TECNOLÓGICO DE MONTERREY



**TECNOLÓGICO
DE MONTERREY**

Biblioteca
Campus Ciudad de México

Angel Tonatihu Arias Blanco



Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas

Asesor: Dr. Gustavo López Montiel

Fecha de término de tesina: Diciembre de 2013

Resumen Ejecutivo

Hoy en día, contar con un modelo moderno, eficiente y eficaz de administración pública debe ser una prioridad para lograr el objetivo de satisfacer los intereses públicos y las expectativas de la sociedad para alcanzar mejores niveles de bienestar y progreso colectivo.

En ese sentido, es importante establecer una visión de Estado de largo plazo, lo que constituye el rumbo al que la estructura gubernamental debe centrar todos sus esfuerzos, al tiempo de mejorar los mecanismos de la administración pública federal para resolver los múltiples y complejos problemas que afectan la vida de los ciudadanos.

La instrumentación del rumbo del Estado deberá basarse en las herramientas de la Nueva Gestión Pública, sin dejar de lado los principios y valores propios de la democracia. Por su parte, la filosofía del Nuevo Servicio Público brindará la base para contar con un funcionariado comprometido con el desarrollo del país, al fomentar relaciones laborales más humanas, y prestando atención a sus valores, intereses y motivaciones.

Para ello, una de las principales recomendaciones es establecer un modelo de gestión pública con visión empresarial, cuya estructura sea lo suficientemente flexible para adaptarse a los nuevos retos y que esté conformada por servidores públicos altamente motivados, con el fin de que su desempeño contribuya positivamente al desarrollo del país.

El modelo debe identificarse por principios que perduren en el tiempo y cuyas prioridades respondan a intereses nacionales y no sexenales. De igual manera, su funcionamiento dependerá del establecimiento de un Instituto de Formación Profesional del Servicio Público Mexicano, con el propósito de terminar con el clientelismo y la politización de la alta burocracia, la eliminación de las estructuras con autoridad de tipo tradicional, así como preparar a los futuros cuadros de servidores públicos.

De esta manera, se fortalecerá la administración pública federal en México, dotándola de la estructura y bases adecuadas para desplegar sus esfuerzos en beneficio de los intereses de la nación.

INDICE

I. Introducción	4
II. La Nueva Gestión Pública	8
La teoría de la contingencia	15
III. La Administración Pública Federal en México 1988-2012	16
Evaluación del modelo de Administración Pública Federal en México.....	27
IV. El camino para la reinención del Gobierno	30
¿Un modelo empresarial?.....	33
V. El Modelo propuesto	38
VI. Conclusiones y recomendaciones	42
VII. Bibliografía	51
ANEXO 1	53
ANEXO 2.....	59
ANEXO 3.....	64

“La historia no es mecánica, porque los hombres son libres para transformarla”-

Ernesto Sábato

I. Introducción

Todo Estado¹, independientemente de su nivel de desarrollo, requiere del establecimiento de una estructura organizacional eficaz y eficiente que le permita poner en marcha las acciones pertinentes para atender de manera oportuna las necesidades de su población.

Esa estructura, constituida por la maquinaria burocrática no política del gobierno² para implementar sus leyes y políticas es denominada administración pública.

Por lo tanto, hablar de administración pública es comprender el ámbito en el que se desenvuelven las actividades gubernamentales. Marshall E. Dimock define y delimita de manera clásica el campo de estudio de la administración pública de la siguiente manera: la administración se refiere al “qué” y al “cómo” del gobierno. El “qué” es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El “cómo” son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos. Cada uno de estos dos elementos es indispensable; juntos forman la síntesis que se llama administración (Dimock, 1937, citado por Sánchez González, 2004, p.29).

La actividad de la Administración pública puede clasificarse en dos grandes tipos: actividades funcionales y actividades institucionales. Las primeras tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la administración pública; en tanto que las segundas tienen por objeto el mantenimiento y operación de la administración pública, por cuanto que constituye un organismo. La administración pública, por tanto,

¹ El Estado moderno se ha definido de manera tradicional como la representación jurídica de la población que radica en un territorio propio y se gobierna de manera soberana.

² El Gobierno es quien representa jurídicamente al Estado para cumplir las funciones que se establecen en la Constitución Política.

tiene sus límites en los fines que se plantee el Estado. su alcance dependerá del nivel de ambición de dichos fines.

Habida cuenta pues de la importancia de la administración pública para atender los asuntos públicos y las demandas sociales, resulta fundamental evaluar su funcionamiento y su eficacia en México a fin de determinar el cumplimiento de sus propósitos y su vigencia. En ese sentido la pregunta que nos interesa responder en esta investigación es la siguiente: ¿El actual modelo de la administración pública en México cuenta con la estructura necesaria y por lo tanto adecuada para atender eficazmente las expectativas y demandas de los ciudadanos, de tal manera que contribuya a alcanzar mejores niveles de bienestar?

A lo largo del tiempo, la administración pública ha estado sometida a diversos cambios y reformas administrativas, las cuales sin duda han buscado mejorar las funciones del gobierno para cumplir de mejor manera con sus objetivos, pero en general tales reformas han respondido a una coyuntura específica o programa sexenal. A pesar de los programas para transformar y por ende modernizar la estructura y funciones de la administración pública mexicana, estos no han sido suficientes para detonar el potencial de desarrollo del país y alcanzar un mejor bienestar, lo que se debe a dos factores fundamentales: 1) la falta de definición de los fines y objetivos del Estado con visión de largo plazo, lo que entendemos como el rumbo nacional, y que como hemos dicho impacta la acción de la administración pública; y 2) la falta de orientación y motivación del servicio público. Es decir, por un lado nos encontramos con un modelo de administración pública que se alinea a objetivos temporales, y por el otro, la inacabada profesionalización del servicio público, que materialice la visión de objetivos nacionales, no sexenales. Creemos que estos dos elementos son fundamentales para que la administración pública federal responda eficaz y eficientemente a las demandas sociales y sea detonante para el desarrollo del país, además de caracterizarse por principios claramente definidos.

Como bien señala Guerrero:

“Los estados más poderosos son los mejor administrados y, por consiguiente, aquellos cuya balanza comercial es favorable, que detentan una hacienda pública sana, y que producen lo suficiente para sostener a los

habitantes del país; pero primordialmente son poderosos porque su administración pública ha sido capaz de alimentar y educar a la población, brindarle salud y asistencia, y procurarles lo necesario para facilitar la convivencia civilizada (Guerrero, 1997, p.28)".

Por lo tanto, el principal reto que se nos presenta es equilibrar los cambios institucionales, como la reorganización de la estructura gubernamental, cambio de denominación, eliminación o creación de organismos públicos de acuerdo a las necesidades imperantes, así como el aspecto funcional de la administración pública, es decir, la consolidación de un servicio público profesional motivado que se encargará de hacer realidad los objetivos planteados. En suma, una reestructuración de raíz, no cosmética de la administración pública federal mexicana, y lo suficientemente flexible para adaptarse a las circunstancias.

A propósito de la flexibilidad, un estudio de la OCDE publicado en 2011 señaló que es importante mejorar el desempeño del servicio público equilibrando dicha flexibilidad y el control e integrando los sistemas de medición del desempeño en el marco de rendición de cuentas del gobierno. Un exceso de flexibilidad puede llevar a abusos y errores de gestión, mientras que la falta de flexibilidad presenta el riesgo de crear un servicio público ineficiente y sin capacidad de respuesta.

Para bien o para mal, la evolución de la administración pública en México ha atravesado por momentos que han marcado el fin de una visión y el principio de otra. Fue a partir del periodo comprendido de 1983 a 2012 que los preceptos de la Nueva Gestión Pública fueron abrazados por los gobiernos en turno, lo que hizo que los programas de modernización promovidos estuvieran basados por esta ideología en diferentes medidas. Además, dichos programas "enfaticaban y focalizaban un campo de acción que se consideraba prioritario por los gobiernos en turno (Sánchez González, 2004, p.14)". Así, las reformas promovidas se centraron en avanzar en la simplificación de la administración pública (Carlos Salinas de Gortari); introducir diversas técnicas gerenciales provenientes del ámbito privado (Ernesto Zedillo); establecer una "gobernanza corporativa" (Vicente Fox); y reorganizar al sector público que se ajustara a los retos nacionales así como adelgazar al Estado para hacer más con menos (Felipe Calderón).

Es ante esta variedad de visiones que se vuelve imperiosa la necesidad de definir el rumbo del Estado y, a partir de ello, establecer un gobierno capaz de priorizar las necesidades nacionales, en estrecho vínculo con la satisfacción de las demandas y expectativas de la población para alcanzar mejores niveles de bienestar y progreso colectivo.

Como vemos, el propósito de comprender la evolución de la administración pública en México es aprender de las lecciones del pasado para poder determinar el establecimiento de un modelo que sea capaz de alinearse con un rumbo bien definido del Estado, con principios, metas y objetivos que respondan a intereses nacionales y con visión de largo plazo, al tiempo de ser lo suficientemente flexible para transformarse y reinventarse a sí mismo de acuerdo con el contexto en el que se desenvuelva, que se traduzca en su capacidad de ser eficaz, eficiente, adaptable e innovador y que su estructura este lo suficientemente coordinada y compuesta por servidores públicos formados específicamente para el servicio público y que, como lo hemos mencionado, no respondan a programas e intereses políticos sexenales. Sin duda lo más importante es nunca olvidarse de las demandas sociales, que, en última instancia es por el que dicho servicio se crea y se define.

Los contenidos de la presente investigación están divididos de la siguiente manera: la primera parte se compone principalmente del marco teórico, abordando las teorías que dan sustento a la Nueva Gestión Pública, al ser este modelo en el que se inspiraron las reformas administrativas en México a partir de 1980³, así como los principales contenidos de la teoría de la contingencia, como una de las principales teorías organizacionales y que proponemos sea la base teórica para el funcionamiento de las organizaciones públicas dentro de la administración pública federal en México.

La segunda parte describe las reformas administrativas que fueron impulsadas por los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari hasta Felipe Calderón con el propósito de evaluar el modelo administrativo que prevalece en el país.

³ José Juan Sánchez González identifica las décadas de 1980 y 1990 como la “era de los programas de modernización” y la década de 2000 como la “era de la innovación”. Inclusive este autor realiza una explicación de las diferencias de los términos reforma, modernización e innovación.

En la tercera parte haremos mención a los diez principios para reinventar el gobierno de David Osborne y Ted Gaebler así como las cinco estrategias propuestas por Osborne y Plastrik. Asimismo, señalamos algunos elementos que propone el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) respecto a la nueva gestión pública en América Latina. De esta manera, propondremos un modelo de administración pública federal en México que se caracterice por dos principios fundamentales, así como recomendaciones para su funcionamiento. Debido a que se toma en cuenta la modernización del modelo, se presentan las definiciones planteadas por José Juan Sánchez González, Ma. Del Carmen Pardo y Omar Guerrero respecto a este concepto.

II. La Nueva Gestión Pública

La convicción de la necesidad de buscar nuevos paradigmas en el campo de las teorías de la administración pública se deriva no sólo de la intensificación de las prácticas reformistas en los sectores gubernamentales en función de las disfunciones burocráticas del Estado social contemporáneo, sino también de una toma de conciencia teórica que se viene sedimentando a partir de la crítica epistemológica de las ciencias sociales, dirigida en particular al campo de la administración pública (Falcao Martins, 1997, p.12).

El modelo burocrático weberiano funcionó como un instrumento fundamental para impulsar y garantizar el funcionamiento de las instituciones públicas; sin embargo, a partir de 1970 este modelo ya no respondía a las nuevas demandas de democratización del servicio público, ya que la administración pública se orientaba por reglas y normas, y no de acuerdo con las expectativas de los ciudadanos (CLAD, 1998, p.7).

El modelo clásico de administración pública se basaba en ciertos principios cardinales como el énfasis en la estructura institucional de trabajo, especialización, la jerarquización de oficinas, y la centralización de la estructura de mando. Su filosofía es la gestión del interés público y la separación de la política y la administración. Sin embargo, el modelo de gestión clásico weberiano-científico sufrió de severas críticas. Se argumentó que la lógica de su diseño organizacional conlleva inconscientemente a estructuras jerárquicas rígidas y centralizadas que son disfuncionales para alcanzar los objetivos organizacionales. La gestión efectiva del sector público y la producción eficiente de las

metas organizacionales no podían estar correlacionadas con el llamado principio universal de la administración pública tradicional. Los críticos al modelo weberiano argumentaban que en la vida real el modo de organización burocrática no era necesariamente el modelo más eficiente o efectivo del diseño organizacional (Basu. 1994, p. 44)

Ante este panorama, el gerencialismo privado aplicado a los asuntos públicos fue visto como una alternativa que, como ya se dijo, ganó fuerza en la década de los 70, lo que derivó en la concepción de la Nueva Gestión Pública (NGP).

Iniciada en el Reino Unido, se esparció primera y principalmente a Estados Unidos, Australia y especialmente Nueva Zelandia, y después a Escandinavia y la Europa continental. La NGP es parte de la revolución administrativa que ha dado la vuelta al mundo, afectando a todos los países, aunque en diferentes grados.

En términos generales, la NGP enfatiza el rol de las agencias públicas en adoptar técnicas del sector privado al proveer servicios de alta calidad a los ciudadanos y defiende la autonomía de gestión en la gestión pública. La administración tradicional orientada a procesos debía ser reemplazada por una administración orientada a resultados con énfasis en la evaluación de indicadores de desempeño para medir los logros alcanzados y la calidad de los servicios. Los ciudadanos son reconceptualizados como consumidores activos y no sólo como recipientes pasivos de bienes y servicios públicos (Basu, 1994, p.47).

Es por esto que se suele decir que la visión post-weberiana de la organización pública está orientada básicamente a las personas en distinción de la orientación a las estructuras. En oposición a la mecanización y rutina de la administración en la visión clásica, las alternativas que subrayan las relaciones humanas en el trabajo, la satisfacción del trabajador y estructuras de trabajo flexibles han sido enfatizadas y puestas en práctica en la dinámica organizacional.

Las definiciones y debates sobre las bases teóricas de la NGP han sido objeto de gran variedad de publicaciones al respecto así como de artículos académicos. Lynn (2006, p.107) destaca a autores como Pollitt (1990); Hood y Jackson (1991); Dunleavy (1994); Kickert (1997); Carroll (1998); Minogue (1998); Kettl (2000); Lane (2000); y Koppenjan, Klijn (2005).

De acuerdo con la definición de Isabel María García Sánchez:

“La NGP persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana (García Sánchez. 2007, p.1)”.

El objetivo de la NGP está orientado a revitalizar la imagen de la burocracia de una estructura mecánica, rígida, impersonal, ineficiente, derrochadora e inefectiva cuando se trata de custodiar el interés público, a una dinámica orientada a resultados, eficiente, con servidores públicos responsables que son sensibles y están conscientes de las necesidades, deseos y preferencias públicas.

No obstante que el propósito de esta investigación no es profundizar sobre las citadas definiciones y teorías, conviene resumir a continuación de manera general las aportaciones realizadas por la escuela de la elección pública, la teoría de la agencia y el neoinstitucionalismo a la NGP:

Cuadro 1. Teorías de la Nueva Gestión Pública

Escuela de la elección pública	Teoría de la agencia	Neoinstitucionalismo
Es una perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o	También es llamada teoría del principal y el agente. Su origen consistió en la comprensión de la realidad de las actividades económicas en el contexto	En el centro de su agenda de investigación está puesto el énfasis en los derechos de propiedad, la medición de los costos de transacción, el cumplimiento de la ley y los

<p>colectivas.</p> <p>Se constituye por dos por dos elementos: una aproximación generalizada de la catálisis o Catalaxia a la economía, y el postulado del hombre económico acerca del comportamiento individual.</p> <p>Se aplican los conceptos y la metodología de la microeconomía a los procesos de elección en las instituciones colectivas o públicas</p> <p>Considerando la presencia de mecanismos de coordinación espontánea del mercado, una de las razones que vuelve justificable la intervención del Estado es la de mantener y vigilar el cumplimiento de las leyes y de los contratos, en tanto reglas para organizar la vida cultural y material de los hombres, pero sin restringir la libertad individual, por lo que ha de corresponder a la ley y a su marco constitucional el fijar los</p>	<p>de la actividad empresarial.</p> <p>Parte del supuesto de que el individuo es un maximizador de beneficios. es decir, de que toda acción individual está determinada por una racionalidad económica que lo induce a la búsqueda de maximizar su utilidad personal en todo tipo de intercambio con otros individuos.</p> <p>Necesidad de que un individuo delegara en otro la capacidad de decisión y ejecución para garantizar el mejor rendimiento y cuidado de sus intereses, a cambio de una remuneración por sus servicios. El individuo que delega las competencias de decisión y ejecución es nombrado “principal”, en tanto que a quien se les delegan recibe el nombre de “agente”.</p> <p>Ambos participantes han de pretender maximizar su beneficio: el “principal” haciendo uso de la</p>	<p>problemas de información incompleta. Es un programa de investigación interdisciplinario cuyo objeto de estudio son las relaciones entre instituciones, el cambio institucional y el desempeño económico.</p> <p>El supuesto del que parte el neoinstitucionalismo, al igual que en el caso de las teorías de la elección pública y de la agencia, es la existencia de un individuo maximizador, egoísta y racional. Pero a diferencia de estas últimas, el neoinstitucionalismo considera que de no existir restricciones a dicha conducta, el efecto inmediato sería el de un “estado de naturaleza” y de destrucción recíproca. Por tal motivo, el comportamiento de los individuos y su proceso de elección han de estar condicionados por instituciones que operen</p>
---	--	---

<p>límites y las restricciones al poder del Estado.</p> <p>Necesidad de que el burócrata, a través de la reorganización política, sea más sensible a los intereses del consumidor final de sus servicios.</p>	<p>información, conocimientos, competencias y experiencias que posee el "agente", y este último buscando en cualquier momento verse beneficiado aún en contra del interés del "principal". Siendo mayor la incertidumbre para el "principal" por desconocer en su totalidad los motivos, posibilidades de acción y rendimientos del "agente".</p>	<p>como mecanismos de control social para restringir sus acciones y elecciones egoístas y maximizadoras. De ahí que las instituciones se definan, en su sentido más amplio, como el "conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y grupos sociales."</p> <p>Es así que el mercado mismo es una institución compleja resultado de los arreglos económicos, sociales e institucionales que para la mejor asignación de recursos requiere del concurso de instituciones públicas y privadas, como es el caso del Estado, para lograr una mayor eficiencia económica</p> <p>El Estado desempeña un papel relevante. Sin su intervención resultaría poco probable la cooperación voluntaria entre los individuos. En el menor de</p>
---	---	--

		los casos estaría sujeto a conflictos y tensiones permanentes entre las elecciones individuales maximizadoras, cuyo campo de definición es el mercado, y las necesidades sociales, que se definen en el terreno político mediante la participación de la sociedad y el Estado.
--	--	--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Miguel Guerrero Olvera, p. 112-119

Como se observa, la NGP es la materialización de un supuesto conductual básico: deben crearse nuevas instituciones “racionales” que generen comportamientos “racionales”, maximizadores de ganancias, o bien, minimizadores de costos.

Si bien los preceptos de la NGP han sido aplicados en diversas partes del mundo como una alternativa para desplazar las prácticas de la administración pública clásica, no está exenta de críticas que apuntan a su rápida decadencia. Por ejemplo, Guerrero (2009) señala que esto se debe a la falta de un desarrollo conceptual riguroso.

La gerencia (management) no es el fundamento de la NGP, sino la noción más general de empresa mercantil, que es el modelo que se propone como sustituto del esquema burocrático del Estado. Aquí se encuentra el origen de las propuestas que favorecen el establecimiento de mercados intra-gubernamentales y la orientación del gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano; así como la introducción del “espíritu empresarial” en el gobierno, y el desarrollo de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos. La Nueva Gerencia Pública personifica la endoprivatización de la gestión pública a través del establecimiento de mercados interiores y mecanismos de competitividad entre las oficinas gubernamentales, que aclaman la ganancia, el lucro y el individualismo egoísta, que ninguna relación tienen con el espíritu solidario de lo público (Guerrero, 2009, p. 16).

La endoprivatización del Estado se describe como la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado. Este fenómeno dio lugar a un proceso de desgaste y abandono del modelo neogerencial, una vez que su aplicación en los países ajenos a las culturas administrativas británica y angloamericana había sido infructuosa; y que en las naciones propiamente británicas y angloamericanas ese modelo se estaba agotando como método de implementación. En resumen, el Estado cívico se encontraba sano y robusto en Europa, donde las rémoras neogerenciales estaban siendo desechadas. Por ello, más que pensar en un fracaso de la NGP, se debe meditar en el agotamiento de un período: el neoliberalismo, fase superior del imperialismo (Guerrero, 2009, p.17-19).

Como lo señala Guerrero Olvera (2008, p. 219), debemos estar conscientes que los valores y propósitos que persigue la iniciativa privada no han de regir las actividades del Estado, incluyendo a sus organismos y servidores públicos, ya que a lo público le corresponden valores que van más allá de la eficiencia y la rentabilidad económica como la solidaridad, la equidad, la justicia.

En el caso de México, las políticas introducidas en la administración pública bajo el enfoque de la NGP a partir de 1990 son resumidas claramente por Sánchez González:

“Reducción del sector público en el tamaño, recursos e influencia: una descentralización efectiva de las organizaciones públicas: la conformación de jerarquías aplanadas; ruptura del monolitismo y especialización para crear organizaciones muy pequeñas y mejor adaptadas al entorno; desburocratización y competencia para liberar a las organizaciones de los procedimientos, el formalismo y la irresponsabilidad; dismantelar la estructura para una nueva gestión de personal; la clientelización de los servicios públicos mediante la orientación al cliente; la evaluación por resultados como mecanismo de desempeño; más poder a los gerentes para que tomen decisiones con mayores recursos; así como la prioridad de la responsabilidad y la rendición de cuentas (Sánchez González, 2004, p.13)”.

La teoría de la contingencia

Esta teoría constituye una de las bases gerenciales de la Nueva Gestión Pública, y nos interesa presentar a continuación sus principales características, ya que consideramos su utilidad para aplicarla como modelo organizacional de la administración pública federal en México en la actualidad:

- “La tesis central de esta teoría señala que la eficiencia organizacional no se alcanza siguiendo un modelo organizacional único y exclusivo, es decir, no existe una forma única para organizar a fin de alcanzar los objetivos, sumamente diversos, de las organizaciones dentro de un ambiente que también es variado, por lo que sus características dependen de las circunstancias ambientales y de la tecnología que ella utiliza.
- Las organizaciones necesitan ser sistémicamente adecuadas a las condiciones ambientales, y no sujetarse a aspectos universales, dada la necesidad de adecuación entre organización, ambiente y tecnología.
- Hay un desplazamiento de la observación desde adentro hacia fuera de la organización, por lo que se hace énfasis en el ambiente y en las exigencias ambientales sobre la dinámica organizacional.
- Son las características ambientales las que condicionan las características organizacionales y que es en el ambiente donde pueden hallarse las explicaciones causales de estas últimas.
- Las organizaciones deben ser orgánicas y adaptarse a condiciones inestables cuando surgen problemas y exigencias de acción que no pueden ser fragmentados y distribuidos entre especialistas en una jerarquía claramente definida, ya que su trabajo pierde mucho de su definición formal en términos de métodos, obligaciones y poderes.
- Estos especialistas tienen que redefinirse continuamente por la interacción, tanto lateral como vertical, con otros individuos que cumplen la misma tarea. Las comunicaciones entre personas de categorías diferentes se asemejan más a la consulta lateral que a la orden vertical.

- Las organizaciones deben ser innovadoras, transitorias y cambiar con frecuencia su sistema interno, de modo que los cargos y las responsabilidades puedan cambiar con celeridad.
- Las estructuras organizacionales deben ser flexibles y variables. lo que permitirá que los departamentos y las divisiones surjan con rapidez y se integren en otras organizaciones. Esta organización transitoria obliga a que los individuos cambien de lugar con rapidez, en vez de mantener posiciones fijas en la estructura organizacional (Guerrero Olvera, 2008, pp. 102-104)”.

Como podemos observar, el elemento fundamental es que las organizaciones establecen métodos o técnicas para adaptarse de acuerdo a situaciones determinadas y que los administradores conozcan los conceptos, instrumentos, diagnósticos, métodos y técnicas apropiadas para el análisis y la resolución de problemas situacionales.

Hoy en día, tenemos que contar con organizaciones que tengan capacidad de adaptación, lo que les permitirá reformarse de manera continua según las necesidades. La reforma será su estado natural.

III. La Administración Pública Federal en México 1988-2012

En la obra titulada “Sobre la administración pública de México y medios para mejorarla” Luis de la Rosa (1852, citado por Sánchez González, 2004, pp. 299-300) presentaba los siguientes elementos:

- No puede existir ninguna sociedad política sin una adecuada administración pública;
- Todo lo relativo a la administración pública debe tener gran interés para todas las clases sociales, sean cuales fueran las instituciones políticas;
- A pesar de la anarquía política en que se ha desarrollado en México, es indudable que se ha tenido un avance en las cuestiones administrativas;
- La administración pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda la sociedad, así como: la seguridad personal y de las propiedades; el decoro y honor de las familias; la salubridad e higiene pública; la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia; la moralidad y las buenas

costumbres: la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están las clases más menesterosas de la sociedad:

- Una buena administración no puede fundarse en la fuerza, porque ninguna medida de administración puede ejecutarse sin la cooperación de todas las clases del Estado;
- El gobierno manda y se hace obedecer: la administración pública más bien que mandar dirige a la sociedad y la conduce a su engrandecimiento y prosperidad por la persuasión y el convencimiento;
- Una buena administración se apoya en una serie de discusiones francas y bien basadas, pero en forma pacífica y decorosa. Discute sobre todos los aspectos concernientes a la sociedad apoyándose en la instrucción e inteligencia de quien dirige los negocios administrativos, de quien es emprendedor y enfrenta los retos.

Existen amplios estudios⁴ en torno a la génesis, evolución y desarrollo de la administración pública mexicana, lo que sin duda permite tener un entendimiento tanto del contexto histórico en el que fueron promovidas las reformas administrativas así como las motivaciones que las originaron. Dada la naturaleza de esta investigación, nos interesa conocer los cambios que han sido promovidos desde el poder Ejecutivo Federal en los últimos cuatro sexenios, desde Carlos Salinas de Gortari hasta Felipe Calderón, habida cuenta del impacto que han tenido en el quehacer gubernamental.

Conviene recordar que las reformas borbónicas que se implementaron en la época colonial en 1760 tuvieron un objetivo político final: cancelar una forma de gobierno e imponer otra.

Los borbones reorganizaron el aparato administrativo dotándolo de un cuerpo de funcionarios profesionales dependiente del monarca, lo que afectó a todos los centros del poder desde los más altos (virrey) hasta los más bajos (alcaldes mayores de los pueblos), y produjo grandes tensiones entre los grupos del antiguo régimen. El visitador de Nueva España José de Gálvez (1765 a 1771) promovió las reformas borbónicas en América y

⁴ Para una revisión más profunda sobre la historia de la administración pública en México en sus diferentes etapas históricas se recomienda consultar: 200 años de administración pública en México, Tomo II, volumen 1, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada, y Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización, e innovación en la historia de la administración pública en México.

compartía con otros funcionarios ilustrados la convicción de que era muy peligroso mantener en provincias tan alejadas un jefe cargado con tantos poderes. También contrariaba la centralización de funciones en la persona del Virrey y de la Audiencia, pues era políticamente peligrosa e ineficaz desde el punto de vista administrativo. El instrumento elegido fue el llamado sistema de intendencias, tomado de los franceses y ya adaptado en España, que dividía el reino en jurisdicciones político-administrativas denominadas intendencias, a la cabeza de los cuales estaba el intendente o gobernador general, quien ejercía todos los atributos del poder: justicia, guerra, hacienda, fomento de actividades económicas y obras públicas. Sin embargo, este esquema fue repudiado por los virreyes y diversos funcionarios, ya que resistieron la penetración de los nuevos funcionarios reclutados en las filas del ejército o de la administración, jóvenes e impregnados de nuevas ideas, que además de desplazarlos eran partidarios de un estilo diferente de gobierno. Con todo, los borbones nunca solucionaron el problema que impedía la implantación del sistema que proponían: el pago suficiente y efectivo a los nuevos funcionarios. Las disposiciones para establecer salarios a los subdelegados no solucionaron el problema de crear un cuerpo de funcionarios eficiente y honesto, leal a la Corona y respetado por su comunidad. Lo común fue el funcionario venal y el reforzamiento de la concepción patrimonialista de los cargos públicos (Florescano y Menegus, 2009, pp.368-375).

Tales conductas han sido un problema crónico en la estructura gubernamental de nuestro país, por lo que el esfuerzo para responder no solo a los intereses de los gobernantes sino al de los gobernados es un tema que ha generado interés en todos los periodos sexenales que son objeto de estudio de la presente investigación.

En ese sentido, es importante conocer la visión y alcance de las reformas administrativas promovidas en los citados periodos, por lo que a continuación presentamos las más relevantes y que estuvieron enmarcadas jurídicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)⁵, creada en 1976 y cuya antecesora fue la Ley de

⁵ La LOAPF constituyó el primer ordenamiento jurídico serio para la regulación de las instituciones públicas del gobierno mexicano.

Secretarías y Departamentos de Estado de 1958⁶. Se incluyen las reformas específicas y los cambios promovidos en la estructura administrativa de la Presidencia de la República, que sirvieron como apoyo a las funciones del Ejecutivo Federal.

Cuadro 2. Las reformas administrativas 1988-1994

Carlos Salinas de Gortari 1988-1994	
Objetivo: Liberalismo social y redimensionamiento estructural ⁷ .	
Programa implementado para las reformas: Programa General de Simplificación de la Administración Pública.	
Cambios en la Presidencia	
Diciembre 1988	Se propuso la creación de la Oficina de la Coordinación de la Presidencia para el mejor desempeño de las funciones que les corresponde desarrollar a las unidades y áreas de la Presidencia de la República. Para ello es conveniente aprovechar las estructuras administrativas existentes, introduciendo las adecuaciones necesarias para lograr una mayor eficiencia y precisión de responsabilidades, así como para fortalecer la coordinación de las acciones a su cargo; Se consideró conveniente crear una <i>oficina</i> en la que concurra, bajo <i>un sólo responsable</i> que dependa directamente del <i>Titular del Ejecutivo Federal</i> , el ejercicio de las funciones de coordinación, asesoría y apoyo técnico que realizan las unidades de la Presidencia de la República.
Mayo 1992	Creación de la Oficina de la Presidencia de la República en sustitución de

⁶ Esta Ley incluía los instrumentos meramente enunciativos de las dependencias y sus funciones, pero no regulaba la administración como un todo.

⁷ Tomando en cuenta la relevancia de las razones por las cuales se continuó con la “reducción radical del sector paraestatal” iniciada en la administración del Presidente de la Madrid, bajo la ideología del “Liberalismo Social”, en el anexo 1 se presentan fragmentos del trabajo elaborado por la entonces Titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, María Elena Vázquez Nava, en: “La Administración Pública Contemporánea en México” (1998), Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica.

	la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, así como sustituir el Gabinete de Bienestar Social por el de Desarrollo Social, para proponer y evaluar la política del Gobierno Federal en lo relativo al desarrollo social en general.
Cambios en la LOAPF	
Febrero 1992	Eliminación de la Secretaría de Programación y Presupuesto creada quince años atrás, fusionando sus atribuciones con las de la <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i> , la cual preservó su nombre.
Abril 1992	Creación de la Secretaría de Desarrollo Social, que sustituyó a la de Desarrollo Urbano y Ecología. A esta nueva dependencia se le asignó todo lo concerniente a la <i>planeación regional</i> , que anteriormente había tenido a su cargo la Secretaría de Programación y Presupuesto. Se convirtió, junto con las Secretarías de Hacienda y de la Contraloría en la tercera “dependencia globalizadora” de la administración pública federal, y en el eje del proyecto de gobierno “Programa Nacional de Solidaridad”, iniciado tres años atrás ⁸ .

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alejandro Carrillo Castro.

Con el **Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal** de **Carlos Salinas**, se pretendía devolver a la sociedad civil la iniciativa y creatividad que en muchas ocasiones ahogaban el peso de una burocracia compleja, sobrerregulada y excesiva, así como fortalecer la confianza como el vínculo principal entre la autoridad, que debía garantizar el interés social a través de una acción pública transparente, ágil, apegada a la legalidad, y las demandas de la ciudadanía. El proceso de identificación de las acciones que se incorporaban a este programa se iniciaba de dos fuentes principales: las demandas ciudadanas expresadas en forma directa o a través de los medios de difusión y, las inquietudes de los empleados públicos y de las propias dependencias para mejorar la calidad de los servicios como tendencia de las instituciones en forma continua. Sin embargo, y dado que este proceso no se encontraba vinculado a una estrategia de mayor alcance con políticas de modernización del propio sector público,

⁸ En el anexo 2 se presentan fragmentos de la exposición de motivos que presentó Carlos Salinas sobre esta propuesta.

desregulación jurídica y desburocratización, no produjo resultados definitivos (Sánchez González, 2004, pp. 362-367).

Cuadro 3. Las reformas administrativas 1994-2000

Ernesto Zedillo 1994-2000	
<p>Objetivo: Propiciar la descentralización y desconcentración de programas y proyectos del Gobierno a través de la Organización federal y desarrollo municipal, así como de la aplicación de los recursos correspondientes hacia los estados y municipios.</p> <p>Programa implementado para las reformas: Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap).</p>	
Cambios en la Presidencia	
Diciembre 1997	<p>Reestructuración de la Oficina de la Presidencia de la República para adecuar la integración de los gabinetes especializados del Ejecutivo Federal, ya que la actual estructura de la Oficina de la Presidencia de la República ya no responde a la distribución de responsabilidades en materia de asesoría técnica y coordinación de gabinetes y, por lo tanto, corresponde realizar las adecuaciones pertinentes.</p>
Cambios en la LOAPF	
Diciembre 1994	<p>Fortalecimiento de las funciones de la <i>Secretaría del Desarrollo Social</i>. Se dotó también a la Secretaría de la Contraloría de las atribuciones para “modernizar y controlar las funciones básicas de la administración pública”, cambiando su denominación por la de <i>Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo</i>⁹.</p> <p>Se modificaron igualmente las funciones y denominación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, cuyo nombre cambió a Secretaría de Energía. Se propuso la creación de la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, al igual que la</p>

⁹ El nombre original que había propuesto Zedillo era Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa.

	transformación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la nueva <i>Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</i> . La iniciativa de reformas también incluía otros ajustes menores a diversas dependencias del Ejecutivo Federal.
Diciembre de 1995	Creación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, desprendiendo dichas funciones de la Procuraduría General de la República, ya que se reconocía que la alta y compleja tarea de procuración de justicia absorbía casi en su totalidad el tiempo y los recursos humanos de la Procuraduría General de la República, en detrimento de la <i>asesoría jurídica al Ejecutivo Federal</i> .
Finales 1998	Se determinó crear la Policía Federal Preventiva como órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alejandro Carrillo Castro.

El propósito del **Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap)** de **Ernesto Zedillo** fue el de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, con una tendencia muy marcada de las técnicas y enfoques propios de la gerencia privada (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicados en la administración pública federal. El Promap tuvo como orientación la filosofía del enfoque de calidad; orientación al cliente; desregulación interna y externa; acercar las decisiones a las áreas de servicio; mejorar el proceso de asignación, administración presupuestaria y la capacitación en calidad total. Representó “una ‘ruptura administrativa’ con todos los instrumentos anteriores, debido a que las técnicas promovidas desacreditaron en gran medida, las políticas públicas realizadas en los gobiernos anteriores (Sánchez González, 2004, p. 20)”.

Cuadro 4. Las reformas administrativas 2000-2006

Vicente Fox Quesada 2000-2006
Objetivo: Responder al reto de adecuar su <i>estructura y funcionamiento</i> a las nuevas y urgentes demandas sociales. Es indispensable que las <i>instituciones de la Administración</i>

Pública Federal sean lo suficientemente *flexibles y elásticas* para *adecuarse a los tiempos y a los cambios*.

Programa implementado para las reformas: Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental y “Agenda de Buen Gobierno” (ABG).

Cambios en la Presidencia

Diciembre de 2000	Derivado de la reforma al artículo 8 de la LOAPF se acordó la creación de una Oficina Ejecutiva de la Presidencia con una estructura orgánica y funcional, similar a la existente en la Presidencia de los Estados Unidos de América, a efecto de <i>modernizar</i> su funcionamiento para lograr una organización del trabajo más <i>coordinada y especializada</i> , sin perjuicio de las atribuciones legales de las dependencias y entidades. De esta manera, a partir del 4 de diciembre de 2000 la Oficina Ejecutiva de la Presidencia quedó integrada por doce Unidades con diferentes funciones y denominaciones, en sustitución de los gabinetes especializados de la administración anterior.
Nueve días después	Se reforma el artículo 2 y 5 del acuerdo anterior para cambiar el nombre de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana por el Coordinación Presidencial para la Alianza Estratégica Ciudadana. Asimismo se quitó el adjetivo de “humano” a la Comisión de Desarrollo Social.
Marzo de 2001	Se reforma nuevamente el Acuerdo anterior a fin regresar a la Comisión de Desarrollo Social el adjetivo “humano”.
Agosto 2003	Se modificó nuevamente la estructura de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia para reducirla a solo siete unidades, y encargar las funciones de Comunicación Social a su Secretario Particular. Asimismo se acordó el restablecimiento de cuatro gabinetes especializados con el objeto de analizar, definir y evaluar <i>políticas, estrategias y acciones</i> que sean competencia concurrente de varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
Diciembre 2004	Se reformó de nueva cuenta la estructura de la Oficina de la Presidencia para dividir en dos a la Coordinación General de Opinión Pública e

	Imagen dando nacimiento a la Coordinación General de Comunicación Social y cambiar el nombre de la Dirección General de Administración por la de Coordinación General de Administración, quedando un total de ocho unidades de las siete originales propuestas ¹⁰ .
Cambios en la LOAPF	
Noviembre de 2000	<p>Transferencia de la reivindicación de la propiedad de la nación a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.</p> <p>Creación de la Secretaría de Seguridad Pública responsable exclusivamente de la seguridad pública y traslado de la Policía Federal Preventiva a esta nueva dependencia.</p> <p>La coordinación y administración de las estaciones de radio y televisión del Ejecutivo Federal dejaron de ser atribución de la Secretaría de Gobernación y se trasladaron a la Secretaría de Educación Pública. De igual modo, se transfirió a esta Secretaría la facultad de promover la producción de cine, radio, televisión e industria editorial.</p> <p>Cambio de nombre de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca a Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</p> <p>Cambio de nombre de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural a Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación a la cual pasarían las facultades que se tenían encomendadas en materia de pesca¹¹.</p> <p>Cambio de nombre de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por</p>

¹⁰ Estas unidades fueron: Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental; Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas; Oficina de Representación para la Promoción en Integración Social para Personas con Discapacidad; Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía; Coordinación General de Comunicación Social; Coordinación General de Opinión Pública e Imagen; Secretaría Particular; y Coordinación General de Administración.

¹¹ No se trató de una transferencia de facultades absoluta, ya que algunas que actualmente contiene la Ley de Pesca corresponden fundamentalmente al amparo y protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Por ello se propuso que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales conservara las facultades de inspección, sanciones y sustanciación de recursos en materia de equilibrio ecológico contempladas en las fracciones I, V y VI del artículo 3º. de la Ley de Pesca.

	<p>el de Secretaría de Economía para comprender el impulso que a los ámbitos del desarrollo industrial y del comercio exterior debe dar el Gobierno de la República. Este cambio también se debió a que el país requiere, con urgencia, el fortalecimiento de la micro, mediana y pequeña empresas industrial y comercial por lo que la creación y multiplicación de cadenas de estas unidades económicas sería y sigue siendo el gran reto que de la Secretaría de Economía.</p>
Diciembre 2000	<p>Se reformaba el Artículo 8º de la LOAPF en el que se señalaba que “el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las <i>unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación</i> que el propio <i>Ejecutivo</i> determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.</p>
Abril 2003	<p>Aprobación de la Ley que crea el Servicio Profesional de Carrera modificándose las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cuya denominación cambió por la de <i>Secretaría de la Función Pública</i>.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alejandro Carrillo Castro.

El **Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental** tuvo como elementos claves: concentrar a todos los servidores públicos en un propósito; generar resultados que añadan valor al gobierno y la sociedad y tomar en cuenta el entorno en el que participa, afecta y le impacta a la administración pública federal. La innovación fue el eje central del gobierno, que debía tener como propósito superior, el mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades. El Modelo propuesto fue de Administración cruzada, con las siguientes características:

- Conecta proyectos con procesos
- Los procesos están al servicio de los proyectos
- Suma recursos de todas partes (financiamiento emprendedor)

- Parte de una visión global y holística
- Requiere de procesos de soporte robustos y confiables
- Potencia el trabajo en equipo (redes de socios, alianzas estratégicas)
- Todo proyecto tiene un líder y todo un proceso un dueño
- Supera las barreras departamentales y atraviesa la burocracia
- Se basa en un esquema ganar-ganar
- Se enfoca a resultados en tiempos claramente establecidos
- Requiere de altos niveles de creatividad y confianza entre los integrantes del equipo y de una coordinación “a prueba de balas”

También se pretendió avanzar en la evaluación y compensación por resultados, en la gestión de proyectos estratégicos y en la reubicación de talentos (Renata), que pretendía reubicar dentro y fuera del gobierno a las personas que en el proceso de cambio determine, así como capacitarlos para que obtengan trabajo o autoemplearse.

De igual manera se puso en marcha la estrategia denominada “Agenda de Buen Gobierno” (ABG) que consistía en seis estrategias: gobierno honesto y transparente; gobierno profesional; gobierno de calidad; gobierno digital; gobierno con mejora regulatoria; y gobierno que cueste menos. La ABG sería la filosofía que adaptaría la administración foxista al final de su periodo haciendo a un lado el Modelo de Innovación Gubernamental (Sánchez González, 2010, p.32).

Cuadro 5. Las reformas administrativas 2006-2012

Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012
<p>Objetivo: Satisfacer los intereses colectivos, según las necesidades y prioridades que se van transformando en el tiempo. La Administración Pública Federal es <i>permanente</i> en el ejercicio de su función, pero es <i>dinámica</i> en su organización y estructura.</p> <p>Programa implementado para las reformas: Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública 2008-2012 (PMG)</p>
Cambios en la LOAPF

Septiembre de 2009	Se proponía la desaparición de las Secretarías de Turismo, de la Reforma Agraria y de la Función Pública ¹² .
---------------------------	--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alejandro Carrillo Castro.

Las acciones de **Felipe Calderón** para modernizar la administración pública se dan bajo un esquema de reducción del gasto burocrático y mayor rendición de cuentas. El **Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública 2008-2012 (PMG)** elaborado por la Secretaría de la Función Pública, constituyó la estrategia del gobierno para transformar al gobierno federal. Los resultados en la evaluación en este enfoque serían un insumo del PMG, para promover las transformaciones estructurales necesarias en la Administración Pública Federal. El Programa citó en sus antecedentes el Promap de Zedillo, no mencionó al Modelo de Innovación Gubernamental de Fox aunque se refirió a la ABG, con la cual se sintetizó todo lo relacionado en materia de modernización administrativa durante el sexenio de Fox (Sánchez González, 2010, p. 43).

El Plan Nacional de Desarrollo tuvo un papel importante ya que el tema del mejoramiento de la administración pública federal se alineó con el eje rector 5 denominado “democracia efectiva y política exterior responsable”, en particular en los dos puntos que corresponden a su modernización: 5.4 eficacia y eficiencia gubernamental, y 5.5 transparencia y rendición de cuentas.

Evaluación del modelo de Administración Pública Federal en México

Derivado de la información presentada anteriormente, se observa una clara tendencia por cambiar la estructura gubernamental conforme a las visiones u objetivos que se plantearon los gobiernos al inicio de sus respectivos sexenios. Ello se materializó a través de Programas dirigidos a mejorar o “modernizar” a la administración pública.

En suma, los esfuerzos por estructurar de mejor manera el quehacer de la administración a través de Programas específicos ha sido una característica común al inicio de todos los sexenios. La más acentuada se observa en el sexenio de Vicente Fox, no solo

¹² En el anexo 3 se presentan fragmentos de la exposición de motivos correspondiente a estas iniciativas. Cabe señalar que las propuestas de reforma no fueron aprobadas por el Congreso de la Unión.

en términos de las propuestas impulsadas sino en el número de veces que cambió la organización al interior de la Presidencia de la República.

Observamos que el discurso imperante es que la motivación de los esfuerzos para hacer más eficiente y efectiva la administración pública federal es la búsqueda de la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad. lo que sin duda es un avance significativo con respecto al antiguo modelo burocrático weberiano, que estaba dirigido a la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal más que a responder a las demandas de los ciudadanos.

No obstante, se ha privilegiado la orientación al cliente, privatización, mercado y competencia en la administración pública. lo que constituye el impacto que ha tenido la implementación de las técnicas gerenciales que caracterizan a la NGP, aunque en cada periodo se ha adecuado en diversos grados y formas. Por ello podemos decir que hoy en día la administración pública federal en México se identifica con este paradigma y sus herramientas.

Si bien la NGP ganó popularidad alrededor del mundo como una alternativa para terminar con la ineficacia e ineficiencia del aparato burocrático, coincidimos en que “es necesario tener certeza de que las causas de los problemas del aparato gubernamental son las mismas antes de prescribir el mismo remedio. Igualmente importante es revisar las características estructurales de nuestro país antes de recetar el mismo tratamiento (Sánchez González, 2004, p. 419)”.

Por otro lado, con respecto a clasificar al modelo actual como moderno, podemos decir que a pesar de las técnicas gerenciales aplicadas y los esfuerzos por modernizar las prácticas administrativas, aún prevalece un modelo con características clásicas de la antigua administración pública, con estructuras centralizadas y rígidas jerarquías que no ponen adecuada atención a la motivación de los servidores públicos. Estos son los retos que se deben superar para que el modelo de administración pública se considere moderno.

A propósito de la palabra moderno, el Diccionario de la Real Academia Española lo define como una cosa de hace poco, reciente, y que en cualquier tiempo se ha considerado contrapuesto a lo clásico. En ese sentido, la modernización debe ser comprendida como

aquella que se nutre de las tendencias que son aplicadas en la actualidad, que pueden ser tecnológicas, científicas, políticas y sociales, y que por lo tanto dejan atrás lo antiguo o clásico. Ello implica adoptar las acciones pertinentes para adaptarse a los nuevos retos, cambios y desafíos.

La modernización tiene que ver con las capacidades de las sociedades para avanzar, retroceder o estancarse en su progreso. Es algo evolutivo y por tanto, al enfrentarse a problemas coyunturales, la sociedad debe ser capaz de hacer frente a sus principales problemas, para lo cual no puede hacer uso de soluciones prefijadas. De alguna manera, esto representaría el “termómetro” para saber si la sociedad se encuentra en el camino correcto, ya que en el momento en que la sociedad es incapaz de dotarse de las instituciones necesarias para absorber los cambios requeridos, estaríamos cancelando la posibilidad de avanzar hacia una sociedad moderna (Guerrero, 2002, pp. 15-23).

Pardo (1992, p. 19) destaca que la gestión estatal se adecúa a los cambios sociales según se presenten de tal manera que se logra coherencia y organización. La necesidad de modernizar la estructura administrativa se deriva del reconocimiento de que la administración pública es una parte fundamental para el desarrollo. Coincide en que la modernización no es un proceso lineal y monolítico. Como lo señala:

“La modernización administrativa no es una moda; es un recurso útil para contar con un aparato administrativo eficaz y para ampliar los consensos sociales. En la medida en que la administración funcione mejor, que el ciudadano sienta que los servicios públicos se prestan con honradez y eficacia, y que sus contribuciones (fiscales) se orientan en provecho de la colectividad, su compromiso con el proyecto político en turno tenderá a fortalecerse (Pardo, 1992, p. 148)”.

Ahora bien, Sánchez (2004, pp. 57-58) también se encarga de abordar a la modernización administrativa, como un proceso más que como una condición o un recurso y por tanto es preciso conocer las consecuencias sociales, las diferencias de papeles y la complejidad de la organización de la sociedad. Dado que la modernización implica un cambio, es natural que la burocracia se resista al mismo, por lo que tiene que redefinir su

papel para con la sociedad. así como la incorporación de métodos y técnicas que permitan encontrar las respuestas más adecuadas a los principales retos que la sociedad enfrenta.

Cuando el Promap del gobierno de Zedillo identificó los principales problemas que aquejaban a la administración pública, se pusieron en evidencia las características que no hacían posible la modernización de acuerdo con las concepciones antes señaladas:

1. Limitada capacidad de las estructuras de la administración pública para hacer frente a las demandas de la ciudadanía;
2. La excesiva centralización bajo la que opera la organización y los procesos administrativos;
3. La deficiencia en las prácticas de evaluación del desempeño gubernamental, y
4. La pérdida de credibilidad en la función pública y en la profesionalización de los servidores públicos por excesos cometidos en la corrupción.

IV. El camino para la reinención del Gobierno

En 1994 David Osborne y Ted Gaebler (1992, p. 49) presentaron los diez principios que pueden identificarse en un “gobierno empresarial”:

1. Promueven la competencia entre los proveedores de servicios.
2. Capacitan y facultan a los ciudadanos para desplazar el control fuera de la burocracia y colocarlo en la comunidad.
3. Miden el rendimiento de sus agencias no en función del gasto, sino de los resultados.
4. Se inspiran en metas, objetivos o misiones, no se rigen por reglas y regulaciones.
5. Redefinen a sus usuarios o consumidores como clientes y les ofrecen opciones (entre escuelas, entre programas de formación, entre tipos de vivienda).
6. Previenen los problemas antes de que se presenten, en vez de limitarse a proporcionar servicios con posterioridad.
7. Invierten la energía en ganar dinero, no simplemente en gastarlo.
8. Descentralizan la autoridad por medio de la gestión participativa.
9. Prefieren los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos.

10. No se dedican meramente a suministrar servicios públicos, sino a catalizar todos los sectores (públicos, privados y voluntarios) en la acción para resolver sus problemas comunitarios.

Osborne y Plastrik (1998, p. 423) sintetizan estos principios en la siguiente terminología y características:

El gobierno catalizador: llevar el timón en lugar de remar

Los gobiernos catalizadores separan las funciones del “timón” (programáticas y reguladoras) de las del “remo” (funciones de prestación de servicios y de cumplimientos). Luego emplean muchos métodos diferentes (contratos, vales subvenciones, incentivos fiscales, etc.) aparte de los organismos públicos para alcanzar sus metas, y eligen el método que mejor satisfaga sus necesidades de eficiencia, eficacia, igualdad, responsabilidad y flexibilidad.

El gobierno comunitario: capacitar en lugar de servir

Los gobiernos comunitarios quitan el control de los servicios a la burocracia y se lo entregan a la comunidad. Al financiar y capacitar a las comunidades para que resuelvan sus propios problemas, consiguen que haya un mayor compromiso, que se tenga más cuidado y a menudo que haya más creatividad para resolver los problemas. También disminuyen la dependencia.

El gobierno competitivo: inyectar competencia en la prestación de servicios

Los gobiernos competitivos exigen a los proveedores de servicios que, basándose en los rendimientos y los precios, compitan para atraer clientes. Son conscientes de que la competencia constituye una fuerza fundamental que no deja a los organismos públicos otro remedio que mejorar. (Esto no es aplicable a la función reguladora y a la programática).

El gobierno inspirado en la consecución de objetivos: transformar los organismos basados en las normas

Los gobiernos inspirados en la consecución de objetivos liberalizan su estructura, eliminando muchas de sus normas internas y simplificando radicalmente sus sistemas

administrativos como el de presupuestos, el de personal y el de compras. Exigen a todos los organismos que sepan claramente cuál es su objetivo y luego dan libertad a los administradores para que encuentren la mejor manera de cumplir dicho objetivo dentro de los límites establecidos por la ley.

El gobierno dedicado a la consecución de resultados: financiar los resultados, no los inputs

Los gobiernos dedicados a la consecución de resultados traspasan la responsabilidad de los inputs (“¿Cumplió las normas y gastó el dinero ajustándose a las partidas presupuestarias asignadas?”) a los resultados o outcomes. Evalúan el rendimiento de los organismos públicos, establecen metas, recompensan a los organismos que alcanzan o rebasan dichas metas y utilizan los presupuestos para precisar el nivel de rendimiento que los legisladores esperan que se alcance por el precio que están dispuestos a pagar.

El gobierno dedicado a la satisfacción de los clientes: atender las necesidades del cliente, no las de la burocracia

Los gobiernos dedicados a la satisfacción de los clientes tratan a las personas a las que sirven (los padres a cuyos hijos enseñan, las personas que guardan cola para renovar el permiso de conducir o el ciudadano en general) como si fueran clientes. Se sirven de encuestas y grupos de debate para conocer la opinión de sus clientes; establecen criterios de servicio al cliente y ofrecen garantías; y siempre que pueden permiten a los clientes elegir entre varios proveedores de servicios. Con ese input y estos incentivos, reforman sus organismos para ofrecer a sus clientes las mejores condiciones económicas.

El gobierno emprendedor: ganar en lugar de perder

Los gobiernos empresariales dedican sus energías no sólo a gastar dinero sino a ganarlo. Cobran tasas de usuario y tasas de “impacto”; exigen que sus inversiones sean rentables; y usan incentivos como los fondos de empresa, el reparto de ganancias o los fondos de innovación para animar a los administradores a prestar tanta atención al hecho de ganar dinero como la que prestan al hecho de gastarlo.

El gobierno previsor: más vale prevenir que curar

Los gobiernos previsores procuran prevenir los problemas en lugar de prestar servicios para solucionarlos. Emplean la planificación estratégica, la previsión de futuro y otras herramientas para estar mejor preparados. Para conseguir que las personas encargadas de tomar decisiones tengan una mayor perspectiva de futuro, reforman los sistemas de presupuestos, los sistemas de contabilidad y los sistemas de gratificación para cambiar los incentivos con los que trabajan.

El gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo

Los gobiernos descentralizados ceden la autoridad a los niveles inferiores del organismo o sistema y animan a las personas que tratan directamente con los clientes a dar más importancia a las decisiones que tomen. Reestructuran los organismos para ceder a los empleados de primera línea el poder que tienen los silos funcionales como las oficinas de compras y las unidades de mantenimiento. Capacitan a los empleados mediante la eliminación de categorías en las jerarquías organizativas, la utilización de equipos y la creación de sociedades de administradores y trabajadores.

El gobierno orientado al mercado: hacer el cambio gracias a la influencia del mercado

Los gobiernos orientados al mercado a menudo reestructuran los mercados privados para resolver problemas en lugar de emplear mecanismos administrativos como la prestación de servicios o la regulación del control y el mando. Crean incentivos económicos (como las tasas “residuales”, las tasas “verdes” y los incentivos fiscales) que animan a las organizaciones privadas y los particulares a observar comportamientos que permiten resolver problemas sociales.

¿Un modelo empresarial?

Pareciera que los principios anteriormente mencionados promueven la adopción de técnicas de gestión propias de empresas privadas en la gestión pública; sin embargo, no debería haber confusión entre la aplicación de la gestión que es característica de la empresa privada y la gestión pública, si bien existen elementos de la primera que se pueden adaptar en la segunda. En ese sentido nos parece importante señalar el argumento presentado por

los autores sobre el por qué el gobierno no puede ser dirigido como una empresa, con una visión de gestión privada.

Osborne y Gaebler utilizan la expresión de empresarios públicos como aquellas personas que asignan recursos a áreas de mayor productividad y rendimiento. Por lo tanto al hablar del **modelo empresarial** se refieren a instituciones que utilizan constantemente sus recursos de maneras diferentes para aumentar su eficiencia y su eficacia. Destacan que a pesar de que ha habido esfuerzos importantes para cambiar los sistemas administrativos, los incentivos, las estructuras, las preguntas que se hacen los reinventores son: ¿cómo cambiamos la cultura? ¿Cómo podemos institucionalizar la reinención? ¿Cómo podemos tener la seguridad de que la organización no va a adoptar nuevamente los viejos hábitos cuando nos vayamos?

Veamos las diferencias en el siguiente cuadro:

Cuadro 6. Diferencias entre gestión privada y gestión pública

Gobierno	Empresas
<ul style="list-style-type: none"> • Los mueve el deseo de ser reelegidos. • Obtiene sus ingresos primordialmente de los impuestos. • En general emplean monopolios. • Es democrático y abierto por lo que se mueve con mayor lentitud. • Su misión fundamental es hacer el bien, no ganar dinero. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los mueve el beneficio. • Obtienen de los clientes la mayor parte del dinero al comprar productos y servicios. • Se ven impulsadas por la competencia. • Los administradores pueden tomar decisiones rápidamente a puerta cerrada.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Osborne y Gaebler

A propósito de la diferencia de estos conceptos, Guerrero señala:

“La clave de la distinción de esfera de naturaleza entre la administración pública y la administración privada, se encuentra en la relación entre los

intereses generales y los intereses particulares. En un punto medio situado entre ambos, fluyen diversas e importantes cuestiones. Si consideramos que la nación es un organismo político, y la sociedad el conjunto de las clases y los individuos, entonces la diferencia de los intereses de ambos es muy importante porque la nación y la sociedad tienen relaciones estrechas. Pero la oposición no es radical, por lo que el estadista debe poner sus ojos igualmente en los intereses generales y los intereses individuales, atendiendo a esas cuestiones, y que se encuentran en ambos. La administración privada es aquella que es desempeñada por quienes se ocupan de las personas y del patrimonio de los particulares. La administración pública ejerce la autoridad del Estado, actúa y restringe en cualquier lugar donde la necesidad y la seguridad lo reclaman (Guerrero, 1997, pp. 180-181)".

En suma, la legitimidad de una empresa resulta de su supervivencia en la competencia en el mercado, en tanto que los gobiernos se legitiman por la vía democrática.

Con base en los diez principios señalados anteriormente, los autores proponen un "mapa" así como las rutas o estrategias para implementar dichos principios. Las cinco estrategias incluyen procedimientos diferentes y muchas herramientas. Las principales características de las cinco estrategias se presentan a continuación:

Cuadro 7. Estrategias para reinventar el gobierno

<p>Estrategia central</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establece el propósito de los organismos y los sistemas públicos. Si un organismo no tiene claro su propósito no podrá obtener un gran rendimiento. • Tiene que ver con la función central del gobierno: la función de timón. • Elimina las funciones que ya no tienen utilidad pública o que puede desempeñar mejor el sector privado u otra parte del gobierno.
<p>Estrategia de las consecuencias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se crean consecuencias que se deriven de los rendimientos. • Cuando se considera conveniente se saca a los organismos públicos al mercado y se hace que la obtención de sus beneficios dependa de sus clientes.

- Otra alternativa es valerse de la contratación para fomentar la competencia entre los organismos públicos y las organizaciones privadas o entre organismos públicos.

Estrategia del cliente

- Obliga a los organismos a ser responsables ante sus clientes.
- Proporciona a los clientes la posibilidad de elegir entre organizaciones dedicadas a la prestación de servicios y establece unos criterios de servicio al cliente que dichas organizaciones deben cumplir.
- No supone que el papel del cliente suplante al del ciudadano.
- A diferencia de los sistemas burocráticos, en donde los ciudadanos no disponen de medios prácticos para exigir a los organismos públicos responder sobre sus rendimientos, esta estrategia permite que las opiniones de los ciudadanos sean tomadas en cuenta.

Estrategia del control

- Los organismos gubernamentales son sensibles a las órdenes nuevas y no a las situaciones cambiantes o a las necesidades de los clientes. Por ello, esta estrategia traslada una parte significativa del poder para tomar decisiones a los niveles inferiores de la jerarquía y en ocasiones a la comunidad.
- Cambia la forma de control al transformar las normas detalladas y las órdenes de tipo jerárquico en misiones y objetivos compartidos.

Estrategia de la cultura

- Determina la cultura de los organismos públicos: los valores, las normas, las actitudes y las esperanzas de los empleados.
- Si se cambian las estrategias anteriores, la cultura del organismo cambiará.
- Se enfoca la reforma desde tres ángulos diferentes: el de los hábitos (nuevos tipos de trabajo y relaciones), el de los vínculos afectivos (esperanzas, temores y sueños) y el de la mentalidad del organismo. Se apoya este nuevo pacto elaborando un plan de futuro compartido, es decir, una manera nueva de plantearse los fines del organismo y los medios para alcanzarlos.

Fuente: Elaboración propia con base en Osborne y Plastrik

El papel más importante que desempeña el gobierno es el de llevar el timón. Por lo tanto, el propósito de la estrategia central es mejorar la función del timón, en tanto que la estrategia de las consecuencias, la del cliente, la del control y la de la cultura se centran en mejorar la función del remo. En pocas palabras, “la estrategia central nos ayuda a fijar la dirección en la que deseamos ir, eliminando las funciones que nos ayuden a llegar a nuestro destino y organizar el gobierno para el viaje. Las otras cuatro estrategias ayudan a alcanzar el destino (Osborne y Plastrik, 1997, pp. 122-123)”.

La reinención consiste en “la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura (Osborne y Plastrik, 1997, p.30). La analogía a la que hacen alusión estos autores nos ayuda a comprender mejor las funciones del sector público al señalar que:

“Los sistemas públicos son organismos: sistemas complejos y adaptables que viven, crecen, cambian con el paso del tiempo y mueren. Están configurados por su ADN, es decir, las instrucciones codificadas que establecen qué son dichos organismos. El ADN proporciona las instrucciones más básicas y determinantes para el desarrollo de las aptitudes y la conducta del organismo. Por lo tanto si se cambia el ADN de un organismo, surgirán unas aptitudes y una conducta nueva. Si se cambia el ADN lo suficiente, se desarrollará una clase distinta de organismo. Por lo general los organismos cambian muy lentamente: su ADN muta azarosamente y algunas de las mutaciones que se producen les permiten desenvolverse con mayor facilidad en sus entornos. Los sistemas que no pueden cambiar están condenados al fracaso (Osborne y Plastrik, 1997, pp. 60-61)”.

Las ideas de Osborne y Plastrik han tenido un impacto significativo en países como Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda, Canadá y Australia, tanto a nivel federal como local. A lo largo de las experiencias que se destacan en estos países respecto a la aplicación de los principios y estrategias, se puede concluir que estas no constituyen una receta que se puede replicar a nivel global, sino más bien proporcionan conocimientos

prácticos para llegar al rumbo deseado del Estado, a través de la aplicación cabal de cada una de ellas o mediante su combinación. Asimismo, es importante señalar que el tiempo requerido para la transformación varía entre cinco y diez años. De ahí la importancia de contar con una visión de Estado de largo plazo.

V. El Modelo propuesto

La administración pública constituye el brazo ejecutor de los programas políticos establecidos por el gobierno, los cuales deben estar orientados hacia la satisfacción de las necesidades sociales, contribuyendo a un mayor bienestar y crecimiento económico, lo que a su vez derivaría en una mayor legitimidad social.

Por ello, y a la luz de la evaluación respecto a la modernización de la administración pública en México, creemos que es necesario que se adopte un modelo que continúe la combinación de las técnicas gerenciales de la NGP con los valores y principios propios de la democracia, que se identifique con principios que trasciendan en el tiempo, y que esté conformado por un cuerpo de servidores públicos motivados para responder de manera oportuna a los desafíos que se presentan en el país y a la atención de las demandas más apremiantes de la población. Para que sea moderno, el modelo debe incorporar la eficiencia, democratización del servicio público, flexibilización organizacional y los instrumentos de gobierno electrónico.

La estructura del modelo no necesariamente tiene que seguir un patrón similar o igual, ya que se definiría de acuerdo con las necesidades y prioridades que se establezcan para avanzar hacia una sociedad más justa, equitativa y con un nivel de bienestar óptimo. El reto es determinar y orientar de manera adecuada esas prioridades para la modificación estructural del aparato del Estado.

Como ya se mencionó, se propone la continuación de la implementación de técnicas y herramientas de gestión basadas en la NGP, pero no con miras a adoptar fielmente sus preceptos en toda la administración pública federal, sobre todo en lo que se refiere a favorecer una visión meramente economicista. Los ciudadanos deben ser vistos como tales y no como clientes. Como lo señala Lane (2000, p.14) la NGP nos ofrece una buena

alternativa para ser adoptada por las administraciones de los gobiernos, pero pueden existir áreas en las que este modelo no sea el mejor mecanismo a implementar¹³.

Por ejemplo, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) destaca que no ha habido un camino único ni una fórmula institucional homogénea que los países desarrollados como Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña y Francia hayan adoptado para modernizar sus administraciones, más bien sus modelos burocráticos han sido desarrollados de forma diferente.

También es importante destacar que la solución definitiva no consiste ni consistirá en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconfiguración. El Estado debe continuar siendo el instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social del país. Debe ser el principal financiador y tener un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y poder retomar la aplicación de determinadas políticas, en caso de que sus ejecutores no estén realizando un trabajo acorde con lo esperado por los ciudadanos (CLAD, 1998, p.18).

Creemos, sin embargo, que un nuevo modelo de administración pública debe tener una visión empresarial, en los términos que Osborne denomina como “gobierno empresarial”, y estar sustentado en los preceptos de la teoría de la contingencia. En este punto es preciso recordar que dicha visión se aplica a los procedimientos del gobierno para hacer más efectivo y eficiente su trabajo. En tal virtud, no favorecemos el interés egoísta, el espíritu de ganancia y la valoración exacerbada de lo privado que podría ser atribuible a la NGP, y que por tanto deba ser replicada en los asuntos públicos. Reiteramos la pertinencia de dejar clara la diferencia entre la gestión pública y la privada como se señaló en la sección anterior.

Como ya dijimos, el modelo debe caracterizarse por principios que sean observados a lo largo del tiempo, no importando los límites sexenales. Lo que debe buscar es la

¹³ Lane señala que en los sectores de atención la confianza entre el gobierno y los grupos profesionales juega un papel muy importante, mismo que no puede ser manufacturada y ponerse en contratos de corto plazo. Por otro lado, la burocracia parece ser un modelo de gobernanza que es inadecuado para el sector salud ya que el manejo eficiente del sector de atención es más dependiente de la iniciativa personal que en la observación de reglas.

formulación de reglas generales y claras, que modifiquen los incentivos para la actuación de los actores, lo que se constituiría en un nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad (CLAD, 1998, p.8)

Uno de los aspectos más importantes es que el modelo adopte la filosofía del Nuevo Servicio Público, es decir, poner atención a las motivaciones de los servidores públicos, elemento que en la práctica ha estado ausente o se relega a segundo plano en el gobierno. Evidentemente, deben tenerse en cuenta las características propias de nuestro país, su cultura política y burocrática.

Por lo anterior, el modelo de administración pública federal en México debe caracterizarse por dos principios fundamentales que perduren en el tiempo:

a) La administración pública federal es el medio para un fin.

El desafío de la gestión pública contemporánea no solo implica orientarse por el desempeño, sino también por definir claramente los resultados que se persiguen, así como alcanzar el desarrollo en sus diferentes facetas: económica, social, política y ambiental.

Por ello, todo el trabajo gubernamental, y por tanto la administración pública federal, debe estar dirigido para alcanzar un fin último que es el de detonar el desarrollo del país, acompañado de un entorno económico apropiado, dando atención a las necesidades más apremiantes de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento por excelencia en el que se plasman las prioridades nacionales, sin embargo su limitación sexenal es su defecto, por lo que es pertinente que los temas prioritarios de largo plazo sean los de educación, salud, seguridad pública, combate a la pobreza y desigualdad social y económica.

De acuerdo con la estrategia central planteada por Osborne y Plastrik, es necesario definir metas de largo plazo y centrar la atención del sistema en alcanzarlas. Por ende, las dependencias deberán tener metas más concretas para los resultados clave deseados, y que sean transversales en los planes sectoriales de las dependencias.

Es importante destacar que las prioridades nacionales, junto con sus metas y políticas específicas, tienen que ser definidas bajo un esquema participativo con todos los actores relevantes antes de determinar los programas concretos que se requieran para su realización.

b) Adecuada atención a los valores e intereses de los miembros de la administración pública federal.

Creemos que es fundamental adoptar la filosofía del Nuevo Servicio Público, esto es, respetar los ideales del Servicio Público.

Fue a partir de los estudios de Hawthorne en 1930 en que hubo un reconocimiento significativo de los factores sociales en la motivación en el trabajo. El objetivo es tratar a las personas mejor y más humanamente para obtener un mejor desempeño de su parte. Como apunta Denhardt:

“No podemos esperar que los servidores públicos traten a sus ciudadanos con respeto y dignidad si entre ellos mismos no son tratados con respeto y dignidad. Los valores del Nuevo Servicio Público dictan que alentemos, modelemos y promulguemos nuestro compromiso con los ideales democráticos y nuestra confianza de los demás. Ya que conocemos y confiamos en que las personas con las que trabajamos quieren servir a los demás, necesitamos tratarlos como socios en la consecución del interés público. Esto sugiere, e incluso demanda, un enfoque altamente inclusivo y participativo a la administración, no solo como un medio instrumental para aumentar la productividad, sino como un medio para avanzar los valores en el corazón del servicio público. La eficiencia no es suficiente. Los enfoques participativos son necesarios a fin de que las personas en las organizaciones tengan una existencia decente y digna (Denhardt, 2007, pp. 164-165)”.

Ya el CLAD ha reconocido que la motivación es un elemento clave para mejorar el desempeño de la burocracia, al señalar que “la elaboración de incentivos motivacionales para los funcionarios, ya sea desde el punto de vista individual o colectivo, resulta

fundamental para alcanzar los objetivos de la administración pública y mejorar el desempeño de la burocracia (CLAD, 2010, p. 10)”.

La motivación de los funcionarios tenderá a aumentar en la medida en que se inserten en la Administración Pública Gerencial o de visión empresarial, lo que llevaría a la desaparición de su papel en la antigua administración pública como piezas de un engranaje en el cual las reglas no siempre eran claras para quienes realizaban las tareas y muy impersonal. Debemos aspirar a que el servidor público sea más sensible al interior y al exterior, es decir, a las demandas sociales.

VI. Conclusiones y recomendaciones

- La administración pública federal ha estado en constante evolución, buscando mejorar su eficacia y eficiencia, pero no se ha terminado de consolidar un mecanismo que permita materializar los planteamientos que se incluyen en las exposiciones de motivos de las reformas administrativas que se han promovido en los últimos 15 años. Dichos planteamientos se han quedado en el papel y se han vuelto aspiracionales, por lo que el mayor reto que se nos presenta es el de implementarlos a cabalidad¹⁴. En ese sentido, estamos convencidos de que se debe adoptar un enfoque sistémico, ya que no se trata de impulsar reformas cosméticas y de una sola vez, sino de contar con capacidad de política a nivel del gobierno general en términos de la gestión pública que permita realizar ajustes teniendo en mente al sistema entero.
- Los esfuerzos del gobierno por modernizar a la administración pública federal a través de programas específicos han sido significativos, pero no podemos afirmar que las características de la antigua administración pública han sido completamente erradicadas, en particular lo que se refiere a las estructuras centralizadas y jerarquías rígidas verticales, la atención a la motivación de los servidores públicos para el cumplimiento de las metas organizacionales, y el cambio de la cultura burocrática. La motivación debe ser un eje transversal en toda la estructura gubernamental con

¹⁴ Un claro ejemplo es que el gobierno de Vicente Fox intentó transformar en 730 días a la administración pública federal para siempre, lo cual no se logró.

los mecanismos adecuados para la movilidad y diferenciación de labores y responsabilidades en todo el funcionariado y personal de apoyo.

- Coincidimos con Sánchez González cuando afirma que “la modernización administrativa no puede concebirse como una reforma de gabinete. Sin duda cualquier esfuerzo por implementar un modelo con visión de largo plazo requiere de mecanismos de consensos y negociación entre los actores involucrados como destacados estudiosos, instituciones académicas, universidades y colegios de profesionistas en Ciencias Políticas y Administración Pública, y entre la administración misma (Sánchez González, 2004, pp. 413-414)”.
- La Nueva Gestión Pública ha tenido un impacto significativo en la administración pública federal, influenciando las reformas administrativas a partir de los 80. La aplicación de sus técnicas han demostrado utilidad en mejorar las funciones del gobierno, pero su implementación efectiva dependerá de que dichas técnicas estén alineadas con una definición clara del rumbo del país. A este respecto, cabe recordar la experiencia japonesa con la conformación de la Comisión Rincho, que primero definió cuáles eran los problemas del gobierno y después propuso las soluciones administrativas (Crozier, 1992, citado por Sánchez González, 2004, p. 413). Algunas reformas empiezan al revés; dan soluciones sin ponerse de acuerdo con su diagnóstico administrativo, es decir, con sus problemas específicos.
- Estamos convencidos que la disminución del tamaño del Estado no es la solución a los problemas que enfrenta la administración pública, ya que al mismo tiempo se corre el riesgo de disminuir la capacidad de responder con oportunidad y eficacia a las necesidades y demandas de la población. Creemos que es preciso combinar las técnicas gerenciales exitosas con los valores más profundos de la democracia.
- Es importante fortalecer y consolidar la relación gobierno-sociedad, el vínculo entre gobierno y los diversos sectores de la población a fin de contar con la legitimidad social para aplicar las políticas públicas que se diseñen en la esfera política. El papel de la sociedad civil en la construcción del desarrollo del país es fundamental en la actualidad; por ello es importante diseñar y consolidar los mecanismos de participación incluyentes que sean adecuados.

- El servicio público demanda de quien lo ejerce capacidad pero sobre todo convicción acompañada de buen juicio, valores y principios éticos. Es fundamental que la ética sea parte integral e imprescindible en la formación de todos los funcionarios públicos. Uno de los actuales desafíos es cómo lograr ese cambio verdadero y profundo. Consideramos que se debe reforzar el componente ético en los procesos de selección de todas las personas que aspiren al servicio público, con el fin de adquirir un gran sentido del deber hacia la comunidad. Esta acción constituiría uno de los pilares para la formación adecuada de las nuevas generaciones de servidores públicos, y si es bien orientada, podría convertirse en un proyecto a largo plazo con importantes implicaciones positivas para la sociedad.
- Es fundamental que el sistema político esté vinculado y comprometido con las reformas para modernizar a la administración pública, ya que para cualquier reforma impulsada por el Ejecutivo se debe conseguir el acuerdo de todos los actores políticos. Para ello es importante hacer partícipes a los políticos en la creación de herramientas para definir metas de resultados y los organismos que se encargarán de su ejecución. Como bien señala Osborne y Plastrik: “en la mayoría de los entornos políticos, los políticos están mucho más interesados en alcanzar metas políticas a corto plazo (como responder a las acuciantes necesidades de los votantes, satisfacer a los grupos de presión clave o conseguir ser reelegidos) que en aumentar la capacidad del gobierno para elegir metas a largo plazo y estrategias para alcanzarlas (Osborne y Plastrik, 1997, p. 143)”.
- Las estrategias propuestas por Osborne y Plastrik para reinventar el gobierno deben aplicarse en el modelo propuesto. En el caso de México, creemos que hay que poner más atención a las estrategias central, del cliente y de cultura¹⁵.

En virtud de lo anterior, se proponen las siguientes recomendaciones:

¹⁵ En el gobierno de Vicente Fox se adecuaron los principios del decálogo a la administración pública a través de la Agenda de Buen Gobierno, aunque con distintas denominaciones.

1. Creación de un instituto de formación para los servidores públicos.

Para que el servicio público este completamente profesionalizado, necesita del apoyo de una escuela profesional, que sea establecida por el gobierno federal para la formación y perfeccionamiento de los funcionarios, así como para colaborar en los concursos de ingreso, promoción, y movilidad dentro del servicio.

La carrera administrativa supone el desarrollo profesional del funcionario público, que entraña un proceso de selección y formación previa al ingreso; un desempeño ascendente a través de una escala regida por el principio de mérito; un proceso de formación continua; y un minucioso programa de entrenamiento práctico. Los ejemplos más claros al respecto los podemos encontrar en Alemania, Francia y Gran Bretaña¹⁶.

De manera similar que en la Nueva Gestión Pública, copiar experiencias extranjeras no será solución para el servicio civil. Como lo señala Pardo (1992, p. 138), el cambio en este ámbito tiene que ser gradual, tomando en cuenta que los gobiernos sexenales tienen una influencia directa en las características del servicio público, y un cambio drástico podría aumentar la inestabilidad, por lo que no representaría una salida al problema.

De esta manera, el cambio gradual debe iniciarse a través del establecimiento de un Instituto de Formación Profesional del Servicio Público Mexicano dentro de la estructura de la Administración Pública Federal, que permita a los aspirantes a formar parte del servicio público y a los que ya se encuentren dentro de la estructura gubernamental continuar desarrollando una carrera administrativa. Como podemos observar en el siguiente cuadro, el número total de personal que pertenece al sistema profesional de carrera representa solo el 20% del total de la administración pública federal. La meta debe cubrir el 100% tanto en la administración centralizada como descentralizada:

¹⁶ Información detallada sobre estos casos puede encontrarse en: Guerrero Orozco, Omar. Principios de Administración Pública, 1997.

Cuadro 8. Servidores públicos en la administración pública federal (2005)

Concepto	Total	%
Personal total de la administración pública federal	1 543 397	100
Personal de la administración pública federal centralizada	610 509	39.6
Personal de la administración pública federal descentralizada	932 888	60.4
Personal sindicalizado (de base)	401 323	65.7
Personal no sindicalizado (de confianza)	209 186	34.3
Personal ajeno al Sistema del Servicio Profesional de Carrera	166 242	79.5
Personal perteneciente al Sistema del Servicio Profesional de Carrera	42 944	20.5

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2011), Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252-es>. p. 151

Uno de los componentes principales del instituto debe consistir en la orientación de liderazgo y ética, así como la filosofía del Nuevo Servicio Público, el cómo proceder y actuar dentro de las instituciones públicas. El propósito de esta institución debe ser el de terminar con el clientelismo y la politización de la alta burocracia, la eliminación de las estructuras con autoridad de tipo tradicional, así como formar a los futuros cuadros de servidores públicos, con la posibilidad de que el reclutamiento se haga desde las universidades.

Los servidores públicos que se encuentren en funciones y que no formen parte del actual Servicio Profesional de Carrera (SPC), tendrían que ser incorporados al mismo de manera obligatoria, encontrando los mecanismos correspondientes para ello, y teniendo en cuenta la diferencia del grado de profesionalización en el funcionariado, incluyendo al personal sindicalizado. “No podemos adoptar un patrón único de régimen jurídico o de contratación, tratando a los burócratas por igual en términos de derechos y deberes, porque parte de las actividades públicas podrán ser realizadas por profesionales que no necesariamente serán funcionarios públicos (CLAD, 1998, p.14)”.

Dada su naturaleza, este instituto se encargaría de la implementación del SPC tanto en las instituciones de la administración central y descentralizada¹⁷, con la idea de uniformar y englobar la organización, el funcionamiento y el desarrollo del mismo en una sola institución.

Una de las deficiencias del SPC ha sido que este no se ha visto como un elemento clave de los planes y programas estratégicos del gobierno y carece de un proceso administrativo para estudiar las funciones y a las personas en el mismo (OCDE, 2011, p.168). Asimismo, dado que cada dependencia es responsable de su operación, se incurre en el desarrollo de subsistemas aislados, lo que hace que haya sesgos en los procesos de reclutamiento al amparo del artículo 34¹⁸ incluyendo el hecho de que el superior jerárquico tiene derecho de veto, forme parte del comité de selección y diseñe los exámenes para el ingreso. El instituto propuesto deberá dotarse de las facultades necesarias para revertir estas

¹⁷ En la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera (LFSPC), publicada en 2003, las entidades descentralizadas están facultadas para adoptar sistemas propios basados en los principios de dicha Ley.

¹⁸ El artículo 34 de la LFSPC dice a la letra: “En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema. Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma”.

prácticas, funcionando como el paraguas que se encargue de la operación del SPC en su totalidad¹⁹. Uno de los principales retos es asegurar la movilidad efectiva dentro del servicio, a fin de evitar cancelación de concursos o declarar vacantes desiertas.

Para hacer los cambios necesarios, se tendría que realizar un diagnóstico para detectar deficiencias y logros. Invariablemente, se deberá tomar en cuenta el trabajo que realizan instituciones como el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. así como mecanismos existentes para la formación profesional de funcionarios como el Programa de Formación de Alto Nivel para la Administración Pública Federal.

Cabe señalar que la propuesta de establecer una institución de este tipo no es novedosa, pero sí es importante que se materialice con los alcances propuestos. Los principales antecedentes al respecto se presentan a continuación:

“Las lecciones de administración pública disertadas por M. López Meoqui en la Escuela Nacional de Comercio y Administración durante 1879, institución docente fundada en 1854 como Escuela Especial de Comercio, para el estudio sistemático de la teneduría de libros y servía como medio de reclutamiento de alumnos sobresalientes para las oficinas hacendarias de la administración pública. Asimismo, en la Secretaría de Hacienda se instituyó un curso de Economía y Tramitación Fiscal en 1933 en el cual se impartían nociones generales de la organización de la administración pública mexicana y cuyas lecciones fueron publicadas como Conferencia de la Administración Pública. En esta dependencia fue establecida la Academia de Capacitación en 1940 y en ella se recogieron los diversos cursos que se venían impartiendo con referencia al “estudio de la administración pública”, pero que tenían títulos diversos: derecho administrativo, administración pública y organización administrativa. Hacia 1955 los cursos habían progresado y se profesaban a través del libro titulado: Organización Administrativa y Política de la República Mexicana, de Roberto Chellet Osante. Las lecciones, según

¹⁹ Las funciones de la Secretaría de la Función Pública se limitarían a vigilar el cumplimiento de los lineamientos y procedimientos que se asignen al Instituto”.

el texto mencionado, no se ceñían a la materia hacendaria sino todos los aspectos de la administración pública mexicana.

“Sin embargo, el mejor ejemplo de esta tendencia lo constituyó la Escuela Superior de Administración Pública, que funcionó durante la década de los años veinte bajo el auspicio de la Secretaría de Educación Pública y el Departamento de Contraloría, y que formó parte de la entonces Universidad Nacional de México. No obstante, su inclinación siguió siendo fundamentalmente hacendaria.

“En todos estos desarrollos académicos de la administración pública se observó un gran defecto: la ausencia de la Ciencia Política, deficiencia que fue subsanada con la formación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, pero hasta 1959, gracias al establecimiento de la profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública. El motivo que dio vida a la nueva Escuela fue el valor preponderante que mereció lo colectivo sobre lo individual en los asuntos sociales, y el imperativo de hacer aplicables las ciencias sociales. Esto último era impensable en 1951 para la carrera de Ciencia Política, dotada de un generoso caudal de asignaturas políticas, sociales y económicas, además de otras de historia y geografía, pero ninguna técnica o aplicada, toda vez que contaba con un solo curso de administración pública. No había, pues, forma de sufragar su ejercicio profesional.

“La adición de administración pública produjo la dosis de aplicabilidad que era su principio vital. El argumento consistió en la ampliación de la actividad del Estado y las relaciones íntimas entre las instituciones políticas y la administración pública, en la cual se reflejaban muchas de sus actividades. La Ciencia Política adquiriría el sentido profesional que le daba el ejercicio de la administración pública y esta se encontraba sustentada firmemente en aquella, lo que antaño no ocurrió (Guerrero, 1997, pp. 156-158)”.

Consideramos que esta propuesta será factible en la medida en que el grado de voluntad política sea el suficiente para hacerla realidad.

2. Establecimiento de un mecanismo de revisión gradual de la administración pública federal

Generalmente los mecanismos de revisión y control de la administración pública se realizan a partir de indicadores de desempeño establecidos en los programas de trabajo anuales de cada dependencia: sin embargo, es preciso contar con un mecanismo que evalúe cada cierto periodo de tiempo si la estructura de la administración pública federal es acorde con los objetivos que persiguen tales indicadores. fomentando la coordinación y sinergias en la estructura gubernamental. Paralelamente se debe evaluar si el funcionariado continúa estando lo suficientemente motivado y preparado para cumplir con las metas establecidas. De lo contrario tendrían que ponerse en marcha mecanismos de movilidad para la rotación de funcionarios dentro del gobierno.

La revisión estaría a cargo de un cuerpo independiente con representación del Poder Ejecutivo, Legislativo y sociedad civil. Esto mostraría a la población en general que el gobierno se preocupa de evaluar lo que hace y de divulgarlo públicamente así como crear mecanismos para aprender y perfeccionar la gestión pública a partir de resultados medibles. A este respecto, es fundamental contar con estadísticas actualizadas que permitan tomar decisiones mejor informadas. Lo anterior al margen de las evaluaciones y recomendaciones que lleven a cabo organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial.

- Finalmente, volviendo a la cita de Ernesto Sábato que incluimos al principio de esta investigación, tenemos en nuestras manos la oportunidad de cambiar nuestra historia, de no hacerla más mecánica, de transformar a la administración pública federal de raíz, que opere efectiva y eficientemente en favor del desarrollo del país. Solo queda la voluntad para hacerlo.

VII. Bibliografía

- Basu, Rumki (1994). *“Public Administration, Concepts and Theories”*, India, Sterling Publishers Private Limited.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina, Venezuela, Documento preparado y aprobado por el Consejo Científico del CLAD.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2010), Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI, República Dominicana, Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD.
- Carrillo Castro, Alejandro (2011), 200 años de administración pública en México: Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Tomo II volumen 1.
- Denhardt, Janet V., y Denhardt, Robert B. (2007), *“The New public Serviv: Serving not Steering”*, USA, M.E. Sharpe, Inc.
- Falcao Martins, Humberto (1997), Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia. No. 9.
- Florescano Enrique y Menegus, Margarita (2009), Historia General de México: La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico (1750-1808), México, El Colegio de México, pp. 368-375.
- Guerrero Orozco, Omar (1997), Principios de Administración Pública, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública.
- Guerrero Orozco, Omar (2002), El Estado en la era de la Modernización, México, Plaza y Valdes Editores.
- Guerrero Orozco, Omar (2009), El fin de la Nueva Gerencia Pública, Revista Chilena de Administración Pública, No.13.

- Lane, Jan-Erik (2000), *"New Public Management"*, London, Routledge.
- Lynn, Laurence E. (2006), *"Public Management: Old and New"*, USA, Routledge.
- Osborne, David, y Plastrik, Peter (1998). La reducción de la burocracia: Cinco estrategias para reinventar el gobierno. España, Paidós.
- Osborne, David, y Gaebler, Ted (1992), *La Reinención del Gobierno*, España, Paidós.
- Pardo, María del Carmen (1992). La modernización administrativa en México: Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública 1940-1990, México. El Colegio de México.
- Sánchez González, José Juan (2010), La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón, *Revista de Administración Pública* 123: Nuevas Visiones del Servicio Público, Vol. XLV No. 3.
- Sánchez González, José Juan (2004), Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, México, Miguel Ángel Porrúa.

Fuentes electrónicas

- García Sánchez, Isabel María (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Recuperado el 16 de septiembre de 2013, del sitio Web del Instituto de Estudios Fiscales de España: www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf
- Guerrero Olvera, Miguel (2008). La Nueva Gestión Pública: un Modelo Privatizador del Proceder del Estado. Alcances y Consecuencias. Recuperado el 15 de septiembre de 2013, del sitio Web del Instituto de Administración Pública del Estado de México: www.iapem.org.mx/iapem_nueva/docs/libros/978-968-6452-79-6.pdf
- OCDE (2011). Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252-es>
- Real Academia Española: www.rae.es

ANEXO 1

“La Administración Pública Contemporánea en México”

(Fragmentos)

“Afirmar que las transformaciones en México siempre tienen sustento en sus procesos históricos, implica reconocer que las decisiones de gobierno se fundamentan en el pasado común. La conformación de nuestra nacionalidad, nuestra vida social y política, se vinculan siempre con la experiencia nacional.

“Ciertamente, antes de la Carta Magna de 1917, durante la conformación de la Constitución de 1857 – la más depurada expresión del liberalismo mexicano–, notables pensadores de la época integraron una corriente; ésta, desde entonces, incubó *un matiz que daría perfil propio a nuestro liberalismo* si bien su corriente no resultó cabalmente aceptada en su oportunidad.

“Así, *el liberalismo mexicano del siglo xix* resultó un *liberalismo social* apegado, tras prolongado debate, a nuestro proceso histórico y, por ello, es el pensamiento *que fundamenta la renovación actual del Estado mexicano* y el sustento de las recientes premisas *del cambio estructural*, político y social.

“Pero para abordar el *cambio estructural* de la economía nacional y su *modernización*; para conformar una nueva articulación con el todo social; para reordenar el ejercicio de la función pública, era necesario establecer un compromiso político con la ciudadanía y *modificar nuestra organización social y económica*. Esta *renovación*, que es en sí la oportunidad de vitalizar los principios sobre los cuales se sustenta el desarrollo de México, *retoma los postulados del liberalismo social*, de acuerdo con nuestro tiempo, y es, sin duda, la posibilidad de guardar distancia tanto respecto del *estatismo patrimonialista* como del *neoliberalismo* que preconiza el retorno del *individualismo* ajeno a la solidaridad social.

“El *liberalismo social* de México, al que se alude como propuesta ideológica vigente, plantea *tesis* sobre la *soberanía*, *el Estado*, la *justicia social*, las libertades, la democracia,

la educación, el campo, las comunidades indígenas, la alimentación, la vivienda, la salud y la calidad de la vida, e incluso sobre *la ideología del partido en el poder*.

“Se propuso así una *modernización del Estado mexicano* de carácter nacionalista, conforme a nuestra identidad pero con la mira en el futuro.

“Equidistante tanto del *neoliberalismo* de todo tono posesivo como de los *excesos del estatismo*, el concepto de *soberanía* resulta fundamental en nuestra vida actual. Si bien las condiciones externas se tornan más complejas y la diversificación e intensificación de las relaciones internacionales han sido la respuesta de la presente administración, ello no significa declinar respecto al *fundamento mismo del Estado moderno*, ni visos de dependencia o integración política...

“Ciertamente nuestra concepción de *soberanía* no es de clausura, sino de *futuro*.

“Es preciso entonces establecer las notas características de esta *nueva visión del Estado*. Se trata de proponer *otros estilos de organización productiva* y de *participación de los agentes económicos*, previo reconocimiento expreso del *anquilosamiento de las formas de un Estado propietario*, ocupado más en la *administración* con rendimientos decrecientes de *sus entidades*. La crisis reciente evidenció la necesidad de *redimensionar al Estado*, porque éste no es más fuerte en virtud de su patrimonio ni es garantía de justicia. Si bien, como se ha informado, México había alcanzado cerca de cuatro décadas de crecimiento sostenido, las necesidades *sociales básicas* fueron desatendidas en los últimos tiempos por el *Estado*, abrumado por entonces con sus *excesos propietarios y reguladores* y por la ineficiencia en los resultados.

“La *reforma del Estado* implicó concentrar la atención en los rubros básicos, perfeccionar sus instituciones dando paso al *redimensionamiento del sector paraestatal*, a la iniciativa individual y social, al abatimiento del *paternalismo*, y a la atención de las *necesidades sociales*. No ha sido el caso, por otra parte, de *caer en la mínima expresión estatal de orden neoliberal* ni de abdicar las responsabilidades sobre la *rectoría del desarrollo*, sino de dar a

esas *funciones una estrategia promotora, permaneciendo estrictamente en las áreas estratégicas y prioritarias* del desarrollo nacional establecidas en la Constitución.

“Nuestro *liberalismo social* no acepta el falso dilema entre Estado y libre competencia. Reconoce las ventajas y limitaciones de *los mercados*, pero también las fallas y limitaciones de la *intervención desmesurada*. En nuestro *liberalismo social* la *desregulación económica* y la *privatización* conducen a la promoción del crecimiento sin olvidar las disparidades estructurales de nuestra economía; se *acepta la apertura* y se propone *una inserción adecuada en los mercados mundiales*; se *estimula la inversión foránea* pero pretendemos la participación intensa y comprometida de *los empresarios nacionales en un plano de igualdad, como socios* y no como *asociados del exterior*; aspiramos a una economía *competitiva* así como a *finanzas públicas sanas y con disciplina presupuestaria*, pero estamos dispuestos a armonizar intereses sin inhibir a la sociedad; se desea un comportamiento gubernamental *no antagónico ni sustitutivo del mercado*, con libertad y fomento a la creatividad, pero sin *paradigmas fallidos ni dicotomías*. En suma, el reto ha sido transformarse en *una economía abierta* y desarrollar *un modelo* que reconozca *al mercado* y también *la acción promotora del Estado*.

“La nueva estrategia es la *del Estado promotor*; pero si bien se asumen los procesos que llevan a aumentar la *eficiencia* y la *productividad* de la economía en su conjunto, que la hacen apta para la competencia internacional, no se dejan de valorar las virtudes de *un Estado solidario* frente a la desigualdad y la pobreza extremas.

“Como derivación de la soberanía, el *liberalismo social* mexicano considera que ésta no prevalece en *un Estado incapaz de responder a las demandas sociales*. La distribución equitativa del ingreso y la justicia social son un propósito deliberado. Para ello ha sido instaurado el *Programa Nacional de Solidaridad*, mas no como una expresión de *paternalismo, populismo o indisciplina fiscal*, sino como *respuesta a necesidades genuinas*, sin burocratismos y con respeto a las decisiones y formas de participación comunitaria.

“La Restructuración del Sistema Burocrático

“Dentro de este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, estableció como estrategia para alcanzar los grandes objetivos nacionales, la *modernización de la vida nacional*. Por esta razón, el gobierno de la República debía contar con una *estructura administrativa moderna, eficiente y eficaz* que contribuyera a elevar la productividad del sector público, y de esta manera, coadyuvar a la obtención de los objetivos propuestos. En resumen, se hacía indispensable la *modernización de la administración pública*, toda vez que bajo su responsabilidad recae el dirigir e impulsar el desarrollo del país, así como satisfacer las necesidades de la sociedad en su conjunto.

“La *modernización* de la Administración Pública Federal se ha caracterizado por la *readecuación orgánica* de las dependencias y entidades, a efecto de que respondan a las circunstancias socioeconómicas en que se encuentra el país, y por la gestación de un nuevo perfil del servidor público, tendiente a que éste cuente con niveles de profesionalización cada vez más elevados. Cabe señalar que estos cambios se llevaron a cabo considerando en todo momento las *funciones* que el *Estado* requiere realizar de manera *estratégica y prioritaria*.

“Dentro de la re conformación y fortalecimiento de la *estructura gubernamental* se distinguen procesos que por su naturaleza y tamaño implicaron *cambios profundos en la organización administrativa*.

“Uno de ellos consistió en darle a la Administración Pública Federal el tamaño necesario para su *óptimo funcionamiento*, con base en la *actualización y redistribución de sus funciones y ámbito de competencia*, de tal manera que contribuyera a la consecución de los objetivos gubernamentales e institucionales antes mencionados.

“El *nuevo esquema* exige que las dependencias y entidades actúen permanentemente con criterios de *eficiencia en el aprovechamiento de sus recursos* y en la definición de sus *estructuras orgánicas* y ocupacionales, además de apoyarse en *controles presupuestarios* y

evaluativos de la gestión pública que cuiden de la debida congruencia entre los objetivos, metas propuestas y logros.

“La *reorganización* de la Administración Pública Federal ha requerido actualizar su estructura jurídica, misma que la explica y legitima dentro del Estado de derecho prevaleciente en el país.

“Organización actual de la Administración Pública Federal

Racionalización orgánica

“La *restructuración* deriva de las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a los *reglamentos interiores* respectivos y a otras disposiciones complementarias.

“En este proceso ha sido necesario *prescindir* de aquellas áreas que ya cumplieron con los objetivos para los cuales fueron creadas, *fusionar* las unidades orgánicas cuyas funciones eran complementarias y *crear otras áreas* a efecto de responder a los nuevos requerimientos funcionales.

“Asimismo, se ha impulsado el proceso de *descentralización administrativa* para *fortalecer la delegación de funciones a los órganos regionales* de las dependencias, y dar así una atención más oportuna a las necesidades ciudadanas y al desarrollo local.

“Por otro lado, se conformaron y reforzaron algunos *órganos desconcentrados* como parte de las estructuras de las dependencias, con la finalidad de dar un mayor peso a la realización de las funciones específicas que por sus características e importancia requerían de una *mayor autonomía de gestión*.

El Programa General de Simplificación de la Administración Pública

“El Programa General de Simplificación Administrativa tuvo como orientación básica contribuir a “la *modernización* del sector público (devolviendo) a la sociedad civil su

iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad”.

“Para el Presidente Salinas “la *modernización* del sector público implicaba la *voluntad de cambiar*, no como un mero ejercicio que se cumplía con algunos cambios a las *organizaciones* y a los *procedimientos*, sino como la *búsqueda permanente y ordenada de nuevas formas de hacer mejor las cosas*, modificando lo que no sirve, *eliminando lo que obstruye* y mejorando lo perfectible, con el propósito fundamental de servir mejor”.

“El mejor servicio, el desempeño eficaz de las funciones del Estado, la confianza ciudadana ante una administración pública *transparente, sin laberintos y sin corruptelas*, son elementos indispensables para propiciar *una participación más activa y vigorosa* de las *estructuras económicas y sociales que componen la sociedad civil*, para alcanzar más altos y más sólidos estadios de bienestar”.

“Se señalaba entonces que “el Estado mexicano se *moderniza* para ser más fuerte, y el ser más fuerte no quiere decir más complejo. Por lo contrario, al superar y revertir tendencias e inercias que hacían de su accionar *una maraña*, se convierte en un indispensable agente que promueve y facilita *la creatividad, el empuje y la iniciativa* de los mexicanos”. El objetivo del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal era “fortalecer e impulsar la *modernización económica* del país”. Se buscaba “consolidar una *cultura administrativa* que propiciara la *eficiencia y la productividad* en la gestión de las instituciones gubernamentales; promover la *elevación de la calidad y la transparencia* en la prestación de los servicios públicos”, así como “apoyar las acciones de la administración para la *prevención y combate a la corrupción*”.

ANEXO 2

Exposición de Motivos de las Reformas a la Ley Orgánica de abril de 1992

(Fragmentos)

“La modernización y el desarrollo de México con miras al próximo milenio exige cambios profundos en todos los órdenes de la vida nacional. En el centro de todas las reformas que los mexicanos realizamos, y como eje de primera importancia, se encuentra *la lucha por atemperar y eliminar las causas y las manifestaciones de la pobreza entre nuestros compatriotas*. Desde el primer día de mi mandato me comprometí a iniciar una gran movilización nacional para ejecutar de inmediato las obras y los proyectos que con justicia exigían los grupos que más expuestos se vieron a las difíciles condiciones que nos había tocado sortear. Así, el día 2 de diciembre de 1988, ante grupos representativos de indígenas, campesinos y colonos urbano-populares, dimos comienzo a las tareas que conjugan unidad, dignidad y organización en torno a *un principio* que nos es tan valioso a todos los mexicanos: *Solidaridad*.

“Dentro de las líneas de política establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994 se asigna alta prioridad a la atención de *las demandas sociales básicas*. El *Programa Nacional de Solidaridad* es el instrumento que el gobierno de la República ha creado para *emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema*. Dicho programa ha significado, a poco más de tres años de existencia, la posibilidad para muchas comunidades y colonias populares de hacer realidad viejas aspiraciones y renovar sus esperanzas de una vida más digna. *Solidaridad* constituye, sobre todo, *un enfoque distinto a sus problemas*; es una manera de trabajar en la que cada individuo y cada grupo ejerce su derecho a opinar, a ser escuchado y a decidir sobre aquello que es importante para su vida y para la de su familia. Resulta así fácil entender porqué el trabajo que se realiza dentro de *Solidaridad* no sólo nos permite avances nunca antes logrados en *materia social*, sino también fortalecer los lazos de unidad en *las comunidades* y en toda *la Nación*.

“*Solidaridad* es desde un principio un programa de los mexicanos, de los grupos que participan en él: *los indígenas, los campesinos y los colonos urbanos*. Las *formas de trabajo y ayuda mutua* que practican desde hace siglos los grupos étnicos, han sido recogidas en distintas maneras por las comunidades campesinas y urbanas. *Solidaridad* ha definido su método de trabajo. *La prioridad de las obras la definen los propios grupos*. Así, el contenido y la orientación del *Programa Nacional de Solidaridad* se reciben de los propios participantes.

“*Esta forma novedosa de hacer las cosas, con participación, con organización, con verdadero sentido democrático, nos dota de una base moral nueva. Solidaridad, como hemos sostenido, entrelaza lo nuevo de nuestra compleja sociedad, con las prácticas tradicionales y permanentes de participación popular* que nos ha enseñado la historia, y que hoy practican las *comunidades. Solidaridad* ha creado nuevos vínculos entre instituciones y servidores públicos, vínculos que son parte de la *Reforma del Estado* que propuse a todos los mexicanos para acercar la acción del gobierno a la sociedad.

“La experiencia de estos tres años de ejecución del *Programa Nacional de Solidaridad* demuestra la conveniencia de mantener a futuro y reforzar las acciones de ámbito *nacional, sectorial y regional* que se han venido articulando por la acción del Programa. Esta experiencia demuestra también que es necesario sostener los esfuerzos encaminados a la obtención de las metas de los próximos años al tiempo que debe seguirse avanzando hacia una coordinación más eficaz de los responsables en todos los órdenes y una más activa participación, no sólo de los grupos a quienes el Programa pretende comprometer, sino también de las autoridades y servidores públicos cuyas funciones deben vincularse a su ejecución.

“Las consideraciones anteriores han motivado a *que se revise la ubicación* que, dentro de la administración pública, tienen actualmente *las funciones* de las que se derivan tanto el *Programa Nacional de Solidaridad*, como aquéllos cuyo impacto trasciende al ámbito *municipal* o de las *entidades federativas* y cuyos efectos han de concretarse en las diversas *regiones del país* o incluso a *nivel nacional*. Se trata, en su conjunto, de los *programas de*

desarrollo social que tienden a satisfacer las necesidades más sentidas de la población y aquéllas que exigen de mayor eficacia y oportunidad en su atención.

“Los *programas de desarrollo social* en México, a los que se suma hoy el *Programa Nacional de Solidaridad*, han sido y seguirán siendo una prioridad del gobierno de la República en la búsqueda de un mayor bienestar y justicia social. Todo esfuerzo encaminado a esos propósitos debe realizarse como una responsabilidad primordial del *Estado* para con todos los mexicanos. Por ello, es necesario buscar y proponer las fórmulas que garanticen o favorezcan de mejor manera el cabal cumplimiento de tal responsabilidad. En este contexto se ubica la presente iniciativa de reformas a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

“En efecto, hoy el sector público federal está más orientado a la precisión de sus funciones históricas. La *reestructuración* del sector público, el fortalecimiento de entidades fundamentales, la *desincorporación de empresas públicas no estratégicas ni prioritarias*, y la consolidación de un sistema fiscal más eficaz y equitativo, permiten, y permitirán en el futuro con mayor intensidad, destinar más recursos para la *satisfacción de demandas sociales* y el cumplimiento de las *responsabilidades directas del Estado en la provisión de servicios básicos*.

“La *modernización* de México demanda *ajustes a la administración pública federal* para responder a las necesidades actuales del país y al proceso de cambio que vive el mundo. Esta iniciativa tiene el propósito de *continuar realizando los ajustes indispensables* que permitan *precisar responsabilidades y simplificar estructuras*, partiendo de los avances logrados, en este caso, en materia social y de la eficacia de la acción desarrollada por las dependencias competentes, así como de la consideración de las tareas que se tienen por realizar en ese ámbito.

“En la última década, en México, *se ha observado un proceso, prácticamente continuo, de modificaciones a la estructura de la administración pública federal*, las que han traído avances de indudable importancia.

“Dentro de este mismo esquema, el Ejecutivo a mi cargo considera ahora necesario realizar los ajustes que requiere la *estructura de las dependencias de la Administración Pública Federal* relacionadas con la instrumentación de la *política de desarrollo social* para, de esta manera, cumplir con el objetivo prioritario del gobierno de la República de procurar, cada vez más, el bienestar de las mayorías.

“La iniciativa que someto en esta ocasión a la consideración de ese H. Congreso de la Unión propone reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para concentrar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo Federal que se traducen en acciones tendientes al *desarrollo social*.

“En efecto, con el propósito de integrar y darle mayor congruencia a todas las políticas en *materia social*, y de *unificar* la responsabilidad en este importante ámbito de la administración pública federal, se plantea la transformación de la *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología* en *Secretaría de Desarrollo Social*. En consecuencia, a las atribuciones que actualmente tiene conferidas por ley esa dependencia, se sumarían las relativas a la *planeación del desarr*

“Lo anterior no implica crecimiento de la administración pública federal, ni el aumento, en modo alguno, de recursos humanos, materiales o financieros. En cambio, posibilitaría el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que actualmente se ocupan de la realización de estas atribuciones.

“Esta iniciativa recoge los avances derivados de reformas legales relacionadas con el desarrollo social efectuadas en los últimos años, y busca, al mismo tiempo, aprovechar la experiencia obtenida en su instrumentación.

Todo lo anterior permite afirmar que si bien la administración pública cuenta con *un marco jurídico sólido y moderno* para el adecuado ejercicio de sus *funciones en materia de*

desarrollo social, se hace ahora necesario *fortalecer y dar unidad* a las atribuciones y acciones a cargo de las áreas responsables en esa materia.

“El esquema propuesto en la presente iniciativa busca que haya una más amplia participación de la población en la solución de los problemas y respuestas más eficaces y transparentes a sus requerimientos. El Estado debe comprometerse plenamente en la solución de los problemas del *desarrollo urbano, vivienda y calidad de vida*. Las funciones que se proponen para la Secretaría de Desarrollo Social buscan crear las condiciones necesarias para la consecución de estos propósitos.

ANEXO 3

“Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Fragmentos)”

“La función administrativa que realiza el Ejecutivo Federal tiene como objetivo último la satisfacción de los intereses colectivos, según las necesidades y prioridades que se van transformando en el tiempo; por tal razón, se considera que la Administración Pública Federal es *permanente* en el ejercicio de su función, pero es *dinámica* en su organización y estructura.

“De conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución, la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación se realiza conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión. En este sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, con sus múltiples reformas y adiciones posteriores, es el ordenamiento que determina cuáles son las dependencias del Ejecutivo Federal, así como los ramos administrativos que a cada una de ellas les corresponde ejecutar.

“El Ejecutivo Federal a mi cargo considera ineludible realizar una *reorganización del sector público* y, por ende, propone a la representación popular modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el fin de que su estructura se ajuste a los retos nacionales y necesidades de la sociedad mexicana, teniendo como objetivo la satisfacción de los intereses colectivos de manera más eficiente, buscando evitar la duplicidad de funciones y reducir costos de operación.

“La necesidad de una reestructuración administrativa se abre paso en el marco de una de las más severas crisis financieras y económicas a nivel internacional, en la que el Gobierno Federal ha implementado una serie de importantes medidas que en su conjunto representan una estrategia integral para la *racionalización del gasto público*.

“Tales circunstancias representan una oportunidad óptima para fortalecer a la Administración Pública Federal, *agrupando en forma congruente el despacho de los asuntos del orden administrativo*, así como para *actualizar el marco normativo* de las dependencias involucradas y *reformar* aquellos aspectos que se encuentran obsoletos.

“En este contexto, la presente Iniciativa plantea la desaparición de las secretarías de la Función Pública, Reforma Agraria y de Turismo. Nótese que se trata de la supresión de las *estructuras* administrativas de esas dependencias, más no de eliminar las *funciones* que tienen asignadas o de soslayar la importante función administrativa a su cargo. El objetivo es *hacer más con menos*, aprovechando estructuras existentes y *evitando, además, posibles duplicidades*.

“De esta manera las funciones fundamentales de dichas dependencias –más no el gasto administrativo que hoy representan– se trasladarían a otras secretarías afines.

“Por otra parte, se establecen mecanismos y plazos específicos a fin de que los recursos destinados al servicio de las dependencias que desaparecen, así como sus asuntos en trámite, sean transferidos a las dependencias que las sustituyen, o bien a la Presidencia de la República, respectivamente, con la finalidad de que puedan iniciar la plena ejecución de sus nuevas funciones en un plazo razonable.

“Debe insistirse que la Iniciativa no implica un menoscabo en las *funciones sustantivas* que las leyes asignan a esas secretarías, ni tampoco significa una disminución en el nivel de atención a los intereses colectivos que tienen conferidos, sino que únicamente propone *nuevas formas de organización más eficientes*.

“En términos generales, el criterio que se ha optado para elegir a las dependencias que asumirían las funciones de las que desaparecerían, es el de seleccionar los *ramos administrativos* que funcionalmente resultan más compatibles; por ejemplo, si a la Secretaría de Economía le corresponde formular las políticas generales de industria y

comercio interior. lo más lógico es que en éstas se incluya el desarrollo turístico, toda vez que es un importante componente de la actividad económica nacional.

“En este orden de ideas, en el caso de las secretarías de la Reforma Agraria y de Turismo, salvo excepciones muy puntuales, se ha privilegiado trasladar las funciones en bloque a las secretarías de Desarrollo Social y de Economía, respectivamente. En el caso de la Secretaría de la Función Pública su competencia se distribuiría entre la Presidencia de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

“Mención particular merece el traspaso de funciones de la Secretaría de la Función Pública, toda vez que, en este caso, se trata de que la Presidencia de la República determine y vigile ciertas políticas y directrices que impactan en forma transversal a la Administración Pública Federal en aspectos que implican la mejora de la gestión pública y la implantación de políticas de gobierno electrónico, entre otras.

“1. Desaparición de la Secretaría de la Función Pública

“La Secretaría de la Función Pública fue concebida originalmente como la dependencia encargada de la fiscalización del uso de los recursos públicos; así como la investigación de actos u omisiones de los servidores públicos que constituyan probables responsabilidades administrativas y la imposición de las sanciones correspondientes.

“En su competencia actual, a la Secretaría de la Función Pública se le ha encargado también *la mejora de la gestión pública, la evaluación del desempeño, el cumplimiento de los objetivos de los programas, las adquisiciones y obras públicas, los programas de gobierno digital, la conducción del servicio civil de carrera y el manejo del patrimonio inmobiliario nacional.*

“El cambio fundamental que se propone es la creación de la Contraloría General de la República, como una dependencia que focalice todos sus esfuerzos a las funciones relativas a la investigación de conductas u omisiones que probablemente constituyan

responsabilidades administrativas. es decir. un órgano dedicado a vigilar el cumplimiento de la legalidad en el servicio público, la prevención y atención oportuna de los casos específicos de corrupción.

“El replanteamiento de las funciones en materia de *contraloría interna* en la Administración Pública Federal, conlleva la separación, por un lado, de las funciones de investigación de las conductas u omisiones de los servidores públicos constitutivas de responsabilidades administrativas y, por el otro, la competencia para imponer las sanciones correspondientes distintas a aquellas que correspondan a la autoridad jurisdiccional.

“Por otro lado, la iniciativa plantea la posibilidad de que los órganos internos de control, además de la función de investigación, conozcan de las responsabilidades administrativas que ameriten sanciones menores, señaladamente la amonestación pública o la privada, la suspensión menor a quince días o, incluso hasta treinta, en caso de reincidencia. Con ello se evitará llevar ante el Tribunal conductas que si bien pueden constituir una irregularidad sancionable, no ameritan poner en marcha todo un procedimiento del orden jurisdiccional para ser sancionadas.

“Como ya se señaló, los órganos internos de control quedarán adscritos orgánica y funcionalmente a la Contraloría General de la República, por lo que corresponderá a ésta nombrar a sus titulares; coordinar su actuación; homologar procedimientos; dictar las políticas de su actuación; solicitar la rendición de cuentas por sus actividades y, por consecuencia, conocer de las responsabilidades de los titulares de los citados órganos. De esta forma, los órganos internos de control se convertirían esencialmente en investigadores y, como consecuencia, habrán de reducir su estructura de forma tal que se generen importantes ahorros.

“Con la propuesta anterior se mantiene y refrenda el compromiso del Ejecutivo Federal a mi cargo de prevenir y combatir frontalmente la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las funciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

“Por lo que hace la materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, la propuesta que se somete a la consideración de esa Soberanía indica que corresponderá a la propia Contraloría General de la República asumir las funciones que al día de hoy competen en dichas materias a la Secretaría de la Función Pública.

“Lo anterior, dado que en estas materias debe existir un adecuado control normativo que dé certeza y seguridad jurídica tanto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que realizan contrataciones, así como a los proveedores y contratistas, toda vez que es de suma relevancia y de la más alta sensibilidad el asegurar que el ejercicio del gasto público se apegue a las normas que regulan tales materias.

“La Contraloría General de la República asumiría las funciones que implican la aplicación de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, la atención de quejas, inconformidades, conciliaciones y la imposición de sanciones a proveedores y contratistas.

“El propósito es también el dictar las políticas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, a fin de controlar directamente las materias que son fundamentales para el ejercicio del gasto público, principalmente el de infraestructura que es una de las prioridades de esta administración; asimismo, el hecho de controlar directamente las funciones inherentes a dichas materias implicará, necesariamente, mayor agilidad y pronta atención de los procedimientos de conciliaciones, quejas e inconformidad es, dado que ello implica agilizar el gasto público.

“Con el objeto de que continúe la *mejora en la gestión pública*, se propone que esta función *se asuma directamente por la Presidencia de la República* y se desvincule de las actividades de contraloría, toda vez que el enfoque que debe prevalecer es el de la mejora continua y no el de sanción en aspectos que no tienen que ver con responsabilidades administrativas, sino con el fortalecimiento de la función administrativa y el desarrollo de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

“Otra función que implica una acción centralizada directamente desde la Presidencia de la República, tiene que ver con el establecimiento de políticas en materia de *gobierno electrónico*, las cuales impactan en forma transversal en toda la Administración Pública Federal.

“Las funciones indicadas requieren el impulso de acciones *desde la Presidencia de la República*, a efecto de estandarizar procedimientos y criterios para lograr un mayor y mejor control en la Administración Pública Federal.

“Ahora bien, por lo que se refiere a la administración del patrimonio inmobiliario federal, se plantea que sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la dependencia que asuma las funciones que hoy en día viene realizando la Secretaría de la Función Pública, en virtud de que esa función se encuentra estrechamente vinculada con la racionalización en el ejercicio del gasto público para la administración, mantenimiento, conservación, mejora y estandarización del uso de espacios de los inmuebles que constituyen el patrimonio inmobiliario federal.

“Por su parte, el control en materia de servicios personales y, por consiguiente, la organización y dirección del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se consolidaría en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual ya tiene asignada la competencia en materia de servicios personales, lo que a su vez tiene una estrecha vinculación con el ejercicio del gasto público. Al efecto, se propone que previo dictamen de suficiencia presupuestal de la propia Secretaría, la *Presidencia de la República* apruebe *las estructuras orgánicas y ocupacionales*.

“2. *Desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria*

“En 1992, con la reforma al artículo 27 constitucional, el Constituyente Permanente declaró concluido el reparto agrario y, por ende, la dotación de tierras a ejidos y comunidades, así como la creación de centros de población, funciones que tenía a su cargo la Secretaría de la Reforma Agraria. De hecho, en el régimen transitorio de la reforma citada se dispone que

dichos asuntos tendieran a desaparecer, pues esa dependencia únicamente tendría a su cargo la atención de aquéllos que estuvieran pendientes.

“La legislación agraria vigente establece que el ámbito competencial de la Secretaría de la Reforma Agraria se concentra en funciones como la de administrar los terrenos nacionales y baldíos, así como el ordenamiento de la propiedad rural. En paralelo, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Procuraduría Agraria y los tribunales agrarios tienen a su cargo la defensa y representación de ejidos y comunidades, así como la resolución y atención de cuestiones relativas a la organización y funcionamiento de aquéllos.

“De manera acorde con la evolución de las funciones de esa dependencia y la necesidad de vincularlas con el desarrollo de las comunidades rurales y con las acciones gubernamentales en materia de regularización de la tenencia de la tierra, se propone la desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria y la transferencia de sus funciones a la Secretaría de Desarrollo Social.

“La propuesta es congruente, puesto que la Secretaría de Desarrollo Social tiene competencia en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial; asimismo, ejecuta programas para sectores sociales desprotegidos, lo que se complementaría con las funciones de ordenamiento de la propiedad rural y la atención de conflictos agrarios que actualmente realiza la Secretaría de la Reforma Agraria.

“Es pertinente dejar en claro que en la Iniciativa se establece de forma genérica que la Secretaría de Desarrollo Social aplicará las leyes, reglamentos y demás disposiciones en materia agraria, con el objeto de otorgarle las facultades suficientes para atender aquellos asuntos que si bien se originaron al amparo de ordenamientos agrarios que ya se encuentran abrogados, hoy en día pudieren requerir una resolución jurídica.

“Por otra parte, se pretende que los programas a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria sean ejecutados por la Secretaría de Desarrollo Social, en tanto que el Registro Agrario Nacional formaría parte de su estructura orgánica.

“3. Desaparición de la Secretaría de Turismo

“Es indudable que el ramo turístico es uno de los sectores económicos más dinámicos e importantes para el Estado Mexicano, ya que constituye una fuente importante de ingreso, movilización de divisas y generación de empleos, así como para la atracción de inversión extranjera, todos ellos factores determinantes para apoyar, promover e impulsar el desarrollo nacional y crecimiento económico.

“En razón de su importancia, la reorganización de la actividad turística es un elemento esencial para fomentar y promover el desarrollo de la riqueza cultural, la biodiversidad de ecosistemas y recursos naturales del país, atraer la inversión extranjera en proyectos de infraestructura turística y consolidar a nuestra Nación hacia el exterior como un país competitivo y atractivo.

“En este contexto, se propone la desaparición de la Secretaría de Turismo y la transferencia de las funciones que actualmente tiene encomendadas a la Secretaría de Economía. Ahora bien, en relación con lo anterior, se modificaría la denominación de la Secretaría de Economía por la de Secretaría de Economía y Turismo, por considerar que esta última indica de manera más exacta los ramos y actividades respecto de los cuales dicha dependencia ejercerá sus atribuciones.

“La asignación de las funciones en materia turística a la Secretaría de Economía obedece a que ésta es la encargada de conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior y atraer la inversión extranjera, actividades todas encaminadas a impulsar el crecimiento económico nacional. De ahí la plena compatibilidad con el fomento y la regulación de la actividad turística, como área prioritaria para alcanzar un alto nivel de desarrollo y, con ello, elevar el bienestar de la población.

“Asimismo, la integración de la actividad turística a la Secretaría de Economía y Turismo conservará el enfoque cultural, histórico, educativo y ambiental necesario para el desarrollo sostenido de dicho sector que, desde hace varios años, la Secretaría de Turismo ha venido promoviendo.

“Desde luego, se propone que las entidades paraestatales con atribuciones en materia turística, señaladamente el Fideicomiso Fondo Nacional de Turismo y el Consejo de Promoción Turística permanezcan sin modificación alguna, pero ahora en el sector coordinado por la Secretaría de Economía.

“En este sentido, la reestructura administrativa propuesta está orientada a focalizar recursos y esfuerzos, y a fortalecer la labor que realizaría la Secretaría de Economía y Turismo.

“En correspondencia con el propósito de la reforma, se plantea que la Corporación Ángeles Verdes forme parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que ésta asuma las funciones relativas a la prestación de servicios de asistencia, emergencia mecánica, auxilio y apoyo al tránsito de personas por los caminos y puentes federales.

“4. *Otras modificaciones*

“Con motivo de las modificaciones que se proponen, se actualiza la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para eliminar la referencia a los departamentos administrativos, toda vez que constitucionalmente no existen; asimismo, se actualiza la referencia a la denominación, fundamentalmente, de la Secretaría de Economía y Turismo.

“También se precisa la obligación de las secretarías y la Contraloría General de la República de someter a consideración de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal todos los proyectos de instrumentos presidenciales que deseen proponer al titular del Ejecutivo Federal.

“Por otra parte, en consistencia con las propuestas de la reestructura administrativa, se precisan ciertas funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de evaluación de desempeño, o bien se eliminan funciones que no tienen razón de ser, como lo es vigilar el cumplimiento de normas, que es un aspecto que debe corresponder a la contraloría”.