



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

---

---

**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**

**“ANÁLISIS DEL DISCURSO EN PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA FEDERAL DEL SEXENIO DEL DR. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE  
LEÓN AL SEXENIO DEL LIC. VICENTE FOX QUESADA”**

**T E S I S**

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

**PRESENTA**

**CARMEN BEATRÍZ HERNÁNDEZ CARBAJAL**

**DIRECTOR**

**DR. ALEJANDRO ALEJO POMPILIO AGUILAR MIRANDA**

**REVISORES**

**M. EN G. Y A. P. KARINA REBECA RAMÍREZ GONZÁLEZ**

**M. EN P. P. ANTONIO INOUE CERVANTES**

**TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, FEBRERO DE 2016.**

Texcoco, México a 10 de Diciembre de 2015.

**M. EN C. E. VIRIDIANA BANDA ARZATE**  
**SUBDIRECTORA ACADEMICA DEL**  
**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**  
**PRESENTE:**

**AT'N LIC. EN I.A. CINTHYA TERESITA ISLAS RODRÍGUEZ**  
**RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACION**

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "Análisis del discurso en programas de la Administración Pública Federal del sexenio del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León al sexenio del Lic. Vicente Fox Quesada" que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta el (la) sustentante Carmen Beatriz Hernández Carbajal, con número de cuenta 9714517 respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico-metodológicos por lo que se le otorga el voto aprobatorio para su sustentación, pudiendo **continuar con la etapa de digitalización** del trabajo escrito.

**ATENTAMENTE**

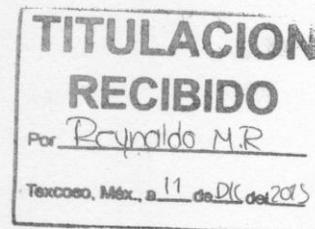
  
**M. EN G. Y A.P. KARINA REBECA**  
**RAMÍREZ GONZÁLEZ**  
**REVISOR**

  
**M. EN P.P. ANTONIO INOUE**  
**CERVANTES**  
**REVISOR**

  
**DR. EN C. ALEJANDRO ALEJO POMPILIO AGUILAR MIRANDA**  
**DIRECTOR**

Recibi  
  
11 / Dic / 2015

c.c.p. Carmen Beatriz Hernández Carbajal. Interesado  
c.c.p. Dr. en C. Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda. Director  
c.c.p. Lic. en I.A. Cinthya Teresita Islas Rodríguez. Titulación





## **DEDICATORIA**

Dedico esta tesis a mi Mamá Carmen Carbajal y a mi Papá Alfonso Hernández por siempre impulsarme a ser mejor ser humano y profesionista, por enseñarme a no darme nunca por vencida, y por acompañarme a lo largo de mi vida a cumplir mis sueños y metas.

A mi hermana Gabriela Hernández, que día a día me dio ánimos cuando estos me faltaban, y que con sus típicas palabras siempre me sacaban una sonrisa y por quien aprendí que los sueños jamás se deben abandonar. A mi tía Chelo y tío Poncho quienes siempre han estado presentes en mi vida sin importar las distancias.



## AGRADECIMIENTOS

A Dios principalmente por darme la oportunidad de vivir, de otorgarme a una familia extraordinaria, de permitirme levantarme de cada tropiezo y por darme siempre su mano, cuanto me faltaba aliento para seguir.

A mi mamá, por ser mi heroína y la mujer más fantástica que haya conocido, por su fortaleza, por apoyarme siempre, por sostener mi mano a cada paso, por creer siempre en mí, y por ser mamá, confidente, cómplice y amiga, mil gracias.

A mi papá, por ser un gran ejemplo para mí, por todas sus enseñanzas, sus palabras sabias, y anécdotas, por impulsarme siempre a salir adelante sin importar las adversidades y sacar fuerza de mis debilidades.

A mi hermana, por tenerte en mi vida y hacer de esta una aventura cada día, por tu apoyo en todo momento, por no dejarme nunca desfallecer, por siempre estar a mi lado y ser mi mejor amiga.

A mi Tía Chelo y Tío Poncho, quienes estuvieron a mi lado desde mis inicios, y me brindaron mucho amor, abrazos, regaños y para quienes somos más que sobrinas hijas.

A Ale, Chela, Ari, por siempre brindarme una palabra de aliento y de apoyo; a Miguel Ángel, Claudia Luciano, Daniel, Osiris y Omar, por su hermosísima y valiosa amistad.

Al Dr, Alex Aguilar, por creer en mí, su paciencia, por ser un gran maestro y por brindarme incondicionalmente su amistad, a la Mtra. Karina y el Mtro. Inoue, por su apoyo, y aportaciones no solo a esta investigación sino a mi vida profesional y personal.

A todos aquellos que siempre han estado a lo largo de mi vida, amigos, conocidos, maestros y colegas, que sin los cuales no habría podido llegar a donde estoy solo puedo decir MIL GRACIAS.



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: DISCURSO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	4
I.1. Discurso y sus Fundamentos .....	4
I.1.1. Fundamentos del Discurso .....	9
I.2. Análisis del Discurso.....	12
I.3. Administración Pública, antecedentes y conceptualización.....	20
I.3.1 Conceptualización de Administración Pública .....	28
I.4. Nueva Gestión Pública.....	31
CAPÍTULO II.- PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	37
II.1.- Antecedentes.....	37
II.2.- Alternancia política en México.....	42
II.3.- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.....	47
II.4.- Agenda Presidencial de Buen Gobierno 2000-2006.....	59
CAPÍTULO III.- DISCURSO DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....	67
III.1.- Método de Análisis (dispositivo analítico) .....	67
III.2.- Resultados .....	71
III.3.- Discusión de Resultados (análisis comparativo).....	79



CONCLUSIÓN .....	84
ANEXOS .....	87
BIBLIOGRAFÍA .....	91
Hemerografía .....	91
Fuentes Electrónicas .....	94



## INTRODUCCIÓN

Ante la inaplazable mundialización de la economía y sin importar las condiciones particulares cada país requiere de manera paralela, realizar un cambio en la transformación de las estructuras internas para enfrentar los retos y oportunidades que demanda un entorno altamente exigente y competitivo. Este cambio se basará básicamente en la participación e inclusión de todos los agentes sociales, así como de su capacidad para innovar, remover y eliminar viejas y anacrónicas estructuras, vencer la resistencia al cambio y modificar los viejos paradigmas.

México inició un proceso de reforma de gobierno y de modernización de la administración, que encierran la descentralización administrativa, la profesionalización de los servidores públicos, la modernización de la gestión pública, la simplificación y adecuación del marco normativo y la actualización de la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Cuando mencionamos la modernización administrativa, definimos a ésta como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logre la coherencia y organización necesarias. (Pardo, 1991). La gestión pública, representa un esfuerzo de suma en la tarea pública. De acuerdo a la evolución de las sociedades, la incorporación consciente de reclamos y la evaluación constante de los resultados gubernamentales se suman a la fórmula de los buenos gobiernos. La cuestión entonces tiende a desplazarse, hacia el campo de la acción con contenidos públicos que reconoce la multiplicidad de intereses y la necesidad de cimentar día con día la legitimidad. "Lo público" comienza a recuperar su sentido original y ahora se plantea la urgencia de abrir las puertas de gobierno a los grupos organizados de la sociedad y someter al juicio ciudadano las acciones de gobierno.

En México, la Administración Pública por sí misma es un organismo que concreta las acciones del Estado, dentro del cual existen instituciones; éstas tienen autonomía para llevar a cabo sus funciones que les permitirán, conducir la publiadministración de manera eficaz y eficiente, mediante la Nueva Gestión Pública, siendo ésta parte de una reforma y



alternancia política; conjuntamente, coordina las acciones de sus Secretarías, Instituciones y demás organismos que componen el aparato administrativo, las cuales tienen como papel esencial conducir la gestión pública y cuya actividad da legitimidad al Estado. Dicha gestión depende de los proyectos que elabore el gobierno.

El propósito de la administración pública es conducir de manera eficaz, eficiente y transparente las prácticas gubernamentales; al haber una alternancia en el poder como sucedió en los comicios electorales del 2000, la cual fue obtenida por la participación de la ciudadanía, aunado a esto, los procesos políticos que se habían suscitado en México lo han hecho más complejo, con una diversidad y pluralidad partidista. Es por ello que se pensaría que la Administración Pública Federal sufriría un cambio, lo que nos situará en el contexto apropiado para el desarrollo del presente trabajo. En consecuencia, se plantearon las siguientes interrogantes ¿en base a la Nueva Gestión Pública, qué cambios operaron en los programas de la Administración Pública? ¿Fueron de forma o de fondo, en que consistieron? ¿O solo existe continuidad entre ambos sexenios?

La alternancia en el poder debe expresar una realidad social y política distinta. En el nuevo sistema democrático que se está edificando, el gobierno está obligado a instituir los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno. La alternancia política debería significar para nuestro país una nueva organización del poder en la que ya no surgirá necesariamente un titular del ejecutivo federal como el núcleo del sistema político, sino que ahora será un sistema político con una pluralidad partidista, que en conjunto lograrán la legitimidad del Estado.

A lo largo del tiempo el gobierno federal ha enfrentado una necesidad de cambio en las estructuras del sistema; un claro ejemplo de ello es el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 el cual manifiesta que la administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país, una administración pública accesible, moderna y eficiente, es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático. Así mismo señala que el



desarrollo de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendimiento de cuentas. Paralelamente es necesario avanzar con rapidez y eficiencia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 pone ante la opinión de los ciudadanos lo que este gobierno se plantea hacer junto con la sociedad, para que sea visto como un extracto en el que toda la sociedad puede consultar lo que el gobierno planea realizar. Para que los técnicos de la planeación y de la administración pública lo vean como herramienta básica que precisa criterios, prioridades y fundamentos de elaboración de las políticas públicas. En pocas palabras busca replantear la estructura publiadministrativa para fijarle eficacia, terminar con el burocratismo, así mismo la corrupción, e implantar una relación entre el gobierno y la sociedad, instituida en el respeto, la transparencia y la rendición de cuentas, con servidores públicos determinados a cumplir su tarea y a trabajar en conjunto con los ciudadanos.

Finalmente, muchos son los autores y varias las interpretaciones, de la alternancia que vivió el país en el 2000. Este trabajo de investigación no pretende decir cuál es la mejor administración y cuáles fueron los fallos de la anterior, sino elaborar un análisis comparativo del discurso, sobre la práctica de la Administración Pública Federal, entre dos sexenios el del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), tomando el Programa de Modernización de la Administración Pública y el equivalente al Lic. Vicente Fox Quesada (2000-2006), la Agenda de Buen Gobierno, a partir del rumbo que está adquiriendo el sistema político, en base a la implementación de instrumentos innovadores de la Nueva Gestión Pública y a la modernización del aparato administrativo y por ende el gubernamental; esto para precisar si existe un giro dentro de ambas administraciones, es decir, si hay una diferencia entre estas dos etapas del país.



## CAPÍTULO I: DISCURSO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### I.1. Discurso y sus Fundamentos

Introducirse al concepto de discurso es abrir una ruta para la investigación sobre la relación entre lenguaje, ideología y poder. Se trata de una noción que ha sido utilizada ampliamente y de la que, en cierta manera, se ha abusado mucho en discusiones recientes, en parte porque se deriva de numerosas y variadas fuentes y debates. No nos proponemos describir en este texto dichas fuentes y debates, sino más bien especificar algunos de los rasgos fundamentales del discurso.

Primeramente, hay que recordar el carácter social del lenguaje y el carácter activo del uso del lenguaje. Austin (1962) señaló que producir un enunciado es entablar un cierto tipo de interacción social, y que hablar es una manera de actuar y no simplemente de informar o describir lo que se hace. Además, puntualizó que para la realización de ciertos "actos de habla" es esencial que la persona que los emite tenga el poder (ya sea institucional, social o familiar) para ejecutarlos; es decir, ciertos actos de habla son inseparables de una institución, de aquella que el acto presupone. Dicha concepción permitió superar el modelo puramente comunicacional y avanzar hacia una concepción más sociológica del discurso. Es por eso que Wittgenstein (1953), por su lado, expone de forma relevante que las expresiones funcionan sólo en el contexto de juegos de lenguaje en los que participa (y debe participar) más de un individuo y que, por tanto, constituyen en algún sentido formas de la vida social. Estas observaciones han servido de base para los estudios que intentan poner de relieve lo que está en juego si se considera al lenguaje como un fenómeno social, es decir, como un fenómeno inmerso en relaciones de poder, en situaciones de conflicto y en procesos de cambio social.

La pragmática y la sociolingüística: aportaron el principio básico de que una gramática no debe construirse sobre la base de intuiciones lingüísticas problemáticas, sino sobre observaciones del verdadero uso de la lengua, y que la lengua en uso debe estudiarse también en términos de actos de habla. Según Van Dijk, al construir la gramática del texto



se presupuso que la gramática de una lengua debe dar cuenta, no sólo de las oraciones realizadas mediante las emisiones de hablantes nativos, sino también de las relaciones entre oraciones, o sea de los textos enteros subyacentes a estas emisiones.

En la opinión de Hallyday, “los textos no constituyen un nivel sistémico propio en la descripción gramatical, sino una forma del uso de la lengua”. (Citado en Van Dijk, 2005b: 11)

Una “gramática del texto” *no* es un tipo específico de gramática, en el sentido de una gramática estructural, generativo-transformacional o funcional. Las gramáticas del texto en principio pueden ser formuladas en términos de cualquiera de estos modelos. (Van Dijk, 2005b: 17)

Un estudio del discurso permite *generalizaciones* sobre propiedades de oraciones compuestas y propiedades de secuencias de oraciones. Ciertas propiedades lingüísticas, tales como la noción de macroestructura, pertenecen a unidades suprasentenciales como, por ejemplo, fragmentos, párrafos, etc. de un discurso; la relación entre la gramática y la *pragmática* presupone una descripción gramatical de secuencias de oraciones y propiedades del discurso como un todo para, por ejemplo, dar cuenta de las relaciones entre actos del habla y macroactos de habla. (Van Dijk, 2005b: 18-19)

La utilización discursiva del lenguaje no consiste solamente en una serie ordenada de palabras, cláusulas, oraciones y proposiciones, sino también en *secuencias* de actos mutuamente relacionados. El orden de palabras, el estilo y la coherencia, como propiedades del discurso, pueden describirse no sólo como estructuras abstractas, como en la lingüística, sino también como *realizaciones* estratégicas de los usuarios del lenguaje en acción.

Una gramática del texto nos da una mejor base lingüística para elaborar modelos cognoscitivos del desarrollo, la producción y la comprensión de la lengua (y por lo tanto del discurso); una gramática del texto proporciona una mejor base para el estudio del discurso y la conversación en el contexto social interraccional e institucional, y para el estudio de tipos de discurso y del uso de la lengua en distintas culturas.



Existen varias definiciones e interpretaciones del concepto discurso, dependiendo de la posición teórica que uno adopta. Siguiendo a Pecheux (1978) y Robin (1973)<sup>1</sup>, se entiende por discurso "toda práctica enunciativa considerada en función de sus condiciones sociales de producción, que son fundamentalmente condiciones institucionales, ideológico-culturales e histórico coyunturales". Asimismo, un discurso es "una *unidad observacional*, es decir, la unidad que interpretamos al ver o escuchar una emisión. Una gramática sólo puede describir textos, y por lo tanto sólo da una aproximación de las verdaderas estructuras empíricas de discursos *emitidos*" (Van Dijk, 2005b: 20)

Un tipo de discurso es una abstracción y sólo puede ser descrito como tal; una gramática (del texto) o cualquier otra explicación de la teoría del discurso sólo pueden dar cuenta de ciertas estructuras regulares y sistemáticas del mismo.

El tipo de discurso como también las formas de habla y el texto se pueden caracterizar de situaciones informales e institucionales, es decir, dicen o escriben actos sociales, en diversos contextos.

El texto y el habla son también sociales y culturales se ha vuelto un enunciado trivial en la Ciencia Política y Administración Pública. El discurso es contextual se da por sentado, y pocos analistas del discurso negarán que éste realiza y reproduce el poder. Aunado a esto se puede interpretar que los discursos no son coherentes abstractamente, o sea sin contexto, sino que son "discursos coherentes para los participantes de una situación comunicativa".

Muchas de las ideas originales de la gramática del texto, incluyendo las elusivas macroestructuras, encontraron su lugar dentro de la teoría cognitiva de la comprensión del texto. Al comienzo, los procesos y las representaciones mentales implicados en el proceso se explicaban de manera cercana a las estructuras y reglas de las gramáticas del texto, pero posteriormente Kintsch observa que el uso real de la lengua es mucho más flexible y, al

---

<sup>1</sup>Las contribuciones de Pecheux y Robin han conformado lo que actualmente se conoce como la escuela materialista del discurso o la escuela "francesa" del discurso. La definición citada es de Robin, basada en los aportes de Pecheux.



mismo tiempo, más falible: la gente incurre en equivocaciones al hablar o al escuchar el discurso.

Además se introdujo la importante noción de comprensión estratégica, la cual buscaba dar cuenta de lo que los usuarios hacen realmente cuando hablan o entienden un discurso. Por ejemplo, mientras una gramática asigna una estructura a una oración o secuencias de oraciones ya “dada” (abstracta), los usuarios reales de una lengua comienzan con la interpretación (tentativa) de las primeras palabras de una oración antes de que hayan oído o leído el texto completamente. Es decir, la comprensión es “lineal” o en línea y no “post hoc”. (Van Dijk, 2006:7) El término latín “post hoc”, se entiende como aquel suceso determinado al cual le ocurre otro inmediatamente, por lo que el primer suceso es la causa de que se haya generado el segundo.

Con la producción del discurso: los usuarios de la lengua pueden comenzar a hablar o a escribir sin una estructura completamente desarrollada de oraciones, párrafos, giros o discursos completos “en mente”. Los usuarios de la lengua representan oraciones y sus significados en su memoria. Es decir, una teoría psicológica es una teoría del proceso mental y necesita tener en cuenta que, por ejemplo nuestro “memoria de trabajo”, es decir, la Memoria a Corto Plazo (MCP) tiene una capacidad limitada y necesita vaciarse regularmente después de lo cual la información interpretada se almacena en la Memoria a Largo Plazo (MLP).

Al hablar de la Memoria a Corto Plazo (MCP) y Memoria a Largo Plazo (MLP), es necesario hacer una distinción teórica, la primera es aquella que es necesaria para la manipulación de información que requiere de poco tiempo para ser procesada, es decir, la asignación de estructura parece *organizar* y *reducir* información en la memoria por lo que la *comprensión*, hace más fácil procesar la información. La segunda es aquella que requiere de más tiempo para ser procesada y que ha pasado ya por la memoria a corto plazo, lo que significa que el usuario de la lengua no va a procesar la información sintáctica *primero*, sino que *al mismo tiempo* usará toda la información semántica disponible (de la oración, del



mundo y del contexto real) para asignar la estructura sintáctica correcta que, a su vez, determina una interpretación semántica posible.

Otro elemento crucial, que faltaba introducir en la gramática del texto, fue el conocimiento. Para entender un texto, los usuarios necesitan saber cantidades extensas de conocimiento del mundo socio-cultural. Sería imposible definir las relaciones de coherencia entre las oraciones o simplemente construir macroestructuras, sin tal conocimiento.

Schank y Abelson (1977) publicaron acerca de las “scripts” (guiones), tomados como modos abstractos de las maneras en las que las personas organizan su conocimiento sobre los acontecimientos estereotipados (por ejemplo, ir de compras o cenar en un restaurante). Así, para entender un texto, los usuarios de la lengua activan unas o más “scripts” y utilizan la información relevante en la construcción de una representación del Texto en la Memoria Episódica.

Sin modelos del contexto, una teoría del procesamiento del discurso y del uso del lenguaje, no puede explicar cómo es que los individuos están capacitados para hablar y escribir adecuadamente en una situación comunicativa. Sin modelos del contexto, una teoría de procesamiento del discurso no puede dar cuenta de lo que un escritor o un hablante hacen, sin cualquier “input” para comunicarse e interactuar con otros participantes. Visto así, sin modelos del contexto, las teorías del discurso carecen de las dimensiones relevantes: social e interaccional. En realidad, mucho de lo que Kintsch llama anteriormente “el sistema de control” está, de hecho, realizado por los modelos del contexto.

Uno de los elementos principales de esta investigación, será el Contexto, ya que se pretende hacer un análisis entre las diferentes categorías de contexto; es decir, aquel que nos ayude a realizar un análisis del discurso en los textos de la administración pública mediante programas y planes.

Mientras que la sintaxis tiene que ver con las formas, la semántica con los significados y la referencia, la pragmática hace referencia a la acción, es decir, estudia los



actos de habla y de las secuencias de actos de habla. Y entretanto que la sintaxis proporciona reglas para la forma correcta de las oraciones, y la semántica las condiciones de sentido, de referencia y de coherencia, la pragmática formula las condiciones de la adecuación de las elocuciones definidas como actos (de habla). En otras palabras, la pragmática no es el estudio general del “uso” de la lengua (o como Charles Morris lo señaló hace casi 60 años, el estudio de las relaciones entre los “signos” y sus usuarios). Si ése fuera el caso, los estudios del análisis del discurso, de la psicolingüística, de la sociolingüística y la etnolingüística serían parte de la “pragmática”. Lo cual sería extender inútilmente el alcance de esta disciplina. Lo mismo sucede con el estudio de las estrategias interaccionales concretas, como la cortesía y la gestión de la interacción. Estas son parte de una teoría de la interacción (conversacional), y no de una teoría de la pragmática.

La política se manifiesta a través de la toma de decisiones por medios públicos, en contraste a la toma de decisiones personales de los individuos en forma privada y a la toma de decisiones económicas.

### **I.1.1. Fundamentos del Discurso**

El carácter discursivo de cualquier práctica u objeto, de ninguna manera, niega su existencia física, sino, que el objeto se constituye en discurso en la medida en que se encuentra inserto en una u otra totalidad significativa. Al hablar de discurso, se deben primero aclarar los elementos que componen a éste o que dan pie al mismo; entre éstos destacan enfoques lingüísticos, estilísticos y retóricos, hasta límites de investigación de orientación psicológica y en especial sociológica. De igual forma el discurso puede describirse en distintos niveles de *estructura*, mismos, que son explicados de diversas formas; por la sintaxis, la semántica, la estilística y la retórica, así como, el estudio de géneros específicos, como la argumentación y la narración de historias.

Al mismo tiempo, el acento, la entonación, estructura sintáctica, significado y referencia, se deben analizar en relación a estructuras y secuencias del discurso como un todo. Las palabras, el estilo y la coherencia, deben llevar un orden, ya que no solo se



describen como estructuras abstractas, sino como realizaciones estratégicas de los usuarios del lenguaje en acción.

El discurso debe describirse como la unidad lingüística que se realiza mediante una emisión, es decir, una unidad observacional misma que interpretamos al ver o escuchar una emisión. Así mismo, lleva implícita una estructura semántica, que ayuda a la reconstrucción teórica de nociones como “tema” o “asunto” del discurso; es decir, lleva una *Macroestructura semántica*, la cual conlleva el contenido global de un discurso, puesto que parte de la estructura de las oraciones, las relaciones de conexión y coherencia entre ellas. Por lo que el discurso será coherente en un nivel global, siempre y cuando el tema o asunto del discurso lleve sobrentendida la coherencia o sentido global. Por lo tanto el “marco del conocimiento” del oyente/lector figura en la interpretación del evento.

En este sentido se ha de señalar lo siguiente; las *macroestructuras* serán las estructuras semánticas profundas y las *microestructuras* son las estructuras superficiales interfrásticas.

La *macroestructura*, requiere de elementos que hagan explícita la manera en que se puede derivar el tema o asunto de un discurso, al menos, referente a la semántica (gramatical), dichos elementos serán reglas de las proyecciones semánticas de un discurso, éstas son denominadas; *macrorreglas*, estas tienen dos objetivos; 1) “transformar” la información semántica y 2) “organizadora” del discurso; cabe mencionar, que existen 3 tipos de Macrorreglas, y su aplicación se determina por el tipo de discurso. En esta línea encontramos que las tres reglas que se mencionan y se requieren para obtener una coherencia lineal del discurso son; la primera la de *supresión*, la cual elimina aquellos detalles que ya no son pertinentes la segunda es la *generalización* que permite juntar diversos hechos como un todo mismos que son incluidos en una sola posición generalizada y por último *la construcción*, ésta establece el tipo de episodio pertinente en ese momento.

El discurso también manifiesta o expresa, y moldea al mismo tiempo, las diversas propiedades importantes de una situación socio-cultural que denomina *contexto*; éste puede



ser clasificado como público o privado, formal o informal, institucional o no institucional, cerrado o abierto, etc. de igual forma, cada marco se especifica que participantes o miembros sociales se involucran y los “papeles” que desempeñan, tales como ejemplo los de “policía, doctor, amigo, extranjero, madre, etc.”, mismos que están involucrados en un determinado tipo de contexto y de marco; éstos usan *estrategias* que incorporan sus necesidades, preferencias y propósitos, además de otros participantes para alcanzar sus metas.

Por lo que es necesario establecer las unidades de registro y de contexto en el análisis del discurso, las primeras son las oraciones erigidas por los enunciantes que portan un alto grado de significación e ideologización. Entendemos por ideología no a la institución o a un estado de poder, sino que desde los individuos la apelación a una acción. Mientras que las segundas son la situación discursiva en la cual se da la unidad de registro correspondiente. Aquella se sintetizará, respetando todos los elementos comunicacionales, producidos al interior del grupo.

Por otro lado las funciones del lenguaje analizadas en los discursos son; a) función referencial, en la cual se describe sin emitir juicios rotundos una determinada situación o fenómeno. El enunciante toma distancia de aquello a lo cual hace referencia, b) función judicativa, el enunciante emite un juicio de valor rotundo y claro frente a determinados temas, c) función emotiva, el enunciante habla desde un yo emocional con imágenes que adornan su discurso para que quede más claro, más que la información efectiva contenida en él, importa la actitud afectiva dada por el sujeto que habla y d) función apelativa, el enunciante apela a quienes lo escuchan para que tome una determinada postura o realice una determinada acción.



## I.2. Análisis del Discurso

La esencia de la comunicación surge de la interacción entre los sujetos. Es decir, no en el sistema (modelo abstracto comunicacional), sino que en el uso de dicho sistema, en los actos de habla.

En la interacción entre los hablantes surge un discurso que vale, más que como un enunciado, como un proceso de enunciación, en el cual el sentido, la creencia, la intención comunicacional, surgen tanto, de la divergencia como de la convergencia, pero nunca como un proceso aislado.

El discurso o texto es un reflejo del escenario social en el cual se erige, por lo tanto, todas las acciones que ocurren dentro de ese escenario están motivadas por una intención discursiva apelativa. Las proyecciones que puedan surgir al ingresar a un escenario permiten, que el periodista esté posibilitado de dar a la luz del discurso, un diagnóstico de lo que sucederá en el futuro. En este sentido, haremos referencia a la semiótica (doctrina, teoría general o ciencia de los signos), cuyo objetivo es el de describir los discursos que atraviesan la sociedad, y explicar qué hacen con su actividad discursiva, le corresponde también delimitar en primer lugar su objeto de análisis, el *texto*. (Lozano, 1982:15-16)

El texto como objeto permite por un común interés la convergencia de distintas disciplinas, que van desde la sociología, la sociolingüística y la psicología social a la teoría de la información y a la teoría de la comunicación, entre otras, las cuales coinciden en trabajar con textos. Esa preocupación textual tiene su origen tanto en la estilística como en la retórica.

Todo discurso tiene un elemento o una serie de elementos que nos permiten ingresar a él. Como ya lo mencionamos en el apartado anterior Van Dijk los llama *macroestructuras* semánticas, que son los grandes temas con un sentido subyacente, que pueden reconocerse al interior del discurso. No sólo son grandes temas emplazados en un discurso, sino que son unidades temáticas de alta carga semántica, esto es con una intención subyacente o clara, con una ideología latente y con un acto apelativo consciente.



En este sentido, van Dijk (citado en Lozano, 1982:21) hace referencia a la *coherencia*, como propiedad semántica de los discursos, basada en la interpretación de cada frase individual relacionada con la interpretación de otras frases. Afirma que un discurso es coherente si “para cada una de sus sentencias, las sentencias previas son relevantes”.

La macroestructura es una *forma lógica* de un texto que compone la estructura profunda textual. Con lo anterior van Dijk hace frente a la idea de que la coherencia textual se determinará en el nivel de relaciones interfrásticas (microestructura) lo que la definiría también en un nivel macroestructural. Es decir, la macroestructura puede ser vista como la representación semántica global que define el significado de un texto concebido como un todo único.

En base a lo anterior tendremos entonces que las macroestructuras semánticas serían la reconstrucción en teoría de conceptos como tópico, tema o asunto del discurso. Este tópico textual, está estrictamente conectado con la *interpretación* que el lector (u oyente) está inducido a dar al texto, representa por así decir “una operación de tipo pragmático que el lector (u oyente) realiza sobre el texto, estableciendo a su vez el *argumento* del que se habla (Violi y Manetti, citado por Lozano, 1982:26)

Según Halliday (Citado en Lozano, 1982:32) la unidad de la lengua en el uso no es la palabra o la oración, sino el *texto*, “el componente *textual* de la lengua es el conjunto de operaciones merced a las cuales un hablante o un escritor pueden crear textos.

La enunciación como acto del lenguaje origina el discurso, esta también creará el contexto del discurso mismo, por lo que podría comprenderse como el componente “pragmático” del discurso. Es decir, el discurso se puede identificar con lo que es el enunciado, ya que será entendido como un resultado, independientemente de su dimensión sintagmática (frase o discurso).

Es conveniente diferenciar la enunciación del enunciado, siendo la primera la instancia donde se efectúa la transformación que va del sistema (que es de tipo paradigmático) al enunciado (discurso) sintagmáticamente realizado. La enunciación da



cuenta da cuenta de los procedimientos formales que generan y organizan el discurso, por ende el estudio del discurso-enunciado debe ser efectuado simultáneamente con el estudio de la enunciación, que constituirá su contexto.

Van Dijk (2005) considera al contexto como una abstracción altamente idealizada de la situación comunicativa la cual contiene sólo aquellos hechos que determinan sistemáticamente la adecuación de expresiones convencionales. Parte de tales contextos son, por ejemplo, los participantes en el habla y sus estructuras internas (conocimiento, creencias, propósitos, intenciones), los actos y sus estructuras, una caracterización espacio-temporal del contexto, etc.

El contexto no es un dato previo y exterior al discurso. Los participantes, a través de su interacción discursiva, definen o redefinen la situación, su propia relación, el marco en que se interpretan y adquieren sentido las expresiones, etc. (Lozano, 1982:52)

Dado que el objetivo esencial del análisis social del discurso es comprender la relación entre las estructuras del discurso y los contextos sociales, locales y globales, no parece que pueda establecerse una relación de esta clase sin incluir también otro aspecto fundamental de la interacción social y la sociedad, esto es las representaciones mentales socialmente adquiridas y compartidas que definen a las culturas y los grupos, y que organizan y supervisan sus creencias además de sus prácticas sociales y discursos. Es esta integración del estudio lo que nos permite comprender las relaciones entre el discurso y la sociedad. (Van Dijk, 2008:64)

Las investigaciones realizadas desde diferentes tradiciones han promovido el reconocimiento del discurso como medio de acción y de intervención política. El lenguaje ya no es considerado sólo como un vehículo destinado a transmitir informaciones sino, también, como un dispositivo que permite construir y modificar las relaciones de los interlocutores, sean éstos individuos o grupos sociales bien definidos.

Los géneros de discurso pueden ser organizados sintéticamente, por formas esquemáticas, consistentes en categorías que definen su naturaleza y la estructura total del



“contenido” (temas) semántico de cada uno. La primera propiedad general de estas estructuras esquemáticas es que pueden lograr significados (globales) parcialmente destacados para razones obvias partidarias. Quizá lo más determinante en el habla y el texto político son las estructuras y las estrategias de argumentación; para evaluar la pertinencia política del análisis de discurso se necesita examinar con más detalle algunas de las funciones contextuales de las diversas estrategias y estructuras del texto y el habla.

Lo específico del discurso político, por lo tanto, debería buscarse en las relaciones entre las estructuras de discurso y las estructuras contextuales políticas. Un recuento de las estructuras y estrategias de la fonología, las gráficas, la sintaxis, el significado, los actos de discurso, el estilo o la retórica, las interacciones conversacionales, entre otras propiedades del texto y el habla es, por lo tanto, necesariamente parte del análisis del discurso político; si sólo tales propiedades pueden ser políticamente contextualizadas. Las estructuras de discurso político son en sí mismas excluyentes, pero el discurso efectivo y típico en contextos políticos bien puede haber preferido estructuras y estrategias que son funcionales respecto de la realización adecuada de acciones políticas en contextos, también, políticos.

Dadas las limitaciones contextuales sobre el discurso político definidas como acciones políticas funcionales en el proceso político, no deberíamos contar con nada más: los participantes temáticos son todos aquellos actores que son capaces de contribuir al proceso político. Los predicados de las macroestructuras del discurso político tienden a estar orientados al futuro.

No es fácil caracterizar la especificidad del discurso político. Una primera dificultad es que lo político y lo ideológico, dos de sus rasgos fundamentales, pueden encontrarse en casi todo tipo de discurso. Verón (1987), señala que existe una serie de dificultades en el intento de describir lo que es el discurso político, sugiere que al abordar la caracterización de un tipo de discurso, se deben trabajar simultáneamente cuatro niveles; a) primero, lo que se trata de conceptualizar no es nunca un discurso, sino un campo discursivo. Esto implica que lo que se quiere construir no es una tipología de discursos, sino una tipología de juegos de discurso. Desde un inicio nos vemos confrontados con el análisis de procesos de



intercambio discursivo, b) segundo, y en consecuencia, la definición de un “tipo” supone la definición de una serie de variantes del mismo, que no son otra cosa que diferentes estrategias dentro del mismo juego, c) tercero, la descripción de intercambios discursivos implica que trabajamos en diacronía: los intercambios ocurren en el tiempo y una misma estrategia varía a lo largo del tiempo. Por lo tanto, aun en el plano de la caracterización de una estrategia discursiva, se nos plantea el mismo problema de diferenciar un “núcleo” invariante y un sistema de variaciones y d) cuarto, los diferentes modos de manifestación de un cierto “tipo” de discurso no pueden ser dejados de lado; los discursos sociales aparecen materializados en soportes significantes que determinan las condiciones de su circulación: la escritura de la prensa, la oralidad de la radio, etc. Es evidente que no podemos analizar de la misma manera los discursos políticos que aparecen en esos diferentes medios.

De acuerdo a Verón, es necesario diferenciar, a través de esta maraña de niveles que se interdeterminan, lo esencial de lo accesorio, lo que es específico del discurso político de lo que no lo es, vale decir, los elementos que constituyen el “núcleo” del juego discursivo político, de aquellos elementos que pueden manifestarse en dicho juego pero que aparecen también en otros juegos de discurso que no son el político.

En la actualidad, otra cuestión que debe tomarse en cuenta en relación con la determinación de lo que es un discurso político en función de los medios de comunicación. Como se pregunta Bonnafus (1998) “¿Existe hoy en día algún discurso político ‘puro’ que no pase por los medios de comunicación?” Ella señala que en realidad muy pocos, por eso trabajar sobre el discurso político hoy, es casi siempre como trabajar sobre el discurso “filtrado” (en el sentido de Chomsky) por los medios de comunicación y tener en cuenta por lo tanto su lógica comunicacional.

Además, hablar de discurso político supone necesariamente que existen discursos que no son políticos, lo cual presupone ciertas hipótesis sobre una tipología de discursos sociales, tipología que no existe todavía. Sin embargo, podemos reconocer en la bibliografía existente sobre el tema dos tipos de concepciones sobre lo que es el discurso



político; la primera la *concepción restrictiva* (en sentido estricto o institucional). “Es el discurso producido dentro de la ‘escena política’, es decir, dentro de los aparatos donde se desarrolla explícitamente el juego del poder” (Giménez 1983: 126). Así, son ejemplos del discurso político, en sentido estricto, el discurso presidencial, el de los partidos políticos, el de la prensa política especializada, el discurso emitido por los medios electrónicos en ciertos momentos y, en algunos casos, el magisterial, el del ejército y la policía. Y la segunda la *concepción extensiva*; la diferencia con la anterior es que se basa en un concepto ampliado de “la política”, que da cabida a aquellos discursos que, si bien no son emitidos desde los lugares institucionales donde se da el juego del poder, tienen una intención política; es decir, tienen como objetivo incidir en las relaciones de poder existentes. En esta concepción, el discurso de la disidencia sería también considerado como discurso político.

Aunque actualmente no existen caracterizaciones del discurso político que tomen en cuenta todos los niveles antes señalados, sí se han determinado algunas características formales del discurso político; es un discurso que se dirige a reconocer, distinguir y confirmar a los partidarios y atraer a los indecisos; define propósitos, medios y antagonistas; manifiesta propiedades performativas, lo que significa que quien lo sustenta no se limita a informar o transmitir una convicción, sino que también produce un acto, expresa públicamente un compromiso y asume una posición; tiene una base esencialmente polémica: la enunciación política parece inseparable de la construcción de un adversario; es un discurso argumentado que se presenta como un tejido de tesis, argumentos y pruebas destinados a esquematizar y teatralizar, de un modo determinado, el ser y el deber ser políticos ante un público determinado y en vista de una intervención sobre este público.

Toda configuración social es significativa; es decir, todo acto, objeto, práctica, imagen, enunciado, distribución arquitectónica, ritual, etc. Son susceptibles de ser analizados como objetos sociales, como discurso, es decir, como constelación de significados. Si un acto es integrado socialmente, es decir, significativamente, porque ocupa un lugar de una configuración de sentido y de uso, la pragmática deja de oponerse a la semántica.



El reconocimiento de la centralidad del discurso en la vida social ha contribuido a que el campo del análisis del discurso sea un área de conocimiento fundamental para la formación de toda persona interesada en los problemas políticos y sociales.

Con base en lo anterior, sería pertinente hacer la siguiente aseveración; una cosa es el *discurso de la política* y otra el *discurso sobre lo político*. En el primer caso se refiere al discurso generado dentro de la “escena política”, mientras que en el segundo describe lo político en todo discurso. En este tenor, lo que atañe a este apartado será el *discurso de la política* (discurso político). Empero para poder hacer una delimitación se tendrá que considerar, que sólo se tomará en cuenta a aquellos que solamente actúen como actores políticos, es decir, como participantes en acciones políticas; no obstante, el elemento primordial para determinar si un discurso es político o no, será su *contexto*. El estudio del discurso político no debe limitarse a las propiedades estructurales del texto o el habla en sí mismo, también incluye una cuenta sistemática del contexto y sus relaciones con las estructuras discursivas.

Una de las características de este discurso, es la función argumentativa, ésta está destinada a esquematizar y escenificar el ser y el deber ser políticos ante un “público” determinado. Toda argumentación conlleva una determinada estrategia retórica discursiva, por lo que podemos concluir que ésta es otra característica del discurso político.

En este sentido, actualmente se realizan los Análisis del Discurso Político (ADP), el cual es uno de los ejes centrales del presente trabajo; éste consiste principalmente en el estudio de las formas de reproducción del poder político, mediante el discurso, a la vez que es una empresa crítica. Este tipo análisis tiene que ver con las condiciones discursivas de aquellos actores u autores de lo “*político*”, y su interacción con los receptores de sucesos comunicativos políticos. Sin embargo habrá que tomar en cuenta que no solo estos, serán los únicos que manejen el ADP, también se encuentran aquellos cuyas acciones o prácticas sean de índole “*político*”.



Estos análisis son capaces de indicar los factores que preocupan en determinado momento al actor político (individuo o grupo) en términos de los temas y los supuestos ideológicos que se seleccionan para expresar en un momento histórico determinado. El análisis muestra lo que el texto hace: qué posturas y relaciones sociales y políticas adopta o produce entre actores tales como el líder y el congreso partidario, el partido y el público, el partido y la oposición, el país y otros países.



### **I.3. Administración Pública, antecedentes y conceptualización.**

Las actuales concepciones administrativas son la resultante de un proceso iniciado en los mismos albores de la humanidad y que ha venido evolucionando y adquiriendo sus propios perfiles a través de diferentes épocas y etapas. El proceso administrativo se instruyó como un hecho obligado cuando dos sujetos tuvieron que coordinar sus esfuerzos para hacer algo que ninguno de ellos pudo hacer por sí solo y evolucionó hasta convertirse en un acto previo y cuidadosamente planificado y racional que permite alcanzar objetivo con los menores esfuerzos posibles y con las mayores satisfacciones para los individuos.

El estudio histórico de esa evolución administrativa nos muestra las perspectivas que tuvo esta ciencia en Egipto, China, Grecia y Roma, y la influencia que tuvieron ciertos medios utilizados en esos lugares sobre alguna prácticas actuales en el campo, entre ellas de la organización funcional de los poderes del Estado.

Una de las civilizaciones que más influyó en el pensamiento administrativo fue el pueblo romano, quien marcó las bases más importantes de la sociedad moderna. El pueblo romano influyó en la sociedad actual haciendo uso de la administración incluso teniendo administradores que se hacían cargo de ella, que recibían el nombre de gestores o mandatarios.

En la época feudal, la administración estaba instruido en el criterio del feudo, siendo este quien determinaba sobre la producción del siervo, posteriormente debido a que gran parte de éstos se transformaron en trabajadores independientes, fue que se crearon los talleres artesanales, así mismo, el desarrollo del comercio propicio una economía de ciudad, creando así una nueva estructura de autoridad en la administración. Surgen las corporaciones o gremios que regulaban las condiciones de trabajo y es en estos donde los Sindicatos tienen su origen.

Con el paso del tiempo aparecen diversos inventos y descubrimientos que generan el desarrollo industrial. Desaparecen los talleres artesanales y surge el sistema de fábricas, en ésta, el empresario es dueño de la producción y donde el trabajador vende su fuerza de



trabajo, sin embargo la administración carecía de bases científicas, aparecieron especialistas, nuevos administradores quienes se dedicaban específicamente en los problemas de la fábrica, todo esto llevó a la aparición de innumerables corrientes del pensamiento social encauzadas a procurar los intereses del trabajador; empiezan investigaciones que originarían la Administración Científica y el desarrollo de disciplinas administrativas.

Se adquiere un mejor entendimiento de la transformación que tuvo la ciencia de la administración; cuando se consolida en la Edad Contemporánea con los valiosos estudios de Woodrow Wilson. Las teorías y experiencias de Henri Fayol (1969) y de Frederick Taylor (1969) marcaron una nueva etapa en la evolución de esa ciencia y la Administración Científica, que postularon ellos y continuaron sus discípulos; viene a ser uno de los medios más efectivos para a tecnificación de las industrias nacientes en el presente siglo; dicha tecnificación ha influido grandemente también en el desarrollo económico y el mejoramiento de muchos países por su aplicación en el sector público<sup>2</sup>.

Al hablar de la ciencia de la administración debemos hacer una pequeña referencia al cameralismo, puesto que conlleva un estudio “superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista”<sup>3</sup>

El trabajo de dirección y vigilancia es una necesidad que brotó del proceso de producción combinada de obreros trabajando en cooperación, porque la división técnica del trabajo requirió de un esfuerzo de armonía, coordinación y unidad. Por consiguiente, fue la respuesta a la necesidad de concierto exigido por el proceso directo de producción que adoptó la forma de un procedimiento socialmente combinado, y que había abandonado la modalidad de un trabajo de productores independientes.

<sup>2</sup>Lozano Minetti, Marcela, Julio 2003, Administración y Gerencia [en línea], citado 19-11-2011, de <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger/admyorgmlm.htm>

<sup>3</sup>Guerrero, Omar, 1986, La Teoría de la Administración Pública, [en línea], México, Harla, citado 19-11-2011, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1817>, ISBN 968-6034-70-6



La palabra *administración*, que al mismo tiempo significa el fenómeno, el concepto y la disciplina, conserva plena vigencia como sendero seguro cuando deseamos identificar el campo de estudio de la ciencia en cuestión. *Administración* deriva del vocablo latín *administratio* compuesto por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar) y era empleado entre los romanos para referirse al acto o a la función de prestar un servicio a otras personas. Por su parte la palabra *administratio*, la ocupa el vocablo *ministrare* que deriva del sustantivo *minster* (el que sirve o ayuda); *minister*, a su vez, deviene de *minis*, voz referida a lo menor, como contraste de *magis*, lo mayor, por lo que se deduce que el *minister* es un funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, cuya tarea se circunscribe a la realización de funciones subalternas (López, 1956:22-23)

La palabra *Administración* se aplicaba exclusivamente a la administración pública, y que fue hasta la aparición de la obra de Henri Fayol, en la segunda década del siglo XX, que tal vocablo se comenzó a aplicar a la administración de las empresas privadas. En los Estados Unidos, por su parte, se empleaba el término "dirección" (Management) para referirse a ella. La palabra dirección es usada en español con un doble significado y, por lo tanto, en forma ambigua; por una parte, es empleada para hacer referencia al proceso de gobernar, significando de esta manera: mandar, regular, conducir; por otra parte, implica manejar o administrar.

La noción de administración fue tomando diversos conceptos, en Estados Unidos Wodrow Wilson, vinculaba este término al estudio de la administración del Estado, pero separado de la política, Max Weber respaldaba el concepto de burocracia (en lugar de administración) para describir el emergente proceso de complejidad sufrido por las grandes organizaciones. Siendo en Frederick Taylor (1969) y Henri Fayol (1969) quienes abordan el estudio de las empresas industriales adaptando la idea de administración a sus procesos de dirección, previsión, organización, coordinación y control.

En 1928 se tradujo la obra *The Principles of Cientific Management* de Frederick Taylor, a la que tituló: Principios del Manejo Científico. En efecto, Management fue vertida al español como manejo, atendiendo la tradición española que se refería al manejo de los



negocios hacendarios y el manejo de los negocios privados, según fueron empleados por Saavedra Fajardo y Jovellanos respectivamente.

La historia de la disciplina de 1887 a 1955, fue una época de enorme esfuerzo por cimentar las bases de la administración, dicho esfuerzo sería científico y académico, esto por la diversidad de caracteres intelectuales contrastantes. Es a partir de 1947 cuando la administración como teoría empieza a unificarse, ya que se buscaba dar unidad a la sociología, ciencia política y psicología, lo que podría generar un punto de integración de la disciplina. En 1948 se generará otra línea de estudio en la que se pretende que la política y los negocios administrativos se separasen. Entre tanto en Alemania, Francia e Italia predominó el derecho administrativo sobre el contexto administrativo, mientras en Inglaterra la administración será invadida y subsimida por 105 estudios de gobierno.

La Ciencia Administrativa privada, especialmente la cultivada por autores tales como Henri Fayol, Lyndall Urwick y sus muchos discípulos, ha estudiado el trabajo de dirección y vigilancia. Tal como lo propuso Fayol, las cinco operaciones de una empresa, a saber: técnica, comercial, financiera, de seguridad y contable, son armonizadas por una sexta función: la *administración*. Esta administración, que Fayol se cuida de no confundir con la gerencia, constituye empero la función de la gerencia por antonomasia.

En palabras de Fayol (Fayol, 1969:138):

"administrar, es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar (...) ejercer la gerencia es conducir la empresa hacia su objetivo tratar de sacar el mejor partido de todos los recursos de que dispone; es asegurar la marcha de las seis funciones esenciales (...) la administración no es más que una de las seis funciones cuya marcha debe asegurar la gerencia (...) comprendida así la administración no es ni un privilegio exclusivo, ni una misión especial del jefe o de los directivos de la empresa; es una función que se reparte, como las demás funciones, entre la cabeza y los miembros del cuerpo social"



(...) ninguna de las cinco funciones precedentes está encargada de articular el programa general de la empresa, de constituir el cuerpo social, de coordinar esfuerzos, de armonizar actos (...) constituyen otra función distinta que se designa habitualmente con el nombre de administración"

Tal como es observable, el concepto de administración privada se refiere estrictamente a la dirección y constituye una función interior dentro de la empresa, no una actividad exteriorizante hacia la clientela o el mercado. Simplemente, *administración* en administración privada es igual a *dirección*.

Esta apreciación es fácilmente corroborable en las propuestas de Lyndall Urwick (1936), quien planteó una organización gerencial similar del trabajo de dirección, a saber: vaticinio, planeamiento, organización, mando y control. El pensador estadounidense Luther Gulick (1936) diseñó un acróstico conocido como el POSDCORB, a través del cual propuso un esquema de organización gerencial similar: POSDCORB significa Planificar, Organizar, Staffing (personal), Dirigir, Coordinar, Reporting (informar) y Budgeting (presupuestar). Su aporte estriba en que Gulick, de manera transparente, señaló que "si se aceptan estos siete elementos como los principales deberes de un directivo, se deriva de ello que deben ser organizados de manera independiente como subdivisiones del ejecutivo". Desde entonces, la mayor parte de los pensadores administrativos privados han labrado sobre estas ideas el desarrollo de la disciplina que cultivan, pues como lo expuso Alexis de Tocqueville (1969): "como se ve, la historia es una galería de cuadros donde hay pocos originales y muchas copias".

He aquí, brevemente hablando, la biblia de la administración privada que se debe a la pluma de Fayol, Gulick y Urwick. En suma: la organización gerencial del trabajo de dirección, tal y como la estudia la Ciencia Administrativa privada, corresponde a la organización en la gerencia cuyo trabajo consiste en planificar, organizar, conducir y controlar, el trabajo realizado por los obreros y los empleados en general.



La palabra *administración*, como fenómeno, concepto y disciplina, usada desde su origen hasta el siglo XIX en su noción primaria y que sufrió una gradual deformación y un uso polivalente en el siglo XX, conserva completa validez. Cada autor definió este concepto y su estudio acorde a su percepción, actualmente, la administración “no tiene un solo fin, sino un amplio repertorio de objetivos cuya búsqueda sugiere la existencia correlativa de la coordinación de un esfuerzo cooperativo” (Guerrero, 2001:25)

El concepto de administración en su sentido más amplio, tiene un significado más general que lo relativo a la vida pública, es decir, la administración del Estado. Como ejemplo puntual, existe también una administración de la iglesia, otra del culto y una más de la corporación. Hay varias administraciones, no una sola. Dentro de este abanico de administraciones, la administración privada es considerada como un deber de la familia, de la asociación o de una religión, pero nunca como un deber hacia el Estado. De la administración pública se encargan funcionarios, de la privada los gerentes.

La distinción de campos permite encontrar un fenómeno equivalente en la administración pública y la administración privada: la unidad de la política y la administración. Aunque la dicotomía política-administración es un enfoque de la administración pública, en cierto grado se ha inspirado en el apoliticismo gerencial de la empresa privada. Los estudiosos de la administración industrial no formularon una dicotomía política-administración que separara la administración privada, de la política; simplemente, por su naturaleza no estatal, la concibieron como apolítica.

En la misma forma como en la acción gubernamental se plasman en unidad la política y la administración, en la administración privada se concretan en unidad la dirección y el dominio.

La necesidad de diferenciar ambas administraciones no es muy antigua, surge con la emergencia de la gran industria privada en el último cuarto del siglo XIX. Hasta donde sabemos, tocó en mérito a Gaspar Bluntschli de ser el primer científico de la administración pública que planteó el estudio diferenciado de la administración del Estado, por un lado, y



la administración privada, por el otro, con base en sus diferencias. Debido al crecimiento de las empresas industriales y la unidad económica de la órbita del capitalismo, estas empresas habían crecido y reclamaban para sí una vasta y compleja organización administrativa.

Por consiguiente, debe "oponerse la administración privada a la pública (...) "la administración pública se basa en el derecho y el deber públicos; la administración privada tiene su base en el derecho privado y se deja al arbitrio de los particulares" (Blunstchli, 1876:149).

Otro autor igualmente lúcido realizó una interpretación de las diferencias entre la administración pública y la administración privada, precisamente en Gran Bretaña, cuando corría el año de 1921. Se trata de W. H. Moreland, un distinguido hombre de ciencias antropológicas que incursionó brillantemente en la Ciencia de la Administración Pública.

Uno de los pasajes mejor tratados por Moreland, consistió pues en su estudio sobre la distinción entre administración pública y administración privada, con base en "la precisión científica". Su idea es la siguiente: El campo de acción de la administración pública depende de la política, pero como ciertos estados emprenden algunas actividades por medio de empresas públicas y otros las dejan a la iniciativa de los particulares, este campo no puede definirse bajo una regla común para todos los estados. Sin embargo, una distinción puede ser establecida y es aquella que señala la línea divisoria entre administraciones concentradas y administraciones difusas, sobre lo cual ya había adelantado Blunstchli. La administración pública se caracteriza esencialmente por ser difusa, en tanto que la administración privada por ser concentrada. Un Ministerio opera en un amplio territorio, sobre diversas ciudades y simultáneamente, en tanto que una empresa particular radica en un lugar y en ella ejerce su actividad. Por consiguiente, "el examen de estos y otros tipos de actividades lleva a la conclusión de que la administración difusa requiere de métodos diferentes a los empleados en la administración concentrada y, dado que la mayor parte de la administración pública es difusa, el estudioso de estas cuestiones puede por lo pronto dedicar su atención a ésta, dejando los casos excepcionales de



administración pública concentrada para considerarlos vinculados al estudio de la empresa privada"<sup>4</sup>.

Durante el siglo XX, principalmente a partir de los años veinte, existió la pretensión dentro de algunos círculos académicos de la administración privada, así como en algunos ámbitos de la administración pública, por asimilar en una única teoría ambos campos del saber. En años recientes, merced a la irrupción del neoliberalismo, esa tendencia tendió a tomar nuevos bríos. Empero, esa pretensión experimentada en los Estados Unidos, escasamente ha tenido éxito en otros países, principalmente debido a la persistencia dominante de la tradición política y jurídica románica en el estudio de los asuntos políticos y administrativos.

En los tiempos modernos, la fuerza física ha sido concentrada y monopolizada por el Estado, pues la coacción no debe dejarse a merced de las pasiones de los particulares. Lo que genera los elementos definitorios de la administración pública, como aplicación y ejercicio de la autoridad del Estado. En contraste, "la libre administración privada recobra su imperio donde sólo se hallan sus intereses"<sup>5</sup>, ajenos a la intervención del Estado. La iniciativa individual osciló en dos extremos históricos: el feudalismo y el absolutismo, porque en el primero logró una ilimitada libertad y en el segundo casi ocurre su completa extinción.

Hoy en día es insuficiente la identificación de cada administración con lo difuso o lo concentrado, pues la globalización económica traspasa las fronteras e influye todo el orbe. Sin embargo, el resto de los ingredientes distintivos siguen de pie y es inconveniente desconocerlos si se desea entender nítidamente en qué consisten la administración pública y la administración privada.

---

<sup>4</sup>Guerrero, Omar, La Teoría de la Administración Pública, [en línea], México, Harla, 1986, 16/01/2011, [citado 19-11-2011], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1817>. ISBN 968-6034-70-6

<sup>5</sup>*Idem*



Este sintético estudio de la administración privada, tiene dos propósitos: en primer lugar, destaca las diferencias abismales que distinguen a la administración pública como institución del Estado y la administración privada como institución de la sociedad civil.

### **I.3.1 Conceptualización de Administración Pública**

El estudio de la administración pública como la actividad del Estado, permite rebasar las visiones introspectivas y gerenciales del Poder Ejecutivo, frecuentemente inclinadas a equiparar el proceso administrativo interno del gobierno, con el proceso administrativo de la empresa privada. En vez de buscar la identidad de principios y prácticas en el gobierno y la empresa privada, la Ciencia de la Administración Pública observará la acción del Estado sobre la reproducción de las condiciones y relaciones de producción mercantil; es decir, las condiciones materiales y sociales en las cuales se desarrolla la empresa privada. El gobierno procura condiciones materiales adecuadas y estimulantes a la empresa privada, a la par de que contribuye a reproducir las relaciones entre el capital y el trabajo en el interior de la empresa.

La administración pública como actividad del Estado, tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo, por ende, tiene su existencia, su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad.

Una constante en la comprensión de la administración pública, es el reconocimiento como ciencia, disciplina, práctica o conjunto de destrezas que deben ejecutarse e incluso como institución fundamental, cuyo fin es el impulsar el desarrollo de la sociedad.

Es durante el siglo XIX en Francia donde se concibe la ciencia de la *administración pública*, cuyo precursor es Charles-Jean Baptiste Bonnin quien gracias a su obra denominada Principios de Administración Pública (1808), misma que tenía como fin explicar el sentido y contenido de la administración en la primera República Francesa, creada por la Revolución, y en el cual la administración pública se plantea como una ciencia social, ya que los argumentos que la sustentan dan cuenta de su identidad autónoma, su objeto de estudio y su método de investigación.



Bonnin menciona que la administración no solo comprende lo referente a la materia del administrador, así mismo incluye las relaciones de los administrados en la sociedad, es decir, la ciencia de la administración es la ciencia del administrador mientras que los administrados son su objeto de acción. Cabe recalcar que al inicio la ciencia de la administración comprendía por igual al *administrador* y al *administrado*, siendo el primero quien viera por el desarrollo del segundo, siendo éste un objetivo del desarrollo material, moral e intelectual del Estado.

La administración pública se diferencia de la ciencia de la administración y de la ciencia política, ya que incorpora el significado de administración y ostenta el sello distintivo de “pública”. Cabe mencionar que como comportamiento humano hace referencia a la “organización y manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado” y como disciplina se define “arte y la ciencia del manejo de los asuntos del Estado (...) como estudio tiene también el cálculo continuo de los medios por los que los bienes públicos pueden ser maximizados” (Dwight Waldo, citado por Guerrero, 2001:38)

Como lo hemos visto en líneas anteriores la administración pública es la institución imprescindible del Estado, ya que sitúa el sentido, condiciones y el papel del mismo. La administración pública es conceptuada no por su contexto social y cultural; sino por su institucionalidad, ya que se construye a partir de reglas, normas, acuerdos y formas de desempeño; es decir, se percibe como una organización compleja, sin asociarla con los imperativos de la sociedad.

La administración pública se integra por procesos, relaciones, estructuras y procedimientos que dan cuerpo a su razón sustantiva. La omisión de tales elementos impide conceptuarla como una institución cuya actividad social y pública responde a lo que es la sociedad moderna y oscurece su misión, que es procurar el bienestar y desarrollo de esta última. (Hood y Jackson, 1991:29)

En México la administración pública ha estado relacionada con la custodia y persecución de los más altos valores nacionales; justicia social, soberanía nacional y



desarrollo económico (Pardo, 1996). En nuestro país, se recurre con regularidad a un concepto de administración pública un tanto estrecha, teniendo como base los viejos textos de teoría administrativa: “organización, personal, prácticas y procedimientos esenciales para el efectivo cumplimiento de las funciones públicas asignadas a la rama ejecutiva del gobierno”

La disciplina de la administración pública se interesa de igual forma por las funciones económicas y políticas de las organizaciones, pese a que no conlleven un sentido administrativo.

María del Carmen Pardo (1996) hace mención de tres grupos de estudiosos: el primero considera a la administración pública como una institución estatal; caracterizada como organización reglamentada de acciones cuyo fin son los objetivos señalados por el gobierno, el segundo grupo el objeto de estudio de la administración pública debe asociarse con el fenómeno administrativo, ya que tiene fines políticos, los cuales realiza no políticamente sino administrativamente; el tercer grupo hace referencia a la condición administrativa de la administración pública, que convierte en una “razón técnica”; es decir, el propósito de la administración pública radica en descubrir y evaluar la eficacia y eficiencia de técnicas y procedimientos referidos a recursos humanos, financieros, materiales, entre otros.

En este tenor, se podría concebir a la administración pública como un concepto complejo que incluye los fines del Estado; su organización de acciones, recursos y medios; su congruencia en cuanto a los fines, técnicas empleadas para elevar la eficacia de acciones, y sus efectos en la obtención de sus fines. Como proceso e institución social, nace con el gobierno, esto debido, que todo gobierno necesita un grupo administrativo para ejecutar sus órdenes. Por lo tanto, tenemos que como práctica la administración pública se enfoca a la administración del gobierno, y como disciplina describe y explica este proceso, con el fin de promover su eficacia.



#### I.4. Nueva Gestión Pública

La *Administración Pública* (A.P.); es el medio para la implementación de la voluntad política. No apropiación de la A.P. por intereses partidistas, por no hacer de ella un ejercicio de prácticas clientelares y comprometidas con valores ajenos a su efectividad administrativa, origino en la identificación del desempeño administrativo del Estado con la aplicación del proceso administrativo.

Es necesario determinar el significado de *Estado* como forma de organización de la sociedad, una forma de organización social, es decir, una forma de organización que surge de y para la sociedad, que surge como forma de integración social y de coordinación y conciliación de los intereses en conflicto de los individuos y de los grupos que la conforman, para lograr con ello el consenso que permita su reproducción y evite el conflicto permanente que pondría en riesgo su existencia. Su desarrollo, fue debido a la insuficiencia de mecanismos de integración social y de coordinación y conciliación de sus conflictos basados en la tradición o en formas de dominación personalizadas, que permitieran instrumentar acciones necesarias para impulsar su reproducción y mantener el orden que esto le exige “El Estado como modelo de la unidad política, del Estado como titular del más extraordinario de los monopolios, o sea el monopolio de la decisión política” (Schmitt). “Reclama imperium para gobernar a los hombres y las clases sociales. Reclama potestad y espacio para el ejercicio del poder. Reclama autodeterminación para dirigir a la sociedad sin mediatizar sus acciones. Reclama autonomía para decidir por sí mismo aquello que concierne a su ámbito de competencia. Es por tanto, organización política que empieza a configurarse y a reclamar no por sus enemigos, sino a pesar de ellos, el derecho que le asiste para sobrevivir como centro de poder” (Uvalle 1992:34)

La crisis del estado de bienestar y la instauración del neoliberalismo como modelo económico, han desencadenado la evolución de la Administración Pública; particularmente en las décadas de los años 80 y 90. Esta crisis se refleja en la dificultad en materia fiscal, esto debido a la presión hacia el aparato burocrático, sumado a las exigencias de los ciudadanos; ha derivado en la creación de organizaciones privadas mismas que se han



establecido en el sector público al tiempo que organizaciones públicas buscan como fin erradicar la burocracia, que no permite prestar servicios de calidad. Por ello hoy día se discute la necesidad de una *nueva administración pública*, es decir una administración pública postburocrática o *Nueva Gestión Pública*, que asuma la responsabilidad en el logro de una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicio, esto con el firme propósito de superar el espacio que dentro del campo público han venido ocupando las organizaciones privadas producto de la disfunción de las organizaciones públicas.<sup>6</sup>

El futuro de la Administración pública está sujeto al redescubrimiento de los principios fundamentales sobre los cuales se basa la disciplina; debe reconocerse y redefinirse la importancia y el comportamiento de las organizaciones administrativas en el proceso político, es indispensable entender cómo varía la conducta administrativa y cómo conceptualizar estos cambios. (Pardo, 1996:48) La propuesta de ésta será desplegar un puente entre los deseos de la sociedad y la gestión pública, que deberá ser responsable de sus resultados.

La administración de la vida pública y el gobierno de lo público tienen que revalorarse para que la ciencia administrativa tenga consistencia y elementos no sólo comprobables, sino explicados con argumentos. La gestión es un sistema de capacidades, comunicación, realización, cooperación y ejecución, que tiene por objeto traducir en resultados lo que se concibe como idea o proyecto. (Hood y Jackson, 1991:37)

Para la administración pública, la globalización exige implantar procesos de adaptación que le sacan de sí misma como centro o referencia de las gestiones, que promueve y le acercan a la dinámica de la competitividad por la captación de recursos. La demanda de una administración responsable, derivada de la evolución de la relación ciudadano-administración, así como de los fenómenos que obligan a una variación de orientación en la acción pública, promueve la orientación al entorno de las organizaciones

---

<sup>6</sup> Pérez Parra Wladimir, Diciembre 2004, La repolitización en la nueva gestión pública [en línea], citado 22-11-2011, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/555/55501203.pdf>



públicas en lugar de una orientación hacia el interior de las organizaciones. (Bañon y Carrillo, 1997)

En 1968, con la “Primera Conferencia de Mimmow Brook” se conformó un movimiento conocido como la *nueva administración pública*, Dwight Waldo definió esta como: “La era de la turbulencia” caracterizada por el surgimiento de un extraordinario espíritu crítico y el compromiso con la acción social (...) se convocó a los jóvenes radicales de esa época para discutir sobre la pertinencia de la disciplina y establecer la función de la administración pública para el campo social” (Hood, 1997:35). Sin embargo esta *nueva administración pública* no logró instituirse como Escuela de pensamiento claro y coherente, más sin en cambio fue un parte aguas en la producción intelectual en los años siguientes.

El nuevo manejo público ha entrado de lleno en la agenda de la academia de la Administración Pública, porque constituye un fenómeno que ha impactado de manera determinante en la vida contemporánea. Este nuevo manejo público está caracterizado por cuatro elementos; el primero el esfuerzo por disminuir o revertir el crecimiento del gobierno; el segundo el cambio hacia la privatización o cuasiprivatización, con un renovado énfasis en la subsidiaridad de la provisión de servicios; el tercero el desarrollo de la automatización en la producción y distribución de servicios (tecnología informática) y por último el mayor desarrollo de una agenda internacional crecientemente enfocada en los temas generales del manejo público, el diseño de *policy*, los estilos de decisión y la cooperación internacional. (Hood, citado por Guerrero, 1999:138)

Para comprender mejor este modelo es necesario revisar *Lo Público*; como instancia para la conciliación del conflicto social; de lo público como garantía de universalización de atención de las demandas sociales; lo público que encuentra en la norma jurídica su garantía de protección y, finalmente, de lo público como espacio de resguardo necesario del Estado para garantizar su no apropiación por intereses particulares derivados del fortalecimiento de los grupos sociales organizados, o bien, hoy día, de la caracterización del ciudadano como cliente sin el resguardo que le ha de representar la norma jurídica para la defensa de sus derechos, pero también como exigencia de cumplimiento de sus



obligaciones por su pertenencia a una colectividad organizada que, para garantía del orden social necesario para su propia reproducción, dio origen a una entidad responsable de ello: el Estado.

Con base en lo anterior, el modelo del nuevo manejo público, es una ola reformista que representa un modelo económico universal de gobierno y organización que centra su atención en la eficiencia. Se caracteriza primordialmente por su énfasis en las normas y valores económicos, lo cual significa que el hecho de enfatizar la *eficiencia* entraña transformaciones tanto de la organización formal del sector público como de los procedimientos, la técnica necesaria y la relación con el sector privado; de igual forma es compuesta por una administración profesional práctica que permite el control activo, visible y discrecional de las organizaciones<sup>7</sup>. Así mismo sus principios son; participación, legitimidad, negociación, descentralización, los cuales señalan con claridad el fin político de la acción administrativa y la necesaria adecuación de la estructura de la administración a los valores democráticos.

Dicho modelo como discurso renovador depende en gran medida de la combinación de la teoría de la microeconomía con las prácticas gerenciales, ésta ha buscado separar más claramente la formulación de políticas de la administración y aplicación de éstas últimas. Es decir, que la Administración Pública requiere de pensar en el contexto en que se encuentra inmersa, tanto desde la perspectiva teórica-disciplina y ejercicio.

Durante las últimas décadas del siglo XX aparecieron tres grandes paradigmas o corrientes administrativas que nutren el objeto de conocimiento de la administración pública: 1) la poliey (políticas públicas) provenientes de estudios alternativos al interior de la Administración Pública; 2) el management (gerencia pública o gestión pública) que nacieron de los enfoques gerenciales privados, de las teorías de la elección pública y de instituciones como la OCDE y 3) la governanee (governabilidad, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza, gobernancia o “buen gobierno”) que provenía de investigaciones

---

<sup>7</sup>Christensen Tom y Per Laegreid, 2001, La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa [en línea], citado 19-11-2011, Formato PDF, Disponible en Internet: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/.../CT\\_Vol.X\\_No.I\\_1sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/.../CT_Vol.X_No.I_1sem.pdf)



realizadas dentro de la Ciencia Política. Uno de los orígenes más importantes de la gestión pública fueron las llamadas políticas públicas; estas constituyen una de las orientaciones más destacadas dentro de la Administración Pública.

El concepto de administración se define por la metodología de estudio más que por el objeto. Ya no hay un objeto identificable, está difuminado entre «lo público y lo privado» porque el criterio de personalidad jurídica no sirve. Se administra en red con otras organizaciones, el Estado está en la sociedad.

Actualmente existen seis interpretaciones de la gestión pública: 1) como gestión; 2) como gestión privada; 3) como gestión empresarial; 4) como gestión de calidad; 5) como endoprivatización y 6) como gestión pública. Lo que supone según señala Uvalle (1998), posee un carácter multifacético. La Nueva Gestión Pública (NGP); “dejar que los gerentes administren”, es la separación de la administración pública de la política y la aplicación de modelos gerenciales al terreno del proceder administrativo del Estado, esto garantizaría, la efectividad administrativa encauzada a lograr los mayores márgenes posibles de eficiencia, eficacia y economía. Poder; superioridad que se tiene sobre los hombres y las cosas (...), que se traduce en decisiones y actos que permiten materializar su voluntad (Uvalle, 1992).

La esencial es que no es posible sustituir la gestión pública por la gestión de la calidad. La gestión de la calidad surge como respuesta al cuestionamiento de la administración como institución eficaz, como organización proveedora de servicios a unos ciudadanos que esperan del conjunto de organizaciones públicas respuestas a sus necesidades. La gestión pública es algo más que la mera articulación de respuestas a las necesidades individuales de los ciudadanos. En primer lugar, porque se ha de realizar en un entorno presupuestario que no es ilimitado ni en sus ingresos ni en sus gastos, lo cual reclama también eficiencia y selección. Es cierto que la gestión de la calidad mejora la eficiencia, pero aún más la mejora la competitividad, y ésta nos enfrenta con un problema de delimitación de fronteras de lo público, para la que la teoría de la calidad no da respuestas suficientes. Segundo, porque el problema no es sólo el de producir «outputs» valorados por los ciudadanos; es también, y sobre todo, el de tener procesos de reducción



que regulen el «input» de las demandas sociales en el sistema político (Easton, 1979). Tercero, porque la pluralidad de intereses y la complejidad del entorno en el que se mueven las organizaciones públicas arrastra ineludiblemente a una segmentación y selección de agentes a complacer y esto, en una democracia, requiere debate, participación pública y explicación de la elección en el marco de unos valores políticos.

El problema de la gestión pública tiene que ver también con la pluralidad, la participación, la rendición de cuentas y el control de riesgos. Una vez resueltos o, al menos, más o menos consensuada la solución a los susodichos problemas, la respuesta al cómo gestionar puede que esté más cerca de la orientación al cliente y la gestión de la calidad que del modelo burocrático clásico.

El dilema consiste en que el modelo burocrático clásico daba solución a los problemas antes mencionados a costa de la calidad, la productividad y la receptividad, mientras que el modelo de la calidad y la orientación al cliente da respuestas a las demandas de productividad, calidad y, en parte, de eficiencia, pero dejando abiertas grandes dudas sobre su solución a problemas básicos de toda administración democrática.

Una gestión pública centrada en la consecución de eficacia, eficiencia y economía desconoce la complejidad de la realidad a la que se enfrenta y no puede producir sino fracasos (Metcalf, 1993). Frente a ello, es necesario reforzar el papel equilibrador del Estado y recuperar la fe en los valores democráticos, lo cual reclama un gobierno que defienda los procedimientos y garantice la participación en condiciones de igualdad de todos los interesados en la definición de las distintas políticas públicas.



## **CAPÍTULO II.- PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

### **II.1.- Antecedentes**

Avanzada la década de los años setenta, acontecimientos de orden mundial promueven cambios esenciales en la noción de las funciones del Estado. Apoyados en la doctrina “neoliberal”, los centros hegemónicos del poder mundial promueven la minimización del Estado, lo que viene ciertamente a implantar nuevos paradigmas en la gestión pública.

En el plano de la gestión pública se concentraba a resaltar que el crecimiento absoluto y relativo del Estado no estaba acompañado de un correspondiente sistema de dirección articulado, eficiente y de elevada capacidad de respuesta a las demandas de la población.

En América Latina el modelo neoliberal toma fuerza con los gobiernos de Salinas de Gortari (México, 1988), las segundas presidencias de Menem (Argentina, 1989), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1989) y desde los inicios de Fujimori (Perú, 1990). Pero le correspondió a Chile durante la dictadura de Pinochet ser la primera experiencia mundial de aplicación.

La administración pública como actividad organizada del Estado se fue transformando de manera acelerada en las dos últimas décadas (1980-1990) del siglo XX. El cambio del Estado Benefactor hacia el Estado Regulador modificó los fines, instrumentos y políticas públicas aplicadas por los gobiernos. Para algunos autores se trata de uno de los mayores cambios ocurridos al interior de la parte más visible del gobierno.

Con la crisis financiera de los países más desarrollados, a partir de los años ochenta, y la crisis política de los gobiernos autoritarios en países en desarrollo -con sus economías amenazadas por el endeudamiento externo y por los procesos inflacionarios- sumadas al desmantelamiento de los estados socialistas, el mundo pasó a convivir con la noción de que el Estado estaba en crisis, y por lo tanto, era necesario reformarlo. La reforma del Estado



debería reducir su tamaño, tornarlo más ágil, flexible y eficiente, además de más responsable delante de la sociedad.

De acuerdo con la interpretación neoliberal considera que la crisis económica es consecuencia de la crisis del Estado, misma que conlleva tres aspectos una crisis fiscal, una del modo de intervención y una de la forma burocrática de administración.

El proceso de reforma del Estado, con la redefinición de la relación de este con la sociedad, es un proceso eminentemente político, mediante el cual se está reconfigurando las relaciones de poder en sociedades latinoamericanas.

Este contexto origina que la ciudadanía fuera más exigente y que la administración pública precisara reformas administrativas que solventaran los rezagos que había. Los diferentes intentos de reforma o modernización administrativa, tienen como característica que han quedado subordinados a otros objetivos, como políticas de desarrollo económico e industrial por un lado, y por el otro a los imperativos del control político. La mayoría de las reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo.

Sin embargo la confluencia de diferentes y contradictorios intereses, genera una extensa pluralidad de posibilidades de rediseño en las relaciones entre Estado y sociedad, así como un cambio en la institucionalidad del sector público, afectando prácticas gerenciales y administrativas.

La primera generación de reformas, efectuada por un pequeño grupo de técnicos y burócratas, redefinió el núcleo de funciones estratégicas del Estado y sentó las bases para nuevas reformas incrementales en sistemas de gestión pública; se desarrollaron procesos de ajuste para redefinir el papel del Estado, efectuaron reformas económicas para reestructurar las finanzas públicas, reducir el déficit fiscal y reorientar el gasto público. A la par se promovieron programas de privatización de empresas públicas y se instituyeron las bases para la apertura e integración comercial.



La segunda generación de reformas, fue fundamental la concreción de coaliciones democráticas que sustenten el proceso de reforma del Estado; se abordó la racionalidad organizativa y funcional de las administraciones públicas, en la que se buscaba separar segmentos institucionales amplios y donde la reforma del Estado, se concebía como proceso de delimitación del tamaño, redefinición de su papel regulador, recuperación de la capacidad administrativa y financiera y el fortalecimiento de la capacidad de intermediación de gobernabilidad y legitimidad consiguió mayor forma.

El consenso creado en torno a la necesidad de reformar el Estado cobró expresión en la pauta de objetivos definidos para la reforma. No obstante, podemos establecer por lo menos dos paradigmas, el nuevo gerencialismo y la perspectiva democratizante.

La dinámica de la expansión hegemónica del paradigma neoliberal genera de por sí concepciones y acciones en cuanto a las formas y procesos en la función pública. En consecuencia, se busca introducir las teorías y prácticas gerenciales aplicadas en las empresas privadas. Partiendo de la errada concepción de que la eficiencia es sinónimo de la gestión particular y la ineficiencia constituye condición de todo lo relacionado con el Estado.

Inspirada en la dualidad mercado-modernidad gerencial, aparece la Nueva Gestión Pública (NGP) como método que enmendará los padecimientos que abruma a la administración pública. Tanto como paradigma alternativo para enfrentar los problemas de eficiencia, eficacia y efectividad en la Administración Pública, es componente de una visión, sustentada en un basamento ideológico acerca del Estado; su rol, estructura y funcionamiento.

“El nuevo gerencialismo” (New Public Management, NPM) se fundamenta en un cúmulo de discusiones referente a la transición desde un paradigma burocrático de la administración pública hacia un nuevo paradigma gerencial que considere las transformaciones en el medio y reúna herramientas gerenciales probados con éxito en el mercado.



El paradigma burocrático con su inclinación a las reglas y procedimientos, su distanciamiento de las necesidades de los clientes, y sus escasas responsabilidades con relación a los resultados, sus mecanismos de decisión y acción, aparece como altamente inadecuado para enfrentar las necesidades de la gestión actual.

Desde la perspectiva del nuevo gerencialismo, las etapas más significativas para pasar de un modelo de administración pública burocrática a un estilo gerencial son: la separación de las funciones políticas y las administrativas; la distinción entre las actividades exclusivas del Estado de las actividades que pueden ser realizadas por otros agentes; el desplazamiento del énfasis y de los controles desde los procedimientos hacia los productos; la atribución clara de responsabilidades y la definición de las formas de rendición de cuentas. Este modelo debe garantizar la capacidad de elección por parte del consumidor.

Transformar la gestión pública a partir de la necesidad de democratizar el propio Estado y adaptar la función gerencial a una realidad cada vez más compleja y cambiante, está sujeta a la renovación tanto del Estado como de la sociedad.

Algunos de los principios de la reforma de Estado que han sido incorporados en las nuevas reformas Latinoamericanas son: separación de funciones; autonomía; competencia; rendición de cuentas; contractualización; control de los consumidores; y recuperación de costos.

El modelo de reforma del nuevo gerencialismo (NPM) rechaza la separación entre los políticos y los gerentes y asume que los gerentes públicos con más poder de decisión y capacidad de innovación son los que deben decidir sobre los resultados que serán producidos, sobre los cuales son responsables.

El actual modelo de reforma del Estado tiene sus bases en orientar la gestión pública hacia los consumidores, capaces de elegir, en mercados competitivos, los servicios que mejor atiendan a sus intereses y necesidades.



La necesidad de reformar el aparato administrativo del Estado para tornarlo más democrático, eficiente, eficaz y orientado al usuario es una demanda universal.

La respuesta a esta demanda está condicionada tanto por el enfoque teórico que guía la reforma, como por las opciones políticas adoptadas y por la capacidad técnica y política de los gobiernos para implementar las medidas propugnadas.

América Latina está experimentando numerosos de cambios en la gestión pública, con gran capacidad de innovación y transformación de las relaciones Estado/sociedad y de las formas tradicionales de administración de la cosa pública.

Los conceptos Gestión Pública y Gerencia Pública han reemplazado al de Administración Pública en el lenguaje técnico y también en el corriente, respondiendo a la lógica que encierra la concepción reduccionista de un Estado cuyo aparato operacional administrativo queda sometido exclusivamente a principios y criterios de eficiencia, a la simple consideración costo-beneficio y resaltando la contradicción burocratismo-gerencialismo.

La falta de consideración de la naturaleza del Estado, de su administración y gestión pública, ha dado lugar a que se encauce hoy día su reforma mediante recursos fundamentalmente administrativos, que si bien le resultan necesarios, no por ello le son suficientes, y menos aún si provienen exclusivamente del modelo de la nueva gestión pública.

Toda reforma administrativa del Estado ha de estar antecedida necesariamente por su reforma institucional, y en consecuencia política.



## II.2.- Alternancia política en México

En México, la Administración Pública coordina las acciones de sus Secretarías, Instituciones y demás organismos que componen el aparato administrativo, las cuales tienen como papel esencial conducir la gestión pública y cuya actividad da legitimidad al Estado. Dicha gestión depende de los proyectos que elabore el gobierno. Actualmente se presume que existe una transición política, la cual favoreció la alternancia, que fue obtenida por la participación de la ciudadanía, a través del sufragio en las urnas durante comicios electorales a nivel nacional. Aunado a esto, los procesos políticos que se han suscitado en México lo han hecho más complejo, con una diversidad y pluralidad partidista, para así conciliar intereses y proyectos de un país que se incrementan aceleradamente, este crecimiento se centró en lo “electoral”, creando una oportunidad para manifestar y criticar abiertamente, los acontecimientos del país.

La legislación electoral es producto del gran esfuerzo democratizador del siglo XX mexicano. A lo largo de sucesivas reformas en 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996 y finalmente 2014, los partidos políticos formaron una fórmula abierta que ofrece una vida democrática paralela a la modernidad del país y a su rica, pluralidad. Estas reformas electorales se dirigieron hacia la competitividad política, lo cual dio como resultado la formación del órgano jurisdiccional para la calificación electoral y se construyeron las bases de equidad entre los partidos políticos en la competencia por el poder público. Estas reformas, dieron como resultado que en el 2000, se obtuviera una alternancia política.

La transición democrática es un tema fundamental en el debate sobre la transformación del sistema político mexicano. Es el resultado de una sociedad modernizada que ya no está inmersa en la esfera política de partido de Estado, hegemónico o dominante, ya que el país es más complejo, diverso y plural, y en el cual un solo partido ya no constituye todos los intereses y proyectos nacionales.

En los últimos treinta años se originaron cambios de gran trascendencia y notabilidad. Transitamos de poseer una vida política que se procesaba bajo una opción



partidaria casi única, a un evidente sistema de partidos. Progresiva y metódicamente, estos partidos se han implantado en las decisiones primordiales ya no sólo de gobierno sino del Estado mexicano. Un cambio que ha tocado prácticamente todos los rincones del país y a todos los ámbitos de gobierno y de representación política: cabildos y ayuntamientos, congresos locales, el Congreso de la Unión, gubernaturas, el Distrito Federal y el Ejecutivo Federal.

Los avances paulatinos que se fueron consiguiendo a lo largo del extenso curso de reformas electorales de 1977 a 1996: el paulatino avance en el diseño de las reglas y en las instituciones que permitieron la incorporación de fuerzas políticas significativas, en especial de la izquierda, a la arena electoral; después el fortalecimiento de los partidos con la ampliación de sus prerrogativas; la gradual autonomización de los órganos electorales frente a los partidos y al Poder Ejecutivo, hasta conseguir su plena independencia; la creación del primer tribunal electoral y posteriormente la extensión del control jurisdiccional a todos los aspectos de los procesos electorales; la apertura del Congreso a la pluralidad política hasta el diseño de fórmulas de integración que restaron los márgenes de infra y sobrerrepresentación entre votos y escaños; la mejoría en las condiciones de la competencia, por citar los pilares de la discusión electoral en el país<sup>8</sup>.

En virtud de las singularidades del régimen político dominante durante la mayor parte del siglo XX, las dos grandes ocupaciones centrales que se hubieron de solventar para avanzar en el camino de la democracia fueron: primero, conseguir la consolidación y el desarrollo nacional de los partidos políticos y, segundo, crear unas leyes y unas instituciones capaces de regular la competencia electoral entre ellos.

El espacio electoral se convirtió en la clave para conducir y modificar el cambio político de México. La reforma de 1977 estaba destinada a aquellos actores que nunca habían estado internamente en el sistema legal; la intención de dicha reforma era robustecer

---

<sup>8</sup>Woldenberg, José. (2007). El cambio político en México [versión electrónica]. Serie Cuadernos de Divulgación, Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, 52p.



las opciones organizativas existentes pero también reconocer la admisión al juego electoral de fuerzas reales, que se desplegaban sobre todo en la acción social y sindical.

La convergencia de la realidad política y la legalidad logro un régimen de partidos plural y competitivo. Se vivió un periodo de urgentes negociaciones que ocasionaron reformas electorales y otras tantas reformas constitucionales. La discusión política central se trasladó a la disputa por un régimen legal y electoral equitativo, transparente, creíble.

Las elecciones se volvieron la llave del cambio político de México. Los partidos, en plural, se tornaron cada vez más competitivos; concurrieron a las elecciones con mayores recursos y posibilidades de ganar; lograron cada vez más posiciones legislativas federales, en los ayuntamientos, los congresos locales y finalmente ocuparon gubernaturas.

Este cambio, generado en las urnas, se ha reflejado fácilmente en todos los rincones del país y a todos los ámbitos de gobierno y de representación política: cabildos y ayuntamientos, congresos locales, el Congreso de la Unión, los gobiernos estatales, el Distrito Federal y el Ejecutivo Federal.

Percibir el trabajo del cambio acontecido en los últimos años resultaría difícil no remontarnos a la elección de 1988 que destacó la terminante irrupción del pluralismo y el declive del partido prácticamente único. Dos situaciones se unen para acentuar la importancia de aquellos comicios: la crisis económica con sus lamentables efectos sobre las condiciones de vida de la ciudadanía y la ruptura del “partido oficial”, la más grande desde 1952.

La manifestación ciudadana en las urnas de 1988 arrojó modificaciones para el sistema político: a) un nuevo cuadro partidista electoral con tres grandes referentes competitivos, b) el arribo al senado de los primeros cuatro senadores no postulados por el PRI, y c) una nueva composición de la Cámara de Diputados.

La década de los noventa comienza el transcurso de reconstrucción del nuevo marco electoral. Creándose en 1990 el Instituto Federal Electoral (IFE) cuya tarea primordial era



superar la desconfianza en las elecciones para dotarlas de credibilidad y situarlas como el único método legítimo de la contienda política por cargos de gobierno y la legislatura.

Las elecciones de 1994 señalaron que eran posibles acuerdos entre los tres principales partidos nacionales y que sus dirigencias nacionales podían brindar buenos resultados a sus militantes, tras las exhaustivas negociaciones multilaterales; demostraron que la fuerza de las tres grandes formaciones era capaz de parar un clima enrarecido y los ciudadanos evidenciaron su apoyo a las reformas democráticas.

El 2 de julio del año 2000, en más de siete décadas y por primera vez triunfó un candidato que no fue postulado por el partido gobernante; por segunda ocasión el Presidente de la República y su partido no alcanzaron la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por lo que cada ley tuvo que ser, fruto del acuerdo entre al menos dos de los tres principales partidos políticos, y la Cámara de Senadores electa en 2000 y que permaneció hasta 2006 tampoco contó con una mayoría absoluta.

La transformación política de México es más que significativa. El rumbo sucedió de las reformas que permitieron el reconocimiento de los partidos como entidades de interés público a una competencia electoral que se robusteció gradualmente hasta volverse la arena obligada de todas las fuerzas políticas relevantes del país; con el fortalecimiento de los derechos de los partidos; del monopartidismo al pluripartidismo; de los triunfos aislados de los partidos distintos al gobernante a la alternancia efectiva y sistemática en cientos de municipios y en las entidades federativas; de la mayoría calificada en todos los espacios parlamentarios a los contrapesos y equilibrios, a los gobiernos divididos en el grueso de los estados y más tarde a nivel federal, hasta desembocar en la alternancia en el Ejecutivo Federal para rediseñar así el mapa de la representación política de la República.

La alternancia política para México, significa una nueva estructura de poder en la que deja de presentarse el titular del Ejecutivo Federal como el núcleo del sistema político. Es decir, que el eje de poder o la sede del poder total, ya no reside en un solo individuo, lo que impedía contar con amplios mecanismos de participación política.



Se habrá de emprender un nuevo período histórico en el que la pluralidad partidista, la alternancia en el poder, la convivencia de diversas fuerzas políticas y la participación ciudadana sean el respaldo más sólido de una nueva etapa en la democracia mexicana.

Falta reformar y remodelar instituciones y establecer nuevas formas de gobernabilidad propiamente democrática, plenamente compatible con comicios competidos en los que la alternancia en el poder se vea como algo normal y hasta deseable.

Con la alternancia se han transformado las condiciones de competencia entre partidos, pero no ha cambiado la estructura general e institucional del Estado.

Un elemento a considerar para las transiciones o alternancia es el que se refiere a la calidad intelectual y ética de los grupos dirigentes encargados de aplicar las reformas modernizadoras, consolidar las democracias y asumir los gobiernos respectivos. La democracia no se limita solamente a que las elecciones sean limpias y con resultados creíbles que puedan generar alternancia política; la democracia también implica que el grupo gobernante sea capaz y eficiente para gobernar<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>Bolívar Meza, Rosendo. (2003). La construcción de la alternancia política en México [versión electrónica]. Instituto Politécnico Nacional, 127-137; 163-165



### **II.3.- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000**

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), se inscribe en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), y se sustenta en los artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación. Su contenido básico y sus líneas directrices surgieron del análisis global realizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) en coordinación con las dependencias y entidades, sobre la situación de la Administración Pública Federal (APF) de nuestro país, y de las propuestas de todos los sectores de la sociedad que participaron en el Foro de Consulta Popular sobre Modernización y Desarrollo de la Administración Pública Federal. Guarda también congruencia con los restantes programas sectoriales y especiales que se derivan del PND.

Las acciones que derivan del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, deberían ajustarse a un entorno de austeridad y disciplina en el uso de los recursos presupuestarios.

#### **I. DIAGNÓSTICO GENERAL**

- Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental.

La interacción que se genera entre la población y el gobierno por las funciones que este último desarrolla, es de naturaleza diversa y configura, por lo mismo, situaciones y problemas diferentes entre sí. Entre estos problemas se distingue la compleja integración de atribuciones en las dependencias y la concentración de actividades económicas en algunas entidades que ha propiciado en las primeras, lentitud en sus procedimientos y una restringida capacidad de respuesta frente a la sociedad, y en las segundas un acaparamiento del mercado de diversos bienes o servicios poco eficiente, en detrimento de los consumidores. Por otro lado, la falta de verdaderos mecanismos que en favor de los particulares propicie respuestas y atención eficaz e inmediata a demandas o quejas de los ciudadanos, así como la carencia de definición y amplia difusión de los estándares mínimos



de calidad de los servicios al público, o la ausencia de criterios claros y específicos en la aplicación de normas, dan cabida al abuso, a la discrecionalidad y a la corrupción.

Por otra parte, tampoco ha existido una política generalizada y obligatoria de desregulación y simplificación administrativa para las dependencias y entidades, con objeto de hacer más accesible y fácil la interacción entre autoridad y particulares.

- Centralismo.

Persiste una fuerte concentración de actividades y un centralismo muy acentuado en la toma de decisiones, de los cuales se pueden mencionar, entre otros, los siguientes: a) De la federación respecto a los gobiernos estatales y municipales, b) De las dependencias globalizadoras en su relación con las dependencias coordinadoras de sector, y de éstas hacia sus órganos desconcentrados y sus entidades coordinadas. Estas condiciones limitan la autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa de las entidades y los órganos desconcentrados. El esquema de funcionamiento orientado preferentemente al control presupuestario y de coordinación sectorial, alarga los procesos de resolución, restringe la capacidad de gestión, y deteriora la capacidad de respuesta de las instituciones ante las demandas de los usuarios de sus servicios.

- Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno.

Por lo general se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que éste se destina. Lo anterior se debe a que el planteamiento programático-presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir.

El proceso de rendición de cuentas ha sido incapaz de satisfacer a plenitud las expectativas de información que necesita la opinión pública, para formular juicios objetivos, ya que se realiza en más de los casos por medio de documentos que se presentan



a órganos de gobierno, o a las unidades administrativas de jerarquía superior, o son de circulación relativamente restringida.

- Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

En el desarrollo administrativo del sector público, el objetivo central para la transformación son los recursos humanos. Aun cuando existen experiencias y avances importantes en esquemas de servicio civil en algunos sectores de la administración pública, éstos son insuficientes para incidir en una mejora amplia de los resultados de la gestión gubernamental. Sin embargo, la dignidad del servidor público se ha visto deteriorada, entre otros factores, por la falta de mecanismos efectivos de reconocimientos e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad.

## II. OBJETIVOS GENERALES

Una administración pública accesible, moderna y eficiente es una demanda sentida de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del proceso democrático que vive el país. Por ello, este Programa persigue los siguientes objetivos generales para el periodo 1995-2000:

Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

## III. SUBPROGRAMAS

Con apego a los objetivos generales antes descritos, el presente Programa agrupa sus actividades en torno a los siguientes cuatro subprogramas: 1. Participación y Atención Ciudadana 2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa 3. Medición y



Evaluación de la Gestión Pública 4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

### III.1. PARTICIPACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA

Objetivo.

Lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.

Líneas de Acción

Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública. Las dependencias y entidades deberán establecer consultas sistemáticas a la población-objetivo que atienden, de forma directa cuando esto sea posible o, en su defecto, a las organizaciones sociales, cámaras o agrupaciones representativas, con el fin de conocer sus necesidades y propuestas concretas, mediante:

a) Desarrollo de la contraloría social.

Crear mecanismos transparentes de participación social, en programas de gobierno cuya ejecución implique la transferencia directa de recursos a la población, ya sea en fondos específicos o en especie.

b) Extensión de los sistemas de atención directa a la población

En el curso de 1997, las dependencias y entidades, deberán establecer mecanismos electrónicos para el registro y análisis sistemático de las quejas y denuncias. Para complementar lo anterior se promoverá la captación recurrente de opiniones, comentarios y propuestas de los ciudadanos mediante encuestas que deberán ser objeto de un programa específico en el que se establezcan la periodicidad y metodología convenientes.

Deberá propiciarse que los días, lugares y horarios de los servicios se definan en función de las necesidades de la población. En particular, deberá promoverse y difundirse la justificación de puntos de atención para el desahogo de trámites oficiales, mediante una



mayor utilización de las sucursales bancarias, oficinas postales y de telégrafos, oficinas municipales y locales, que se conviertan en verdaderas "ventanillas universales" en la que se puedan resolver una gran diversidad de trámites.

*Transparencia.* Las dependencias de la APF deberán, a partir de 1996, adoptar medidas específicas para informar a la población usuaria, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestan, la forma en que éstos pueden ser tramitados, los requisitos que es necesario cumplir y los conductos a los que deben dirigirse.

*Revisión y simplificación del marco normativo actual.* Las dependencias y entidades deberán analizar durante 1996 las normas que regulen sus funciones, identificar aquellas que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse, y promover los cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicable, introduciendo mayores elementos de austeridad en los procesos relativos al diseño, implementación y evaluación de nuevas normas administrativas, con el propósito de asegurar su eficiencia, incorporar consideraciones de costo-beneficio, y evaluar opciones alternas que garanticen su transparencia, flexibilidad y efectividad.

*Estándares de calidad.* Las entidades y dependencias que presten servicios directos al público deberán definir, durante 1996 y 1997, estándares realistas y transparentes de calidad de los servicios que brindan. Dichos estándares deberán ser revisados de manera periódica, e informar a la población, sobre su evolución y sobre las medidas adoptadas para mejorarlos.

*Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo.* Identificar con claridad, en función de su cometido esencial, los servicios y productos básicos que cada dependencia o entidad debe proporcionar a la sociedad y, a partir de ellos, analizar la pertinencia de los procesos de carácter intermedio, detectando aquéllos que resulten prescindibles o susceptibles de simplificarse.

*Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos.* Se deberá dar a la tecnología de la información un papel central en todo



proyecto de modernización administrativa que emprendan las dependencias y entidades para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios públicos, observando la congruencia con el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000.

### III. 2. DESCENTRALIZACIÓN Y/O DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

#### Objetivos.

Fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población.

Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, y para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, así como promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

#### Líneas de Acción.

Para acelerar la descentralización administrativa en todos los ámbitos y fortalecer el federalismo, este subprograma establece las siguientes acciones:

*Fortalecimiento del federalismo.* Durante 1996 las dependencias y entidades de la APF deberán continuar con la revisión de las funciones que en términos de la Ley podrán ser transferidas a los gobiernos estatales y municipales. También deberán profundizar, a partir de este mismo año, en la evaluación del papel que desempeñan sus delegaciones o unidades operativas regionales para evitar duplicación en estructuras y funciones. Como resultado de la descentralización de funciones operativas, las dependencias federales asumirán un papel normativo, para lo cual tendrán que determinar los elementos que les permitan evaluar los resultados y el desempeño de la gestión de las unidades operativas en estados y municipios.



La Secodam en cuanto a las funciones operativas que le corresponde realizar, a partir de 1996 promoverá la desconcentración de atribuciones por regiones en materia de inconformidades, cuando las adquisiciones u obras públicas sean financiadas con recursos federales.

*Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario.* Proponer antes de que finalice 1996, prácticas presupuestarias que alienten la efectividad, eficiencia y economía en la prestación de los servicios y programas públicos. Este sistema deberá dar la flexibilidad de utilizar total o parcialmente, en la propia unidad administrativa, los ahorros o ingresos que generen en un ejercicio fiscal. Ello, a cambio de establecer compromisos claros para obtener mejores y mayores productos de su gestión y que a la vez se comprueben mediante la evaluación de su desempeño y de sus resultados.

*Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas.* Las dependencias coordinadoras de sector deberán definir con claridad las líneas directrices que guiarán la acción de las entidades y unidades operativas, con el propósito de dotarlas de mayor libertad de acción y de los instrumentos que les permitan responder con agilidad a las condiciones cambiantes del mercado, así como ofrecer mejores opciones a la población en los bienes y servicios prestados.

### III. 3 MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

#### Objetivos.

Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilizan con honestidad, eficiencia y eficacia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar



acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos son sancionadas adecuada y oportunamente.

#### Líneas de Acción.

*Objetivos claros y metas cuantificables.* Las dependencias y entidades de la APF de acuerdo a los criterios establecidos por la SHCP y Secodam, deberán establecer a partir de 1996 objetivos claros a nivel institucional, y a nivel intermedio, que se vinculen a programas, acciones o servicios concretos, con metas significativas y cuantificables en términos de resultados.

*Creación de indicadores de desempeño.* Las dependencias y entidades deberán presentar y acordar con la Secodam y la SHCP un conjunto selecto de indicadores de desempeño, que permita a cada dependencia o entidad: evaluar los resultados de su gestión en términos de la calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios; medir el efecto que sus acciones estén teniendo en la sociedad o en los beneficiarios a los que se orientan sus programas; y asegurar que se dé cumplimiento a los objetivos institucionales propuestos.

*Sistema Integral de Información.* La SHCP y Secodam profundizarán en la revisión y adaptación, en el curso de 1997, del Sistema Integral de Información. La SHCP contribuirá con las previsiones presupuestarias necesarias que permitan la interconexión informática de las dependencias y entidades.

*Fortalecimiento de los órganos internos de control.* Deberá darse, a partir de 1996, mayor fortaleza e independencia a los órganos internos de contraloría en las dependencias y entidades de la APF, para que su labor no se limite a detectar y a sancionar a los eventuales infractores, sino también a promover la instrumentación del Promap en el ámbito de su competencia y con ello coadyuvar al logro de una administración honesta y eficiente de los recursos públicos.



### III. 4 DIGNIFICACIÓN, PROFESIONALIZACIÓN Y ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO

#### Objetivos.

Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.

Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos y de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

#### Líneas de Acción.

*Sistemas de selección.* Se deberán aplicar procedimientos más rigurosos en el ingreso de los servidores públicos, que prevean entre otros mecanismos, la evaluación de aptitudes indispensables para pertenecer al servicio público.

*Actualización de conocimientos y habilidades.* A partir de 1996, deberán emprenderse acciones específicas de capacitación destinadas, entre otros aspectos, a proveer a los servidores públicos de las habilidades administrativas que requieren los diversos puestos. Las habilidades y conocimientos necesarios para el desarrollo de actividades en puestos específicos, deberán ser objeto de una evaluación periódica como una forma para garantizar el adecuado nivel de desempeño del servidor público. Esta información será objeto de actualización y seguimiento en una base de datos gubernamental.

*Sistema integral de desarrollo de Recursos Humanos.* Para el óptimo control de los recursos humanos, se establecerá un sistema electrónico, en línea, con las dependencias y entidades de la administración pública, que contendrá la información que determinen las



autoridades competentes. Para efecto de mantenerlo actualizado las dependencias y entidades deberán proporcionar, a partir de 1997, la información que les sea solicitada.

*Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo.* Las autoridades competentes, emitirán las disposiciones administrativas para que los servidores públicos o particulares que lo deseen, puedan participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil.

Las autoridades competentes deberán desarrollar y establecer un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos, a fin de que el mismo sea observado y aplicado por las propias dependencias y entidades de la APF. Los reconocimientos o estímulos económicos que se asignen a servidores públicos de todos los niveles, deberán quedar ligados a partir de 1997, directamente a la productividad y al desempeño individual y colectivo, para asegurar total transparencia en las percepciones.

*Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público.* La Secodam promoverá el conocimiento y asimilación del código de conducta que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos desde el ingreso a la administración pública. Por su parte la Secretaría de Educación Pública promoverá, en el ámbito de su competencia, la inclusión dentro de la curricula educativa, desde edades tempranas, los valores éticos y principios que deben regir el servicio público.

*Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades.* La Secodam en coordinación con las dependencias y entidades, revisarán los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la estructura del sistema del control y fiscalización de la gestión pública, para fortalecer sus facultades y prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que den lugar al fincamiento de responsabilidades. Se revisará el procedimiento de conductas irregulares de los servidores públicos, a fin de iniciar con oportunidad y eficiencia el procedimiento de imposición de sanciones administrativas previsto en la Ley de la materia y evitar con ello la prescripción.



#### IV. LÍNEAS DE ESTRATEGIA

Promover la participación corresponsable y permanente de la sociedad en la definición, orientación, seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental, mediante la promoción y difusión del Promap, la creación de mecanismos de consulta directa, de recepción, análisis y atención de los planteamientos y sugerencias.

Promover, involucrar e impulsar en cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal los conceptos y lineamientos de este Programa, mediante acciones de difusión y sensibilización a los servidores públicos de todos los niveles.

Fortalecer los mecanismos de coordinación y apoyo entre la Secodam y las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para desarrollar las acciones de evaluación de la gestión pública, en términos de calidad, desempeño y de resultados.

Promover en los ámbitos estatal y municipal con estricto apego al pacto federal y a la soberanía de los gobiernos locales, los principios de este Programa, para impulsar la modernización y desarrollo de sus administraciones, mediante la inclusión de acciones en esta materia en los acuerdos de coordinación para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en materia de Desarrollo Administrativo.

Establecer una estrecha relación entre la Secodam y la SHCP, con el sector académico, y con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), para impulsar el servicio profesional de carrera y el desarrollo integral de todo el personal federal.

##### IV. 1. IMPLEMENTACIÓN

El principal instrumento para concretar las líneas de estrategia y alcanzar los objetivos generales, son las Bases de Coordinación que promoverán y suscribirán la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito



Público con la participación que corresponda a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por sí o en su carácter de coordinadoras de sector. Serán materia de estas Bases entre otros, los compromisos de corto y mediano plazos relativos a las acciones de modernización y desarrollo administrativo a cargo de las distintas dependencias y entidades de la citada administración.

El cumplimiento de estas Bases de Coordinación será objeto de una evaluación anual, para decidir las acciones correspondientes con base en sus resultados. El mecanismo de evaluación correspondiente será difundido entre las dependencias y entidades de la APF.



## II.4.- Agenda Presidencial de Buen Gobierno 2000-2006

En el marco del 2º. Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública, se presenta la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, en la cual se pone de manifiesto el compromiso de superar los desafíos que se enfrentan en materia de gestión gubernamental, poniendo como requisito indispensable construir un gobierno al día y a la vanguardia que permita cumplir con las metas planteadas en áreas de crecimiento con calidad, desarrollo humano y social, orden y respeto.

Un gobierno cercano a la sociedad, siempre dispuesto a escucharla, un gobierno plenamente respetuoso de la legalidad, honesto, transparente y eficaz, y, sobre todo, un gobierno plenamente consciente de promover el desarrollo humano y social.

La agenda de Buen Gobierno consta de seis estrategias:

- Alcanzar un gobierno eficiente; es decir, que haga más con menos; que proporcione mejores servicios con menos recursos.
- Garantizar un gobierno de calidad total; es decir, que mantenga un firme y permanente compromiso con la calidad de los servicios que ofrece a la ciudadanía.
- Desarrollar un gobierno profesional; en otras palabras, un gobierno capaz de atraer y retener a las mejores mujeres y a los mejores hombres, así como capacitarlos y evaluarlos permanentemente, para que le cumplan de manera siempre oportuna y eficaz a la ciudadanía.
- Consolidar un gobierno digital. Aprovechar al máximo las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, no sólo para reducir la corrupción y transparentar la función pública, sino también para hacerla más eficiente y proporcionar servicios de mayor calidad.
- Contar con un gobierno con mejora regulatoria, más ágil y flexible. Es decir, un gobierno que elimine el exceso de trámites, sin abandonar sus responsabilidades.



- Garantizar un gobierno honesto y transparente. Procediendo con honestidad, se podrá vencer la corrupción, la prepotencia y el favoritismo en la toma de decisiones.

## I. GOBIERNO QUE CUESTE MENOS

Se requiere un presupuesto de egresos de la federación que tome en consideración las metas y prioridades nacionales, así como un gobierno competitivo y austero que incorpore las mejores prácticas nacionales e internacionales, basado en estándares de gasto y operación. Un gobierno de calidad, digital, profesional, con mejora regulatoria, honesto y transparente que permita satisfacer eficientemente las necesidades del ciudadano para que la reducción del gasto administrativo se traduzca en inversión social.

Objetivo.

Reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad.

Líneas estratégicas.

Asegurar que el presupuesto de egresos de la federación se base en metas y prioridades nacionales, incorporando las mejores prácticas nacionales e internacionales así como los estándares del gasto corriente en dependencias y entidades. Con el fin de lograr un nivel óptimo de gasto corriente que se pueda traducir en inversión social.

Eliminar duplicidades en programas y estructuras de la administración pública federal (APF). Y de esta forma incorporar estrategias que conlleven a un gobierno que cueste menos.

## II. GOBIERNO DE CALIDAD

La falta de un sistema de gestión de calidad certificado impide la asignación adecuada de recursos técnicos y económicos en los procesos y servicios sustantivos. Así mismo, no existen estándares de calidad o cumplimiento cabal en los productos y servicios que se otorgan, de igual forma el personal carece de capacitación en materia de calidad.

Se requiere un gobierno de calidad, con procesos que se generen de las necesidades del ciudadano, y que preste atención en la mejora continua de los niveles de eficiencia y



satisfacción; la gestión de cumplimiento no toma en cuenta la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad.

#### Objetivo.

Satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan.

#### Líneas estratégicas.

Establecer el Modelo INTRAGOB, como estrategia para desarrollar una imagen confiable y transparente; así mismo formar administradores, instructores y evaluadores de dicho modelo.

Evaluaciones del cliente (usuario/ciudadano). Contar con resultados tangibles respecto de la mejora de los procesos en las dependencias y entidades; medir permanentemente sus acciones y evaluar de manera continua la gestión de sus recursos y el impacto de sus programas a través de la percepción de los ciudadanos o clientes.

### III. GOBIERNO PROFESIONAL

La ausencia de un sistema integral de administración de recursos humanos se ve reflejada en la discontinuidad en los programas de gobierno. La escasa inversión en capacitación de personal, la falta de reconocimiento social al servicio público en general y, en algunos casos su pobre desempeño, evidencian la necesidad de crear dicho sistema.

Contar con una administración de recursos humanos profesional y orientada a obtener resultados, donde el ingreso a la APF y el desarrollo laboral sea en base a méritos e igualdad de oportunidades; evaluación objetiva del desempeño, que se vea reflejada en reconocimientos económicos y sociales; manejo eficiente de la información del servidor público que permita generar prospectiva para políticas públicas; desarrollo integral del personal, en el que el servidor público sea considerado como persona, no como recurso, capital, gasto o activo, a fin de que encuentre en la función pública un espacio de realización personal y de servicio a su país.



### Objetivo.

Atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que, siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.

### Líneas estratégicas.

Desarrollar la infraestructura administrativa que permita la operación de un sistema integral de administración de recursos humanos en la APF. Que permita profesionalizar a los servidores públicos, capacitándolos profunda, extensamente y de forma dirigida al personal con atención especial a la formación de líderes.

Adoptar el criterio del mérito e igualdad de oportunidades para el ingreso y desarrollo de las personas en la APF. Implementar el Servicio Profesional de Carrera (SPC). Establecer un sistema de mejoramiento del desempeño; promover un cambio cultural orientado a resultados, calidad y eficiencia.

## IV. GOBIERNO DIGITAL

El gobierno digital, o e-Gobierno, es la tendencia de los gobiernos de aprovechar las tecnologías de información y comunicaciones para transformar la gestión pública y ofrecer servicios electrónicos a los ciudadanos, es un facilitador, y requiere ser integrado en metas más amplias de entrega de servicios, procesos de reforma de la administración pública, y una mayor actividad de la sociedad de la información. Las tecnologías de la información y comunicación ayudan a crear confianza entre el gobierno y los ciudadanos, ya que integran al ciudadano al proceso de gestión pública y contribuyen a crear un gobierno honesto y transparente.

La exigencia de servicios disponibles “donde sea, cuando sea y por cualquier canal” se vuelve cada vez más un valor agregado para la gestión gubernamental.



### Objetivo.

Posibilitar que, desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece.

### Líneas estratégicas.

Contar con una red informática y de telecomunicaciones que integre a todas las dependencias y a sus funcionarios públicos; esto es, una Intranet Gubernamental. Se conformará un canal de entrega de servicios gubernamentales para los servidores públicos tales como Declaranet (Sistema Electrónico de Declaraciones Patrimoniales Gubernamentales) y la Normateca Electrónica.

Se promoverá el uso de sistemas para la evaluación del desempeño gubernamental y de sistemas de inteligencia institucional, herramientas que apoyarán al Sistema Nacional de Indicadores y el Sistema Estratégico de Resultados, implementa la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Rediseño de Procesos con TI (Tecnologías de Información); para lograr la eficiencia y la efectividad gubernamental, implantará tecnología GRP (Government Resource Planning).

Se desarrollarán estándares tecnológicos de interoperabilidad y se construirá una plataforma tecnológica intergubernamental que permita la integración de toda la información, servicios y trámites, siguiendo el modelo tecnológico de servicios web.

Se impulsará el Portal Ciudadano del Gobierno Federal, que sea una puerta de acceso a toda la información –servicios y trámites gubernamentales-, vehículo de comunicación e interacción entre el gobierno y los ciudadanos, los negocios y otras instituciones gubernamentales, así como instrumento para la creación de cadenas de valor, medio para la participación ciudadana y apoyo para la reducción de costos de transacción, la transparencia y la rendición de cuentas, e-Democracia y Participación Ciudadana.



Se desarrollarán herramientas tecnológicas de planeación, participación y atención ciudadana, espacios en línea que detecten y recojan planteamientos ciudadanos acerca de problemas, necesidades y propuestas, cuyo seguimiento se hará mediante los Sistemas de Administración de las Relaciones con Ciudadanos (CRM).

## V. GOBIERNO CON MEJORA REGULATORIA

El marco normativo responde a una cultura arraigada de control enfocada hacia la contención del gasto público y la centralización de trámites de autorización. Las dependencias y entidades dictan disposiciones adicionales al interior de sus organizaciones, lo que genera confusión, origina que los procesos se vuelvan complicados, lentos e improductivos, propician que se cometan errores en las operaciones diarias de los servidores públicos.

La desorganización y la falta de difusión de esta excesiva normatividad provocan que el servidor público se paralice y que su trabajo diario se oriente a cumplir con la normatividad en lugar de dirigir su esfuerzo a brindar servicios de calidad al ciudadano.

### Objetivo.

Garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez.

### Líneas estratégicas.

Asegurar la difusión oportuna de la normatividad que regula la organización y la operación de la Administración Pública Federal a través de un portal en internet: Normateca. Incorporar mejores prácticas para favorecer la simplificación regulatoria; simplificar los requerimientos de información interinstitucional.

Disponer de reglas claras que eviten la corrupción y permitan la operación ágil, oportuna y eficiente de la Administración Pública Federal. Así como, alcanzar la autonomía de gestión en las dependencias y entidades, de acuerdo con sus características legales y presupuestarias.



## VI. GOBIERNO HONESTO Y TRANSPARENTE

La sociedad en general tiene una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental debido a los problemas de corrupción, opacidad y discrecionalidad, y a la deficiente cultura de rendición de cuentas en el sector público; lo que hace necesario mejorar la organización y la operación de sus instituciones, de sus recursos y de su gestión.

La ausencia de una política gubernamental que permita a la ciudadanía conocer la organización y operación de sus instituciones, los recursos y resultados de su gestión así como la manera en que puede participar y coadyuvar en la gestión pública.

Objetivo.

Recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.

Líneas estratégicas.

Construir un gobierno honesto y transparente obliga; mejorar los procesos y los servicios públicos, capacitar al servidor público, establecer mejores sistemas de control, aplicar sanciones por conductas irregulares, dar calidad y transparencia a la gestión pública y generar acuerdos con la sociedad y promover una nueva cultura social de combate a la corrupción.

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, sea considerado por las dependencias y entidades de la APF, como un programa propio que operarán conforme a la naturaleza y problemática de cada institución.

Fortalecer una cultura de transparencia apoyada en una política gubernamental que permite que la sociedad conozca las acciones, políticas y avances en materia de combate a la corrupción y mejora de la transparencia. Contar con trámites y servicios públicos realizados con eficiencia y honestidad, mediante sistemas que reduzcan el riesgo de corrupción y se enfoquen a las necesidades propias de los usuarios.



Consolidar un sistema de buenas prácticas anticorrupción en la APF, el cual se habrá institucionalizado, se retroalimentará y permitirá a las dependencias y entidades conocer las prácticas anticorrupción y mejorarlas como parte de su operación cotidiana.



## CAPÍTULO III.- DISCURSO DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### III.1.- Método de Análisis (dispositivo analítico)

En este apartado se desarrollaran las nociones expuestas en los primeros capítulos, con el fin de efectuar un análisis textual del discurso de la administración pública federal en los sexenios del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y el Lic. Vicente Fox Quesada, haciendo énfasis en la modernización administrativa, partiendo de las propuestas de la nueva gestión pública, enmarcadas en el contexto del neoliberalismo, reformas del Estado y alternancia política.

En cuanto a las propuestas de la nueva gestión pública, se tomaron en consideración algunas variables propuestas por el CLAD<sup>10</sup> las cuales se aplicaron en los programas de la administración pública federal, los cuales son el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 y la Agenda Presidencial de Buen Gobierno 2000-2006.

Lo anterior es con la finalidad de determinar si en la administración del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y la administración del Lic. Vicente Fox Quesada, la nueva gestión pública tuvo un impacto dentro del discurso administrativo; si existió un cambio significativo en la Administración Pública Federal, o solo continuidad de la misma con una visión más gerencial.

Para efectuar el análisis mencionado, se puntualizarán las variables y acciones por comparar de los programas elegidos, para posteriormente presentar los resultados, y finalizar con la discusión de los mismos.

La *profesionalización* de la alta burocracia. Debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada. Esta tendrá que

---

<sup>10</sup>Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (1998, Octubre), Una Nueva Gestión Pública para América Latina, Consultada el 12 de Octubre de 2015, <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>



desarrollar capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político. Es preciso reducir el clientelismo y la politización de la alta burocracia presentes en América Latina, pero no se puede hacer esto aislando a los funcionarios públicos de la necesaria supervisión democrática de los políticos y de la sociedad.

Es preciso aumentar el grado de responsabilización del servidor público en tres aspectos: i) ante la sociedad, tornando la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas. En este sentido, es preciso entrenar a los funcionarios públicos para que comiencen a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados. Además de esto, la burocracia tendrá que percibir al usuario del servicio como un posible aliado en la búsqueda por resolver los problemas; ii) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa, sean del gobierno o sean de la oposición; y iii) ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal.

La administración pública debe ser *transparente* y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad; ya que la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción, es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas.

*Descentralizar* la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano. En primer lugar, las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas. Por otra parte, en naciones sin tradición administrativa local, el proceso de descentralización deberá ser acompañado, inicialmente, de un apoyo técnico proveniente del Gobierno Central.



En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la *desconcentración* organizacional. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. El principio que orienta este cambio es el de que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios, y de esta manera, orientar la administración pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas.

La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el *control de los resultados*. En el caso latinoamericano, sin embargo, las normas y procedimientos estatales tendrán que recibir todavía una atención especial, en razón de la fragilidad histórica del Estado de Derecho. En nuestro continente debe garantizar la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa y la responsabilización judicial de autoridades y funcionarios, condiciones esenciales para establecer mercados eficientes y democratizar el espacio público.

La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control. En lo primordial, el control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar si todos los procedimientos se habían cumplido en forma correcta, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas.

Una de las características de la Nueva Gestión Pública es el desplazamiento de los sistemas de control tradicionales –control de legalidad y financiero contable- y su reemplazo por la *evaluación de resultados*. La evaluación por resultados pone el acento en los resultados de la gestión y buscan medir o ponderar la adecuación entre éstos y los objetivos perseguidos.

La idea central del gerencialismo se resume en la frase "dejar que los gerentes públicos gestionen". Esta afirmación supone un cambio en la relación entre políticos y



gestores, la cual tiene como propósito separarla política de la administración. Se supone que liberados de las distorsiones intervencionistas de los políticos, los gestores públicos pueden concentrar su atención en "lograr que las cosas se hagan".

La *gestión de calidad* se convierte en base de la actividad empresarial, con el compromiso de los integrantes de la organización en la mejora continua. Se desarrolla con el fin de que los productos respondan a los requerimientos del cliente; es decir, el concepto de calidad se considera primordial para la competitividad.

La calidad se consolida como atributo relativo que un cliente le da a un producto o servicio, con base en la capacidad de éste para satisfacer sus expectativas; como principio de gestión, es una herramienta estratégica para la competitividad en las organizaciones, es el resultado de la búsqueda del mejoramiento de productos y servicios, en la apertura de las estructuras organizativas para atender las expectativas del cliente y el involucramiento de los diferentes niveles de la organización.

La Nueva Gestión Pública ha traído una nueva visión del usuario de los servicios públicos. La noción de cliente promovida por los reformadores implica un cambio radical en la orientación de los servicios públicos. La introducción del *concepto de cliente*, como innovador y renovador del servicio, se ha hecho dentro de la polémica acerca de las connotaciones instrumentales y mercantiles que su uso encierra. Convertir a los ciudadanos en clientes significa también dotarlos de relevancia y de poderes sobre los servicios que recibe.



### III.2.- Resultados

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

##### – *Profesionalización del servicio público*

Las normas emitidas pretendieron desvincular puestos o plazas específicas de su nivel de remuneración, significan un avance importante en la dirección de la modernización de la administración de recursos humanos en el sector público federal.

La fuerza de trabajo experimenta gran dinamismo por la elevada rotación de quienes los ocupan; lo que genera discontinuidad en el desarrollo de una memoria institucional que preserve las experiencias positivas y negativas ganadas en el trabajo cotidiano, lentitud en el avance de los programas públicos, incremento en los costos de administración, y burocratización de los recursos humanos.

El programa promovía la dignidad y profesionalización de la función pública y provea al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad; orientaba la administración pública al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía.

Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo. Favoreciendo valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

##### – *Transparencia*

Transformar la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer las necesidades de la sociedad.



Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Es obligación de la APF generar, procesar y difundir información sobre los diferentes servicios que presta la comunidad; y los ciudadanos el derecho de tener amplio acceso a la misma. Se evitará la subjetividad y discrecionalidad, y se atacarán de raíz las fuentes de corrupción.

Se crearán mecanismos transparentes de participación social para programas de gobierno cuya ejecución implique la transferencia directa de recursos a la población, ya sea en fondos específicos o en especie. Se establecerán y/o depuraran los registros o padrones de beneficiarios, y hacerlos públicos y mantenerlos actualizados con el propósito de garantizar su imparcialidad y equidad.

Se dará seguimiento exhaustivo a quejas y denuncias, a través de una ágil y moderna comunicación de las unidades de captación con los órganos de control interno y con las autoridades específicas de las que dependen las áreas de servicio.

Se implementarán esquemas de señalización en oficinas públicas, y uso de sistemas electrónicos y telefónicos de información a la población

– *Descentralización y desconcentración*

Se destacó la importancia de acelerar la desconcentración administrativa y presupuestal de los servicios públicos, trasladándolos a los estados y municipios a cambio de compromisos en resultados concretos y medibles. De igual forma descentralizar las funciones y recursos de la Federación hacia los gobiernos estatales y municipales, e impulsar la descentralización administrativa, que es aquella que se lleva al interior de la APF.

Se pretendía fortalecer el Pacto Federal mediante la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, promoviendo el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar que se requieran.



Se dotaría de flexibilidad a las instituciones públicas para adecuarse a las nuevas realidades para responder a objetivos y funciones claramente definidos; promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático. De igual manera, evitar la duplicación de estructuras y funciones, y de impulsar la coordinación de acciones con los estados y los municipios para promover el desarrollo administrativo integral.

Se fortalecerá la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas, con el fin de dotarlas de mayor libertad de acción y de los instrumentos que les permitan responder con agilidad a los cambios del mercado, y así ofrecer mejores opciones a la población en los bienes y servicios prestados.

Promover la delegación de funciones hacia los niveles técnico-operativos y hacia las instancias de atención directa a los ciudadanos, agilizar el funcionamiento integral de la organización y mejorar la calidad de los servicios.

- *Control y evaluación de resultados*

El sistema de vigilancia y control, se orientaba principalmente a verificar que se diera cumplimiento al marco jurídico administrativo que rige la actividad de la administración pública y únicamente de manera eventual pedir cuentas sobre los logros alcanzados, la eficiencia en el manejo de los recursos y la efectividad de los programas.

El control del presupuesto requería de una evaluación integral que mida los resultados de la gestión pública, expresados en factores como la pertinencia, y calidad de los servicios, orientación efectiva a las poblaciones objetivo y su vinculación con demandas y necesidades de la población.

Fortalecer mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control.



Objetivos claros y metas cuantificables, es decir, cambiar el enfoque hacia el impacto esperado de dichos programas en la sociedad, en vez de enfocarse en indicadores del volumen del trabajo o de los recursos a utilizar. Se acordaran indicadores de desempeño, que permita evaluar los resultados de gestión en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de servicios.

- *Gestión de calidad*

La comunidad debe contar con más y mejores mecanismos para manifestar su opinión, el gobierno dispondrá de elementos insustituibles para evaluar y superar las deficiencias en la prestación de los servicios públicos. El proceso de rendición de cuentas no era capaz de satisfacer a plenitud las expectativas de información que necesita la opinión pública, para formular juicios objetivos.

Es imperativo que las dependencias y entidades de la APF establezcan estándares de calidad en los servicios que proporcionan; con el fin de que el ciudadano conozca con antelación sus derechos en cada servicio, y exija su cumplimiento conforme fueron ofrecidos. Definir estándares transparentes de calidad de servicios, que permitan a la población informarse sobre la atención que tiene derecho a exigir y contar con referencias objetivas para evaluarlos. Se crearán mecanismos para auditar, de manera externa, la prestación de servicios públicos, vigilar en forma recurrente su puesta en práctica y atender recomendaciones para mejorar su calidad.

Se vinculara la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos, es decir, su papel será central en todo proyecto de modernización administrativa, para hacer más eficientes los procesos de toma de decisiones, la administración de recursos y la racionalización de los sistemas de trabajo.

Se deberá procurar a la ciudadanía el acceso a diversos mecanismos para emitir su propia percepción sobre el desempeño gubernamental, tales como sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas, grupos de enfoque o consultas directas a organizaciones de representación ciudadana.



## Agenda Presidencial de Buen Gobierno (AGB) 2000-2006

### - *Profesionalización del servicio público*

La falta de un sistema integral de administración de recursos humanos se ve reflejada en la discontinuidad en programas de gobierno. La casi nula capacitación de personal, la falta de reconocimiento social al servicio público, aunado a su pobre desempeño, evidencian la necesidad de crear el sistema antes mencionado.

Dentro de las reformas principales en esta agenda fue la creación de una norma federal para regular la función pública; la Ley del Servicio Profesional de Carrera (SPC) de la APF, con esta se cumplía con la promesa de campaña, ya que subsanaba un gran vacío en la legislación y en la operación de la administración pública para conseguir su forzosa profesionalización.

El SPC fue el mecanismo que garantizaba la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con la finalidad de impulsar el desarrollo para beneficio de la sociedad con transparencia y apego a la ley. Esta ley introdujo elementos gerenciales, y recuperó algunos de los principios de la administración tradicional, se buscaba el desempeño eficiente de los funcionarios y al menos la intención de neutralidad política.

La estrategia de gobierno profesional tuvo como objetivo atraer y retener al personal más motivado, capacitado y comprometido con el servicio público. Fomentar la movilidad y el desarrollo con base en méritos. Capacitar profunda, extensamente al servidor público dando especial atención a la formación de líderes; misma que se podrá hacer por medios electrónicos.

### - *Transparencia*

Se buscó lograr un gobierno honesto y transparente, cuyo fin primordial fue combatir la corrupción dentro del mismo; esto derivado de la complejidad de la normatividad y la falta de capacitación del personal y carencia de estándares en los sistemas y procedimientos. De igual manera la ausencia de una información transparente y veraz no permitía que los



ciudadanos consiguieran exigir sus derechos. Se establece el código de ética para todos los funcionarios públicos, que contenía la procuración del *bien común*.

Para complementar el ideal de un gobierno honesto y transparente, se creó la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción, como mecanismo e instancia de control orientado a prevenir y detectar prácticas de corrupción, desarrollando un sistema de buenas prácticas anticorrupción en la APF.

La evaluación de los programas operativos de transparencia y combate a la corrupción se realizaría mediante el Indicador de Seguimiento de Transparencia. En este tenor, el tema de transparencia y participación de la sociedad como colaborador en el combate a la corrupción, se elabora el proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), para garantizar el acceso a la información pública y proteger en casos de excepción los datos en posesión de las dependencias y entidades de la APF y de la Procuraduría General de la República.

Se realizó el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, en el que se instituyeron obligaciones conllevadas por la autoridad federal y la sociedad organizada, esto estableció el primer paso de una serie de esfuerzos, que culminaron con la aprobación de la mencionada ley y con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)

– *Descentralización y desconcentración*

Promover la mejora regulatoria para abatir los índices de corrupción, incentivar la transparencia de la gestión pública gubernamental, generar una disciplina de buen gobierno comprometida con la sociedad, elevar la productividad de todas las instituciones del gobierno federal y servir mejor a la sociedad y sus empresas. El gobierno con mejora regulatoria buscaba eliminar la normatividad excesiva, además de liberar energía institucional para destinar mayor tiempo y recursos a la atención de los ciudadanos y las empresas. Al mismo tiempo, se pretendía promover la movilidad y flexibilidad de la toma de decisiones de los servidores públicos, quienes por muchos años experimentaron una



arraigada cultura de centralización al respecto, bajo un esquema sobrerregulado y fuertemente coercitivo que propició su aversión a decidir por temor a ser sancionados, en especial en materia presupuestal o de manejo de recursos financieros.

Implementarían mecanismos para evitar el aumento de disposiciones, facilitando la operación y el logro de resultados a través de instituciones públicas con una normatividad interna simplificada según estándares internacionales.

- *Control y evaluación de resultados*

Un gobierno que costara menos consistía en reducir el gasto burocrático que no agregaba valor al ciudadano y en aumentar el gasto de inversión en infraestructura y programas sociales de alto beneficio para la población; y alcanzar estos dos objetivos en un marco de estabilidad macroeconómica y equilibrio financiero.

- *Gestión de calidad*

El gobierno de calidad, se sustentó, en la noción de *calidad total*, en otras palabras que este fuera eficiente y efectivo, que contara con un modelo de dirección de calidad y que resultará confiable en sus políticas, procesos y servicios. Un gobierno con resultados tangibles, que evaluara permanentemente la gestión de los recursos y el impacto de sus proyectos y acciones. No existe un sistema de gestión de calidad certificado, lo cual impide la asignación adecuada de recursos técnicos y económicos en procesos y servicios sustantivos. No hay estándares de calidad en dichos procesos y servicios. El gobierno de calidad genera procesos a partir de las necesidades del ciudadano, con una mejor continua en niveles de eficiencia y satisfacción. Capacitar al personal en materia de calidad, enfocar una cultura de gestión de cumplimiento basado en la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos y sociedad.

Se buscó transformar el gobierno en una institución competitiva y de *clase mundial* lo que orilló a desarrollar un modelo de calidad, estratégico para la innovación gubernamental, con el fin de alcanzar metas de desarrollo económico, humano y social; el cual se denominó Modelo de Calidad INTRAGOB, como sistema de gestión dirigido hacia



la atención de la calidad de servicios, la integridad de los servidores públicos y la percepción de la sociedad respecto de la confiabilidad y eficacia de la APF.

El gobierno digital significaba el desarrollo de los proyectos de e-gobierno, basados en el uso de las tecnologías de la información y comunicación (tic), con la finalidad de mejorar los servicios a los ciudadanos utilizando la internet como una herramienta eficaz, ágil y segura, desde cualquier lugar, e incorporando de ese modo la participación ciudadana y fomentando la reforma regulatoria, así como la transparencia y la reducción de costos en los trámites y los servicios.



### III.3.- Discusión de Resultados (análisis comparativo)

En el presente trabajo hemos pretendido hacer un análisis comparativo de las dos administraciones implicadas en la alternancia, la administración del Dr. Ernesto Zedillo y la administración del Lic. Vicente Fox, dicho análisis fue realizado tomando como base metodológica el Análisis del Discurso y la Nueva Gestión Pública; los indicadores que se utilizaron en este trabajo fueron los siguientes; en base al primero el contexto, la sintáxis y ligeramente lo pragmático; en cuanto al segundo gestión de Calidad, profesionalización del servidor público, control y evaluación de resultados, descentralización y desconcentración y transparencia.

Si bien la corriente de ambos sexenios se da dentro de un paradigma neoliberal, la situación del país se encontraba con serias dificultades políticas por un lado el asesinato del candidato del PRI previo a los comicios electorales de 1995, conllevó a la sociedad a cuestionarse sobre la participación y actuar del gobierno frente a este tipo de actos, otro de los puntos significativos fue el ámbito electoral ya que desde los comicios de 1990 el Instituto Federal Electoral carecía de credibilidad por parte de la ciudadanía, ya que se pensaba que éste no contaba con las herramientas necesarias para lograr unos comicios transparentes y confiables, aunado a todo esto a nivel mundial con la creación de la Unión Europea (UE), se generó un proceso que estaba por cambiar no sólo el aspecto económico, sino también social, político, ideológico y cultural del mundo, reorganizándolo más allá de su espacio geográfico, dicho proceso es el que hoy día denominamos *Globalización*.

Lo anterior nos da el marco para entender por qué se toman estos dos programas de estos sexenios en específico, ya que más allá de una alternancia es la transformación del sistema político electoral del país, y su inmersión a un mundo en el cual se reescriben los estándares sociales, políticos, etc., de acuerdo a la globalización.

Al estudiar los programas ejes de la administración pública de ambos sexenios, nos damos cuenta de que la influencia de la *nueva gestión pública* fue perceptible en los ambos



programas el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) y la Agenda Presidencial de Buen Gobierno (ABG).

La administración zedillista, buscaba herramientas que le ayudaran a acrecentar la eficacia y eficiencia, a través del ofrecimiento de servicios públicos de calidad, y combatiendo la corrupción y la impunidad en los niveles de gobierno. Centro sus esfuerzos en hacer más participe a la sociedad, realizando consultas ciudadanas y encuestas que le permitieron ver las debilidades que la administración enfrentaba, entre ellas la limitada capacidad para atender las demandas del ciudadano, un fuerte centralismo, insuficientes mecanismos que ayudaran a la profesionalización de los servidores públicos.

Por ello cimento su programa en función de cuatro apartados, mismos que se han citado anteriormente, el rasgo primordial de este programa fue la implementación de variables de la nueva gestión pública, no porque no se haya planeado con anterioridad, sino porque fue vas evidente y palpable textualmente en un programa de gran envergadura como lo fue este.

Esto dio la pauta para que en la administración foxista se diera una apertura más amplia a la *nueva gestión pública*, puesto que el discurso era mayormente gerencialista, retomando en su actuar administrativo mas rasgos de *agencia*. Con el Lic. Fox, su propuesta modernizadora se baso en su Agenda Presidencial de Buen Gobierno, misma que fue tomada de modelos sobretodo europeos, donde la gestión pública es más que una reforma es un hecho, y donde los contextos y actores son por mucho diferentes.

La Agenda de Buen Gobierno se fundamentó en seis estrategias, que contenían tres procesos (gobierno profesional, gobierno digital y gobierno con mejora regulatoria) y tres resultados (gobierno que cueste menos, gobierno de calidad y gobierno honesto y transparente). Este proyecto fue el eje motor de la administración foxista, cuyo desafío era poner al país a la vanguardia, “con un crecimiento económico sostenido y una sociedad justa mediante la consolidación de la gobernabilidad democrática”.



Al realizar el análisis, fue notorio la gran similitud entre ambas administraciones, ya que ambas, efectuaron cambios gerenciales, como podemos observarlo en la *profesionalización* de los actores inmersos en la APF, con el Dr. Zedillo se intentó instaurar un servicio civil de carrera; que garantizará la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos; mismo que no logró concretarse. Sin embargo, pese a que provenía de un partido de oposición el Lic. Fox, retoma esta línea de profesionalización del servidor público, y lo crea como una norma oficial, que hoy día sigue vigente la Ley del Servicio Profesional de Carrera, mecanismo que garantiza la igualdad de oportunidad en el acceso a la función pública, ayudando a los funcionarios a desempeñarse eficientemente e impulsando al menos de manera formal su neutralidad política, esto en beneficio de la sociedad y siempre imperando la transparencia y legalidad.

Como se puede observar, la idea no es diferente una de la otra, pues ambas administraciones trataban de que la administración pública federal, contará con personal más capaz, que realizará sus funciones bajo valores de ética, honestidad, eficiencia, eficacia y transparencia, que los ayudarían a brindar un servicio público responsable y siempre atento a las necesidades de la sociedad.

Otra de las similitudes entre estas administraciones fue el incorporar al ciudadano en la toma de decisiones, y hacerlo participe de las mismas. El PROMAP, se creó sobre esa línea, ya que incorporo la consulta ciudadana como parte fundamental en la definición de políticas y mejoramiento de los servicios públicos; procurando llevar a la ciudadanía los elementos necesarios para emitir su apreciación sobre el desempeño del gobierno, con la ABG, se instauró lo que fue el gobierno digital, el cual tenía como fin no solo simplificar trámites administrativos, sino acercar el gobierno a la ciudadanía, hacer un e-gobierno, en el cual las acciones del gobierno eran de accesibles a la ciudadanía y esta a su vez tenía la capacidad de opinión acerca de las políticas o servicios brindados por el gobierno. Es en este sentido donde entra la variable de *transparencia*, la cual fue un imperativo en ambas administraciones, ya que buscaban que no las acciones que tomaba el gobierno fueran de conocimiento y uso de la sociedad, pues es ella para quien se trabaja.



El PROMAP fue el preámbulo para que se hiciera palpable la necesidad de dotar al gobierno de transparencia y accesibilidad; empro, fue con Lic. Fox, donde se concreta la idea, pues se instaura la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que actualmente siguen vigentes, y que son herramientas imprescindibles en la administración pública federal. La diferencia en este sentido la da el gobierno foxista, al poner al ciudadano como cliente, o como el denomina en la ABG, (usuario/ciudadano).

Una diferencia más fue la *descentralización y/o desconcentración administrativa*, la cual se llevo a cabo con el Dr. Zedillo, en el cual se fortaleció el federalismo al delegar funciones a los estado y municipios, esto para evitar la duplicidad tanto normativa como de funciones, esto para simplificar y modernizar la APF. El Lic. Fox, a través de su gobierno de mejora regulatoria, pretendía eliminar igualmente el exceso normativo, para que la toma de decisiones fuera más ágil y flexible por parte de los servidores públicos, cumpliendo así con estándares internacionales. Por lo que se puede deducir que en cuanto la descentralización las acciones fueron similares en ambos sexenios.

Una de las variables más imperantes de la *gestión pública*, es la *calidad*, la cual fue eje rector en las dos administraciones analizadas, ya que pretendían establecer estándares de calidad dentro de la APF, con el fin de insertar al país a un panorama internacional donde la globalización es tema primordial.

Las acciones por parte de ambos presidentes no fueron excluyentes, ya que como lo he venido disertando, los dos programas revisados, tienen fuertes similitudes. En cuanto a la Calidad ambos pretendían dotar a la APF, de elementos que la hicieran más eficiente y eficaz, y que el proceso de rendición de cuentas satisficiera las expectativas de la sociedad.

Es en este sentido que el PROMAP, empieza a vincular las tecnologías de la información para el mejoramiento de procesos administrativos, y de esta forma hacer la toma de decisiones, la administración de recursos de manera eficiente. La ABG alude a la *calidad total* que instaurará un gobierno eficiente y efectivo, con un modelo de dirección de



calidad y que fuera confiable en sus políticas, procesos y servicios. Es por ende que derivado de las acciones de la ABG, se instaura el Modelo de Calidad INTRAGOB, que estaba dirigido a la atención de la calidad de servicios, la integridad de los servidores públicos, y la confiabilidad y eficacia de la APF.

Referente al *control y evaluación de resultados*, el PROMAP hace referencia al fortalecimiento de la rendición de cuentas, a través de esquemas indicadores de desempeño que permita la medición y evaluación de los resultados de gestión en términos de calidad, costo unitario y pertinencia de servicios. Su contraparte la ABG en su estrategia de gobierno que costara menos, reduciría los gastos que no agregaban valor al ciudadano, e invirtiendo en infraestructura y programas sociales de alto beneficio para la población, dando como resultado una estabilidad macroeconómica y equilibrio financiero. Ambos programas basaron su evaluación de resultados en términos de calidad, y costo, lo que como he venido argumentando existe una gran similitud en ambas administraciones.

Se puede concluir este análisis comparativo, refiriendo que; si bien el gobierno del Lic. Vicente Fox, venia de una alternancia donde el titular del ejecutivo era de un partido opositor, y que interrumpía casi 70 años de gobiernos priistas; tuvo una propuesta de modernización que se vio materializada en modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública. Dicha propuesta no fue explícita del gobierno foxista, ya había ocurrido en otros gobiernos. No obstante, implementa el programa de reformas administrativas, como lo hizo en su momento el Dr. Ernesto Zedillo, la diferencia radicó en que el programa foxista formo parte característica de su agenda política. El programa zedillista tuvo en su contra la nula oportunidad de concretar varios proyectos plasmados en el mismo, claro ejemplo de ello fue el *servicio civil de carrera*.

Lo que si es conveniente puntualizar, es que ambos programas tenían la idea clara de implementar la *nueva gestión pública*, como eje nodal de reformas administrativas.



## CONCLUSIÓN

La administración pública en México, ha estado inmersa en un paradigma neoliberal, mismo que le ha impedido hacer frente a las necesidades que el país requiere en cuanto a reforma administrativa.

La necesidad de reformar la administración pública federal, ha llevado a los gobiernos a pensar en un nuevo modelo administrativo, que ayude a subsanar los fallos que el actual tiene, que lleve a la administración pública a un punto donde fuera la ideal tanto para la sociedad y el gobierno, logrando así gobernabilidad democrática. Desde 1988 aproximadamente se habló y se fue introduciendo el concepto de *Nueva Gestión Pública*, en la administración pública mexicana.

Este nuevo modelo confería la expectativa de poder renovar todo el aparato administrativo del gobierno, pues en países europeos donde se estaba efectuando, había logrado evolucionar positivamente la administración. Sin embargo, en nuestro país su implementación, ha sido paulatina y no ha tenido el éxito esperado, esto debido a que nuestro contexto es muy diferente del europeo.

La innovación gubernamental nunca se planteó como reforma o modernización administrativa. Al estar construida la propuesta con un claro sesgo empresarial, se establecieron criterios de efectividad y competencia como valores centrales.

Cada uno de los periodos de gobierno estudiados en el presente trabajo, con presidentes de diferente extracción política; tuvieron su aporte al aparato administrativo, y ambos apostaron por la nueva gestión pública.

El PROMAP a mi consideración fue el parteaguas de la llamada modernización administrativa, no solo porque hace referencia de ella en el nombre, sino porque creo fue el inicio de una reforma administrativa que necesitaba el país. La ABG por su parte vino a dar continuidad al anterior programa, su éxito primordial fue gerencial, no social como se esperaba, ya que sus alcances se evaluaron en cuanto acciones emprendidas en cada dependencia, sin tomar en cuenta uno de los propósitos fundamentales de la NGP, que es la



*satisfacción del cliente*, quien tiene el poder para demandar que sus necesidades, expectativas sean cumplidas.

Como hemos visto en el capítulo anterior solo existió una continuidad entre ambos programas y sexenios, el análisis realizado nos permitió observar que en dichos programas el eje nodal fue la satisfacción del ciudadano/cliente mediante la profesionalización del servicio público, desconcentrando facultades que permitieran movilidad y flexibilidad en la toma de decisiones; así como dotar a la administración pública de estándares de Calidad, que incluyeran al país en la globalización. Atendiendo a estos estándares se crearon herramientas como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, así mismo, la implementación del Servicio Profesional de Carrera (SPC), misma que aún no ha logrado transformar la relación entre la administración y los ciudadanos. Lo anterior derivado a que los planes de gobierno estatal y municipal les falta promover un diseño adecuado a sus realidades del SPC y sus leyes de transparencia. Cabe señalar que la diferencia que observe fue el enfoque del Lic. Vicente Fox Quesada, que fue más gerencialista, esto derivado de su formación profesional, y que claramente lo plasmó no solo en sus discursos sino también en sus programas publiadministrativos, donde predominaban conceptos como cliente/usuario, calidad (como lo demostró al crear el Modelo Intragob de Calidad), gerencia pública, entre otros.

Hoy día la administración pública mexicana, adolece de una falta de compromiso hacia el cliente (es decir el ciudadano), donde algunos procesos que debieran ser consultados con los ciudadanos, son creados y aprobados en instituciones la mayoría de ellas viciadas aún con un apego partidista, más que de nación. Los discursos sean textuales, orales o institucionales, no dejan de ser más que promesas hechas en el momento donde el gobierno o partidos necesitan de la sociedad, empero, al pasar del tiempo se olvidan de que se deben y sirven a la misma.

Los programas aquí analizados, nos dan clara muestra de lo anterior, pues realmente son propuestas ideales, que en su ejecución debieran haber subsanado los fallos que tiene la



APF. Habría que analizar si el fallo está en su elaboración, o en la implementación y ejecución de los mismos; de ver si realmente fueron creados para la realidad mexicana, atendiendo a su contexto, necesidad y problemas que enfrentamos como país.

A mi parecer la administración pública necesita no solo continuidad, en las instituciones, sino también en los planes y programas que de ellas derivan, sin importar que color sea el partido que respalda al titular del ejecutivo, se debiera hacer una reevaluación de planes y programas de la administración saliente, analizar cuáles fueron sus fortalezas y cuales sus debilidades, y poner especial atención a estas últimas; reunir la información pertinente para subsanar esas debilidades; así mismo, es imperativo más que una reforma administrativa una reforma estructural e institucional, que auxilie a tener una APF, más eficiente, honesta y sobretodo transparente. Pese a que se han abierto canales para lograr esa transparencia, honestidad y eficiencia, bien es cierto, que aún no se ha logrado cumplir con las expectativas y demandas que la actual sociedad requiere.

La administración pública federal en México, necesita más que una alternancia (entendida esta como cambio de partido), precisa realmente una transformación de fondo más que de forma, necesitamos que como sociedad seamos más participes de la toma de decisiones, de la elaboración de políticas públicas, de la forma de conducir del gobierno. Dicho de otro modo, necesitamos ser ciudadanos más activos, demandantes y exigentes no solo con los servicios públicos, y procesos administrativos sino con el gobierno mismo y todo lo que ello implique.

Concluimos que en la administración del Dr. Ernesto Zedillo y la administración del Lic. Vicente Fox, la *nueva gestión pública* tuvo un impacto dentro del discurso administrativo, pero no tuvo un cambio significativo en la administración pública federal, solo una continuidad de la misma con una visión más gerencial. Las insondables transformaciones que se han originado en el país en este nuevo ciclo de “democracia plena”, así como las grandes vicisitudes que se viven en el mundo y en México, abren la puerta a nuevos caminos y oportunidades. El país se encuentra actualmente en un momento favorecido de la historia para decidir su futuro, para planear el México que se desea.



## ANEXOS

### Anexo 1. Principios y valores de la Calidad

1.- Satisfacción del cliente	Entendida como la efectividad de los sistemas de las instituciones para conocer profundamente las necesidades de sus clientes externos e internos; satisfacer dichas necesidades y expectativas e incorporar los ciclos de mejora de los procesos internos, a los procesos, productos y servicios asociados, a través de la identificación de las necesidades de los ciudadanos y clientes, y las acciones sistemáticas de medición de la calidad del servicio.
2. Calidad en el Servicio	Considerando que la administración pública federal está comprometida a dignificar la función del servidor público, atendiendo consistentemente las expectativas y requerimientos de la sociedad, con un claro entendimiento de los objetivos y metas de calidad, acción en la que todos los servidores públicos desarrollan sus funciones con responsabilidad y manifiesta actitud de servicio.
3. Comunicación organizacional	A través de una comunicación clara, efectiva y abierta, se desarrolla en la administración pública la sinergia y la difusión de directrices y logros, lo cual permite un adecuado facultamiento de los mandos medios, una mayor identificación de los empleados con la dependencia y una visión compartida en el establecimiento y cumplimiento de metas.
4. Respeto al entorno	Línea que busca que todas las actividades de la administración pública federal, deban realizarse conservando y mejorando el medio ambiente; respetando la cultura de las comunidades en donde se localizan las instalaciones del gobierno federal, en armonía con la sociedad para fortalecer el desarrollo sustentable.
5. Mejora continua	Para que todos los servidores públicos aporten sus conocimientos, habilidades y experiencia en los procesos, a través de propuestas de innovación para mejorar la efectividad de la cadena de valor, los productos y/o servicios, y que conozcan e identifiquen el papel que desempeñan en el proceso productivo de la dependencia, por lo que deben definirse claramente en cada área los procesos de mayor impacto hacia los ciudadanos, clientes o sociedad.

Fuente: Francisco Moyado Estrada en La gestión de la calidad en México: una reflexión crítica (2013:51)



## Anexo 2. Características del modelo de gestión pública del CLAD

CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS
La profesionalización de la alta burocracia	Debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada.
La administración pública debe ser transparente	Sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad.
Descentralizar la ejecución de los servicios públicos	Las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas.
La administración debe basarse en la desconcentración organizacional	Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas.
La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados.	Se requiere la presencia de otros tres mecanismos, esenciales en este proceso: <ul style="list-style-type: none"><li>○ El primero de estos mecanismos es el establecimiento de un modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentralizadas. Es el denominado contrato de gestión, que tiene como base metas cuantitativas definidas a priori y posteriormente evaluadas. El contrato de gestión también debe definir qué hacer después de la evaluación, en términos de sanciones, premios u otras formas de corregir los errores.</li><li>○ La buena definición de los objetivos organizacionales depende también de la modificación de la rígida jerarquía que caracterizaba al modelo burocrático weberiano. Esto debe ser así porque es preciso hacer a los funcionarios públicos responsables de las metas, conscientes de la misión de su organización, y la mejor forma de lograrlo es delegando poder (empowerment). Por último, la administración pública basada en los</li></ul>



	<p>resultados tendrá que realizar fuertes inversiones en la construcción de instituciones y en el entrenamiento de personal calificado, de modo de posibilitar la evaluación del desempeño, tanto organizacional como individual.</p>
<p><b>La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control.</b></p>	<p><i>Control de resultados</i>, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión.</p> <p><i>Control contable de costos</i>, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas. <i>Control por competencia administrada</i>, o por cuasimercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios.</p> <p><i>Control social</i>, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos.</p>
<p><b>En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas.</b></p>	<p>La primera es aquella que comprende a las agencias que realizan actividades exclusivas de Estado, y en consecuencia son, por definición, monopólicas.</p> <p>Con respecto al segundo tipo de agencias descentralizadas, que actúa en los servicios sociales y científicos, el Estado debe continuar actuando en la formulación general, en la regulación y en el financiamiento de las políticas sociales y de servicio en un sector público no-estatal en varias situaciones.</p>
<p><b>Otra característica importante de la Reforma Gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.</b></p>	<p>Con este cambio, los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social. La consolidación de la democracia en nuestra región nos ofrece una doble posibilidad: construir una democracia representativa eficaz, apartándonos definitivamente de la herencia autoritaria, e instituir nuevas formas de participación, principalmente en lo que se refiere al control público al nivel local del suministro de los servicios públicos.</p>
<p><b>Es fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público.</b></p>	<p>De acuerdo con los principios de la Reforma Gerencial, es preciso aumentar el grado de responsabilización del servidor público en tres aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ante la sociedad, tornando la</li> </ul>



	<p>administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas. En este sentido, es preciso entrenar a los funcionarios públicos para que comiencen a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados. Además de esto, la burocracia tendrá que percibir al usuario del servicio como un posible aliado en la búsqueda por resolver los problemas.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Ante los políticos electos en términos de la democracia representativa, sean del gobierno o sean de la oposición.</li><li>○ Ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal.</li></ul>
--	--

Fuente: Miguel Guerrero Olvera en La Nueva Gestión Pública: un modelo privatizador del proceder del Estado (2008:152-154)



## BIBLIOGRAFÍA

### Hemerografía

- Agenda Presidencial de Buen Gobierno 2000-2006.
- Arellano Gault, David. *De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas*, Revista Conmemorativa del Colegio Nacional Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999, pp. 35-47.
- Austin, John Langshaw. *How to Do Things With Words*. Cambridge (Mass.) 1962 - Paperback: Harvard University Press, 2ª Edición, 2005.
- Bañón Rafael y Ernesto Carrillo. *La Nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 353.
- Bassols, Ricárdez Mario y Socorro Arzaluz Solano. *Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas*, Revista Frontera Norte Vol. 8, 1996, pp. 103-124.
- Blunstchli, Gaspar. *Derecho Público Universal*. Madrid, J. Góngora Impresor, Sin año (1876), Dos tomos, Tomo I, pp. 149.
- Bonnafus, S. *El análisis del discurso político, ponencia presentada en el Primer Simposio Internacional de Análisis del Discurso*, Madrid, abril. 1998.
- Fayol, Henri. *Administración Industrial y General*. México, Editorial Herrero Hermanos, 1969, pp. 138-139.
- Fleury, Sonia. *Reforma del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2000, 43p.
- Giménez, Gilberto *Poder, Estado y Discurso, Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*, México, UNAM, 1983.



- Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, pp. 283.
- Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, 3ª Edición, 2001, 111 p.
- Guerrero Olvera, Miguel. *La Nueva Gestión Pública: un Modelo Privatizador del Proceder del Estado. Alcances y consecuencias*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2008, pp.57-84.
- Gulick, L. H. *Notes on the Theory of Organization*. L. Gulick & L. Urwick (Eds.), *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration, 1936, pp. 3–35.
- Hood, Cristopher y Michael Jackson. *La Argumentación Administrativa*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 7-38.
- López Álvarez, Francisco. *La administración pública y la vida económica en México*. México, Editorial Porrúa, 1956, pp. 22-23.
- Lozano, Jorge, Cristina Peña-Marín y Gonzalo Abril. *Análisis del discurso. Hacia una semiótica de la interacción textual*. Madrid, Ediciones Catedra, 2ª. Edición, 1982, 253p.
- Modelo de Calidad INTRAGOB 2000-2006.
- Pardo, María del Carmen. *Teoría y práctica de la administración pública en México, Lecturas Básicas*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, pp. 9-105.
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.
- Rodríguez Gómez, César Augusto. *La alternancia municipal en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2008, 40 p.



- Sánchez González, José Juan. *Situación Actual de la ciencia administrativa*. Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999, pp. 15-33.
- Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, 482 p.
- Taylor, Frederick. *Principios de administración Científica*. México, Editorial Herrero, 1969, 124 p.
- Taylor, Wislow Frederick. *Principios del Manejo Científico*. Monterrey, Ediciones de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, Editorial Cultura, 1928, Colofón de los editores.
- Toqueville, Alexis de. *El antiguo régimen y la revolución*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006, 376 p.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública*. México, Plaza y Valdez, 1992, 330 p.
- Van Dijk, Teun A. e Iván Rodrigo M. *Análisis del discurso social y político*, Ecuador, Ediciones ABYA.YALA, 1999.
- Van Dijk, Teun A. *El discurso como interacción social*, España, Editorial Gedisa, 3ª. Edición, 2008, 460 p.
- Van Dijk, Teun A. *Estructuras y funciones del discurso*, México, Siglo XXI Editores, 14ª. Edición, 2005, 223 p.
- Wittgenstein, Ludwig. *Investigaciones Filosóficas*, España, Ediciones Altaya, 1999.



## Fuentes Electrónicas

- <http://csalazar.org/2007/10/17/historia-de-la-administracion-en-las-antiguas-civilizaciones-3/>
- [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/.../CT\\_Vol.X\\_No.I\\_1sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/.../CT_Vol.X_No.I_1sem.pdf)
- <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>
- <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1817>
- [http://web.uchile.cl/facultades/filosofia/Editorial/libros/discurso\\_cambio/72Gutie.pdf](http://web.uchile.cl/facultades/filosofia/Editorial/libros/discurso_cambio/72Gutie.pdf)
- <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger/admyorgmlm.htm>
- <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/555/55501203.pdf>
- <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n26/osilva.html>
- <http://www.discourses.org/cv/De%20la%20gramatica%20del%20texto%20al%20an%20alisis%20critico%20del%20discurso.pdf>
- [http://www.elprisma.com/apuntes/administracion\\_de\\_empresas/gestionpublica/default3.asp](http://www.elprisma.com/apuntes/administracion_de_empresas/gestionpublica/default3.asp)
- <http://omega.ilce.edu.mx:3000/sites/csa/principio/inicio.html#introduccion>
- [http://www.cusxxi.edu.mx/pdfs/explanans3/EXPLANANS\\_MAYADO ESTRADA.pdf](http://www.cusxxi.edu.mx/pdfs/explanans3/EXPLANANS_MAYADO ESTRADA.pdf)
- <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/93/14.pdf>
- [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/L6XM36EP3S3MIF7MKGRRTLH733V7H5.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/L6XM36EP3S3MIF7MKGRRTLH733V7H5.pdf)
- [http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/descargas/estudios\\_investigaciones/ElCambioPoliticoEnMexico.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/estudios_investigaciones/ElCambioPoliticoEnMexico.pdf)



- [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XIV\\_NoIII\\_2dosem/06ARELLANO.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIV_NoIII_2dosem/06ARELLANO.pdf)
- <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>
- <http://iapem.mx/Libros/2008%20108%20La%20nueva%20gestion%20publica%20978-968-6452-79-6.pdf>