
Introducción

INTRODUCCIÓN

Los grandes cambios políticos, económicos y sociales, pero sobre todo la heterogeneidad de demandas globales han llevado a la búsqueda de nuevas estrategias e instrumentos para eficientar y legitimar la actuación de los gobiernos. Entre las alternativas propuestas sobresale el enfoque teórico de la Nueva Gestión Pública (NGP); el cuál ha sido retomado en países como México, dentro de sus diferentes niveles de gobierno, con el objeto de marcar orientaciones y prácticas encaminadas a transformar al sector público y sus organizaciones. La NGP constituye una corriente interesante de aprendizaje administrativo para enfrentar la complejidad existente; dado que es un proceso progresivo que se expresa en forma distinta en contextos y realidades específicas.

A nivel local, la NGP ha ocupado un lugar importante dentro de las agendas municipalistas. Pese a que implica esfuerzos culturales, políticos e institucionales ha sido concebida como una opción viable para mejorar las capacidades, la comunicación, la cooperación y la ejecución de proyectos de gobierno. No obstante, la integración de los principios de la NGP dentro de los sistemas de planeación municipal no garantiza que las administraciones se vuelvan más eficientes, eficaces y competitivas. La NGP no puede ser ideada como una receta mágica que por ende traerá los beneficios requeridos para el cumplimiento de las metas gubernamentales. Por tanto, es preciso documentar el grado de avance de la NGP en los municipios y de ésta forma observar los alcances que ha tenido sobre los cambios experimentados en las organizaciones; para así reflexionar sobre sus limitaciones, su pertinencia y sus desafíos.

El objetivo general de este trabajo, por tanto, fue identificar qué elementos de la Nueva Gestión Pública (gestión estratégica y gestión de calidad) están presentes en los documentos programáticos y normativos del gobierno de Texcoco de 2006 a 2009 y cómo han incidido en el arreglo organizacional. Específicamente se planteó como objetivo analizar si realmente se implantaron elementos de la NGP (gestión estratégica y gestión de calidad) en el gobierno de Texcoco de 2006 a 2009 y si estos transformaron su estructura organizacional. Asimismo, otro objetivo específico fue determinar a través del análisis teórico de la NGP (gestión estratégica y gestión de calidad) los desafíos de la

administración municipal de Texcoco de 2006 a 2009 en materia programática y pragmática.

La pretensión de este trabajo de investigación, por tanto, fue estudiar la NGP y el Arreglo Organizacional (AO) en el Municipio de Texcoco para corroborar o contrastar una hipótesis general y dos específicas. La primera que plantea que existen elementos de la NGP (gestión estratégica y gestión de calidad) en los documentos programáticos y normativos del gobierno de Texcoco de 2006 a 2009 que no respondían al arreglo organizacional del municipio. La segunda que expresa que los elementos de la NGP no se implantaron exitosamente en el gobierno municipal de Texcoco ni transformaron su estructura organizacional. La tercera que enuncia que el análisis teórico de la NGP (gestión estratégica y gestión de calidad) permite aseverar los desafíos de la administración municipal de Texcoco de 2006 a 2009 en materia programática y pragmática.

Las pregunta central de la investigación fue: ¿Qué elementos de la NGP (gestión estratégica y gestión de calidad) están presentes en los documentos programáticos y normativos del gobierno de Texcoco de 2006 a 2009 y cómo incidieron en el arreglo organizacional?. Las interrogantes sobre las cuales se constituyó el eje de la investigación fueron: 1) ¿Cuáles son los fundamentos teóricos de la NGP y el AO?, 2) ¿Cuál es el estado de la cuestión, es decir, el contexto de análisis de la NGP y el AO? y 3) ¿Realmente se implantaron elementos de la NGP en el gobierno de Texcoco de 2006 a 2009 que transformaron su arreglo organizacional?. Para responder a cada uno de dichos cuestionamientos se desarrollaron cinco capítulos, con sus correspondientes apartados que se presentan a continuación.

El primer capítulo denominado *Fundamentos Teóricos de la Nueva Gestión Pública y el Arreglo Organizacional* está compuesto por dos apartados. En el primero se enuncian los enfoques teóricos que sustentan la NGP, se define y conceptualiza a la NGP, se presentan los modelos de la NGP y se desarrollan sus principios y herramientas con el objeto de fundamentar su origen, su objeto, su importancia y los beneficios e implicaciones que conlleva. El segundo apartado, *Teoría de las organizaciones y Arreglo Organizacional*, parte de la reflexión sobre la Teoría de las Organizaciones, sus enfoques y del propio

concepto de organización; como aspectos interesantes para la construcción del concepto y definición del arreglo organizacional y sus elementos de análisis.

El segundo capítulo denominado *La Nueva Gestión Pública y el Arreglo Organizacional: el contexto de análisis* llama la atención sobre la importancia que ha tenido la NGP en los arreglos organizacionales de los gobiernos en el mundo, en México, a nivel estatal y en los municipios mexicanos. Enfatiza la introducción de la NGP como parte de las reformas promovidas por diferentes países para dar respuesta a la complejidad económica, política y social existente. La relevancia de este capítulo radica en que por un lado permite ubicar las condiciones en torno a las cuales se introdujeron los principios de La NGP y por otro hace posible entender su protagonismo, trayectoria y retos en los gobiernos locales.

El tercer capítulo, nombrado *El Municipio de Texcoco: Contextualización y Modernización Administrativa*, presenta las características geográficas y sociopolíticas del municipio de Texcoco con el afán de brindar elementos de interés para comprender el proceso de modernización municipal. Consecuentemente, denota la importancia de dicho municipio como universo de estudio al resaltar como su desarrollo organizacional ha manifestado la existencia de un discurso y una voluntad política relacionados con los principios y herramientas de la NGP.

El cuarto capítulo como su nombre lo indica, gira en torno a la *Metodología de la Investigación*. Hace énfasis en el hecho de que las decisiones metodológicas de la investigación giraron en torno a hacer una caracterización preliminar del fenómeno que había que esclarecer y plantear formalmente el problema objeto de estudio; presentar el marco teórico a partir de la revisión de la literatura más relevante; explorar la realidad e imaginación de una hipótesis plausible, con verdadero significado en el marco teórico y contextual antes delimitado; y llevar a cabo un estudio empírico orientado a la verificación (o refutación) de la capacidad explicativa de la hipótesis formulada. Asimismo, referencia los tres métodos utilizados: análisis síntesis, muestreo selectivo de informantes clave y censo.

El quinto capítulo, *Gestión Pública Municipal y Arreglo Organizacional en el Municipio de Texcoco de 2006 a 2009: Presentación de Resultados*, constituye la parte

medular de la investigación. En primera instancia, muestra la presencia de los principios y herramientas de la NGP en los documentos programáticos y normativos del gobierno municipal. Posteriormente, confronta el modelo de la NGP con respecto a la realidad administrativa municipal a partir de las características - identificadas con la aplicación de la metodología - de su arreglo organizacional.

El apartado de conclusiones corrobora la hipótesis de que efectivamente existen elementos de la NGP – Gestión Estratégica y Gestión de Calidad - en los documentos programáticos y normativos de Texcoco de 2006 a 2009, los cuales no respondían al arreglo organizacional del gobierno municipal. Destaca el hecho de que la incidencia de la NGP en el arreglo organizacional no fue trascendental; lo cual se visualizó al detectar lo que se ha hecho en torno a la NGP, las problemáticas que se han enfrentado y los puntos de la NGP en los cuáles hay que trabajar aún o, simplemente, desechar por su poca viabilidad contextual y cultural. Finalmente se emiten algunas recomendaciones y se expresa que el trabajo de investigación se presenta como una propuesta de análisis en torno a la NGP y el AO que pretende ser útil y valiosa para los estudiantes de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.

CAPÍTULO 1.

Fundamentos Teóricos de la Nueva Gestión Pública y el Arreglo Organizacional

CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EL ARREGLO ORGANIZACIONAL

*“Los que se enamoran de la práctica sin la teoría
son como los pilotos sin timón ni brújula,
que nunca podrán saber a dónde van”
Leonardo Da Vinci*

El objetivo del presente capítulo es describir las aportaciones teóricas y aspectos característicos que corresponden a la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Arreglo Organizacional (AO)¹. Con ello, se pretende reconocer indicadores que permitan, posteriormente, aproximar la explicación empírica de la gestión pública municipal en Texcoco bajo la óptica de los referentes teóricos expuestos. Es decir, se trata de lograr una visión abarcativa del amplio espectro de ideas, conceptos, principios y técnicas que orientan dichos tópicos a fin de tratarlos de manera conclusiva para facilitar su manejo esbozando una propuesta viable de abordaje.

El contenido capitular se estructura analíticamente en dos partes. En primer lugar, presenta las tendencias teóricas, definiciones, principios y herramientas que han orientado la reflexión la Nueva Gestión Pública; que permiten visualizarla como uno de los derroteros del estudio publiadministrativo. En segundo lugar, resalta aspectos angulares de la Teoría de las organizaciones, como base para la comprensión del Arreglo Organizacional, su definición y elementos distintivos.

1.1 NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

1.1.1 ENFOQUES TEÓRICOS QUE SUSTENTAN LA NGP

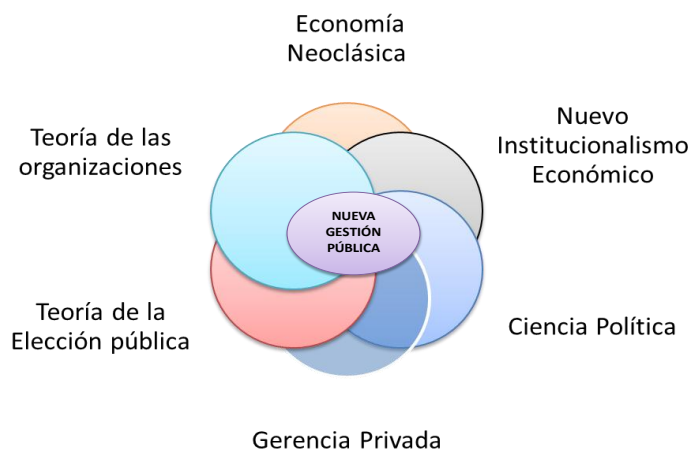
La Nueva Gestión Pública o *New Public Management* “ni es una disciplina académicamente consolidada ni dispone de un cuerpo teórico claro y bien delimitado” (Brugué y Subirats, 1996:17). La NGP es un enfoque del conocimiento que se configura como un híbrido e incorpora elementos del mundo empresarial, de las aproximaciones más tradicionales a la administración pública, del análisis de las políticas públicas y de la propia

¹ En lo sucesivo se usarán las siglas NGP en lugar de “Nueva Gestión Pública” y AO para referirse a “Arreglo Organizacional”.

ciencia política (Gunn, 1996). Es en sí misma una propuesta sustentada en la unión de una variedad de teorías, discursos, herramientas y corrientes de pensamiento.

Las principales teorías que han nutrido el proceso de construcción teórica de la NGP son: la *Economía Neoclásica*, el *Nuevo Institucionalismo Económico*, la *Ciencia Política*, la *Gerencia Privada*, la *Teoría de la Elección Pública* y la *Teoría de las Organizaciones* (Ver diagrama No. 1). Todas ellas, desde sus diferentes aristas, han proporcionado conocimientos e inspirado técnicas que han sido retomadas por la NGP. Es decir, constituyen las bases de articulación, sistematización y orientación de los conceptos, supuestos, propuestas, tecnologías y prácticas de la NGP.

Diagrama No. 1 Principales teorías que han nutrido el proceso de construcción teórica de la NGP.



Fuente: Elaboración propia a partir de las aportaciones de Gelinier (1975), Bozeman (1998), García (2007) y López (2008).

La Economía Neoclásica funda sus postulados en las premisas del *Estado racionalizado* y *Lean management*²; mismos que sustentan la influencia de dicho enfoque sobre la NGP. El primero aboga por un Estado cuya actuación se basa en hacer únicamente aquello que los ciudadanos no puedan conseguir por sí mismos en el mercado. El segundo es una forma de administración dirigida a lograr la eficiencia económica mediante el proceso de mejora permanente de los servicios prestados, el aprovechamiento del potencial

² La traducción tácita de Lean Management es Apoyo Gerencial.

de los funcionarios, la orientación a la consecución de objetivos y una estructura organizativa horizontal y basada en procesos (Navas, 2010).

El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) subraya que las instituciones³ “condicionan la toma de decisiones, las conductas y comportamientos de los individuos” (North, 2006). Su relevancia con respecto a la NGP radica en el hecho de que a través del NIE la NGP encuentra el sendero que le permite analizar los procesos de desarrollo institucional y su relación con el ambiente. El NIE examina, precisamente, los aprendizajes que permitan a las organizaciones adaptarse, reducir los costos de transacción, facilitar los intercambios y promover las transacciones comerciales y el comercio (North, 2006; Peters, 1999; Williamson, 1985; Powell y DiMaggio, 2001).

La Ciencia Política, como aproximación disciplinaria a los problemas de la política, tiene como argumento central “recrear la actividad de los ciudadanos para determinar cómo ha de ser su gobierno y su sociedad” (Emmerich, 2007:27). Implica el estudio de las relaciones políticas orientadas a establecer metas colectivas y el estudio de instituciones, estructuras y decisiones políticas que impliquen poder ciudadano. Sus aportaciones a la NGP corresponden a los análisis comportamentistas, impulsados por Herbert Simon (1982) y David Easton (2001), que acentúan, a través del examen de la toma de decisiones, los tipos de racionalidad y los problemas de relaciones entre políticos y funcionarios.

La Gerencia Privada tiene como idea básica mostrar “cómo las organizaciones individuales alcanzan sus objetivos, dadas las circunstancias de su entorno operativo” (Metcalf, 1999). Sus principales directrices, orientadas hacia la NGP, están enfocadas en las perspectivas de eficiencia, efectividad y económica, las cuáles son tomadas del modelo de pensamiento individualista y racional (Mokate, 2006: 17). Su propósito es conducir, armonizar y dar coherencia a las operaciones de las empresas a través de la administración-dirección que inmiscuye previsión, organización, coordinación y control. Aboga por otorgar mayor autonomía a los managers (gerentes), reducir las regulaciones y enfocarse en los resultados (Cejudo, 1995).

³ El término institución puede ser entendido como una explicación de la estabilidad en los procesos políticos y sociales, como un conjunto de reglas formales e informales o como patrones producto de rutinas organizacionales (Vergara, 2000).

La Teoría de la Elección Pública “es el estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado; es la aplicación de la Economía a la Ciencia Política” (García Sánchez, 2007:39). Expresa que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional; buscando optimizar los beneficios de sus decisiones orientadas a la asignación de recursos, por definición limitados (Meny y Thoening, 1992). Sus alcances con respecto a la NGP radican en el hecho de que marca el acento en los mecanismos de mercado y la rendición de cuentas para inducir la competencia entre agencias públicas y reducir las tendencias expansivas de la burocracia (Cejudo, 1995).

La Teoría de las Organizaciones se ocupa de explicar las relaciones establecidas por los individuos con las organizaciones, con el afán de diseñar organizaciones cada vez más eficientes y racionales, capaces de enfrentar los intensos procesos de transformación mundial (Arellano, 2003). “Incluye principios de organización que aseguren una toma de decisiones correcta, de la misma manera que incluye principios que aseguren una acción efectiva” (Simon, 1982:3). Su trascendencia dentro del estudio de la NGP radica en el hecho de que esta última “tiene por objeto el comportamiento de redes de organizaciones y proporciona el marco de valores e instituciones en las que operan las organizaciones a nivel micro” (Mokate y Saavedra, 2006:16).

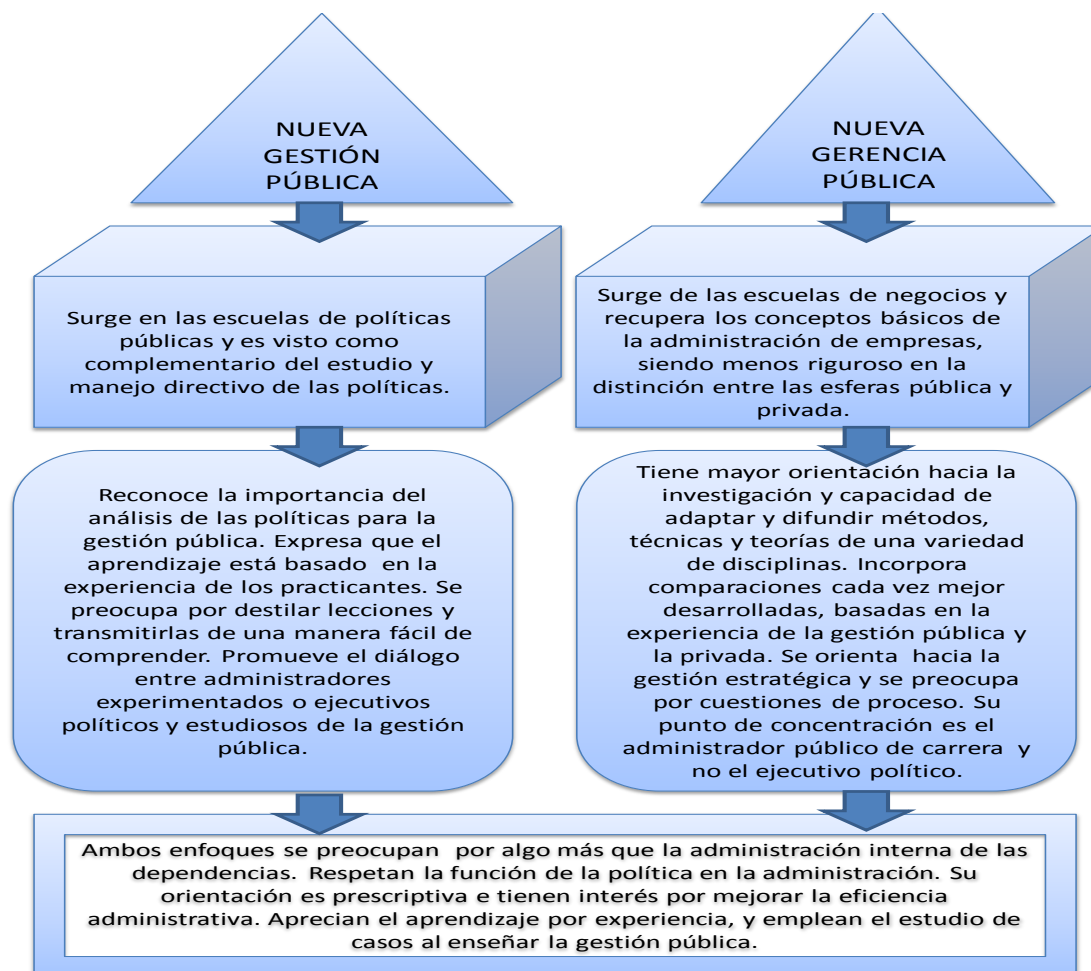
La NGP, entonces, ha implicado la recombinación de diferentes elementos de las teorías antes mencionadas; lo cual ha llevado a que sea entendida desde dos grandes enfoques teóricos: *la Nueva Gestión Pública* y *la Nueva Gerencia Pública* (Bozeman, 1998). Dichos enfoques son imprescindibles de abordar, pese a sus discordancias. La conjugación de sus postulados constituye el eje central de la NGP, ya que éstos han marcado sus orientaciones de actuación y han conducido los procesos de reforma administrativa y gubernamental.

El enfoque de *Nueva Gestión Pública* alude a una serie de propuestas que pretenden ser el renacimiento del pensamiento académico sistemático y metodológico de la arcaica “administración pública” (Arellano, 1995). “Representa una oportunidad para atender dos problemas fundamentales para el gobierno, la definición de lo que el gobierno debe hacer (definición de las políticas públicas, con su respectiva carga de política) y el problema de administrar de manera eficiente y eficaz los recursos públicos” (Cárdenas, 2002:176). Es un

enfoque que enfatiza todo el proceso administrativo público (planeación, organización, ejecución, control y evaluación) y busca aprendizajes con base en las aportaciones, comunicación y consenso entre académicos, administrativos y políticos.

La Nueva Gerencia Pública “tiene que ver con la introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficientes y eficaces las organizaciones públicas” (Sánchez González, 2001:37). “Es el conjunto de métodos de análisis y de decisión que permiten a los gobiernos reconceptualizar sus acciones” (Cabrero, 1999). Se constituye como una alternativa centrada en la dirección de las administraciones públicas para enfrentar las crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad presentes en la actualidad (Ver Diagrama No. 2).

Diagrama N° 2 Enfoques Teóricos de la Gestión Pública.



Fuente: Elaboración propia en base a apreciaciones del libro de Bozeman (1998: 37- 41).

La NGP, por tanto, es un enfoque cuyo abordaje implica tener en consideración sus sustentos teóricos y, por supuesto, sus enfoques analíticos. Es simple y sencillamente una propuesta que no es ni pretende ser unívoca. Infiere una concepción holística de sus postulados y herramientas con el fin de obtener “un gobierno que cueste menos y trabaje mejor” (García Sánchez, 2007). Su conceptualización, por tanto, debe tener en cuenta la interrelación de diversos elementos, modelos y prácticas significativos.

1.1.2 NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTO Y DEFINICIÓN

La relevancia de conceptualizar a la NGP radica en el hecho de que “toda comunicación científica sería empieza por aclarar los conceptos utilizados, más aún si se trata de sus conceptos claves” (Nohlen, 2007:9). Implica marcar los límites para la comprensión y reflexión del término. Además, vislumbra directrices sobre las cuáles se ha de conducir el análisis de sus prácticas e impactos en diversos entornos gubernamentales y, particularmente, en el municipio de Texcoco.

Las aproximaciones al término de NGP han sido diversas. Hacen referencia a el gerencialismo⁴ (managerialism) (Pollit, 1990), administración basada en el mercado (market-based public administration) (Lan y Rosenbloom, 1992) y “gobierno emprendedor” (entrepreneurial government) (Osborne y Gaebler, 1992). Todas ellas reflejan diferentes perspectivas de análisis en torno a la NGP, implicando aseveraciones distantes y puntos de encuentros interesantes.

Los atisbos de la NGP – de acuerdo a Omar Guerrero (2000) - se encuentran en primera instancia en el surgimiento de la administración pública norteamericana con Woodrow Wilson (1887) y del advenimiento de las Ciencias del Management (Manejo). No obstante, el uso del concepto de NGP surge como categoría analítica tras la necesidad de “usar los recursos con la máxima eficiencia para lograr satisfacer las demandas de los ciudadanos, aprovechar las oportunidades de un mundo globalizado y competitivo para alcanzar sociedades más acordes con los deseos colectivos” (Olías de Lima, 2001:3). Por tanto, el concepto de nueva gestión aplicado a los asuntos públicos, es relativamente reciente.

⁴ Respecto al *management*, hay que precisar que es un enfoque que “está centrado en la planificación, organización, dirección y control de una unidad organizativa, que vienen a proponer nuevas y diferentes capacidades que permitan el manejo de cambios estructurales a nivel interorganizativo” (Chosco, 2006:9).

No existe un consenso pleno respecto al concepto de la NGP, pero al menos, en sus diversas variantes es claro que implica la búsqueda de estrategias orientadas a un funcionamiento eficaz y eficiente de las organizaciones públicas. “Persigue una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia a los procesos, planes y resultados, para que perfeccionen el sistema de elección y favorezcan la participación ciudadana” (García Sánchez, 2007:37).

La NGP “se encuentra orientada a la acción y solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación”. (Ospina, 1993). Es algo más que un modo de hacer las cosas; “es fundamentalmente 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, 1997:37). Pretende ser una alternativa de actuación para hacer frente a la diversidad de problemas y situaciones; para lo cual “adopta herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos” (Navas, 2010:1).

De acuerdo a Blanca Olías de Lima (2001: XI) “la Nueva Gestión Pública se define como el intento de dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano”. Resalta la importancia de conocer las necesidades de la ciudadanía para propugnar por una prestación de servicios basada en los principios de competencia, eficiencia, efectividad, transparencia y rendición de cuentas. Se dirige hacia la satisfacción de las demandas a partir del desarrollo de capacidades gerenciales y ejercicio honesto de las funciones gubernamentales.

“La NGP propone un cambio (una apuesta, en realidad, con riesgos implicados) de énfasis y estrategias de acción gubernamental y de las relaciones entre el aparato, el poder legislativo y la sociedad en un régimen político particular” (Arellano, 2003:13). Pretende alcanzar el equilibrio entre las reglas existentes y la necesaria intervención pública (Crozier, 1997). Infiere una red de decisiones en la que los actores gubernamentales, políticos y sociales unen sus voces con razones estructurales y coyunturales de por medio.

La Nueva Gestión Pública también puede ser definida a partir de sus funciones (Allison, 1983) las cuáles son: gestión estratégica, gestión de componentes internos y gestión de componentes externos. La gestión estratégica busca establecer objetivos y prioridades y diseñar planes operativos para alcanzarlos. La gestión de los componentes internos pretende organizar, gestionar los recursos humanos y los financieros y controlar los resultados obtenidos. La gestión de los componentes externos implica tratar con las unidades externas de la propia administración pública, con otras organizaciones independientes, con la prensa y con los ciudadanos.

La NGP es un enfoque que enfatiza por un lado las apreciaciones de la política pública y por otro lado las capacidades gerenciales. Implica constituirse “como un campo de debate profesional y de políticas, de proyección internacional, acerca de temas concernientes a la gerencia pública, incluyendo políticas de gerencia pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales” (Barzelay, 2001). Se ocupa del comportamiento de todo un sistema, es decir, de la dirección de grupos enteros de organizaciones y redes interinstitucionales que conforman el sistema de gobierno público en su conjunto.

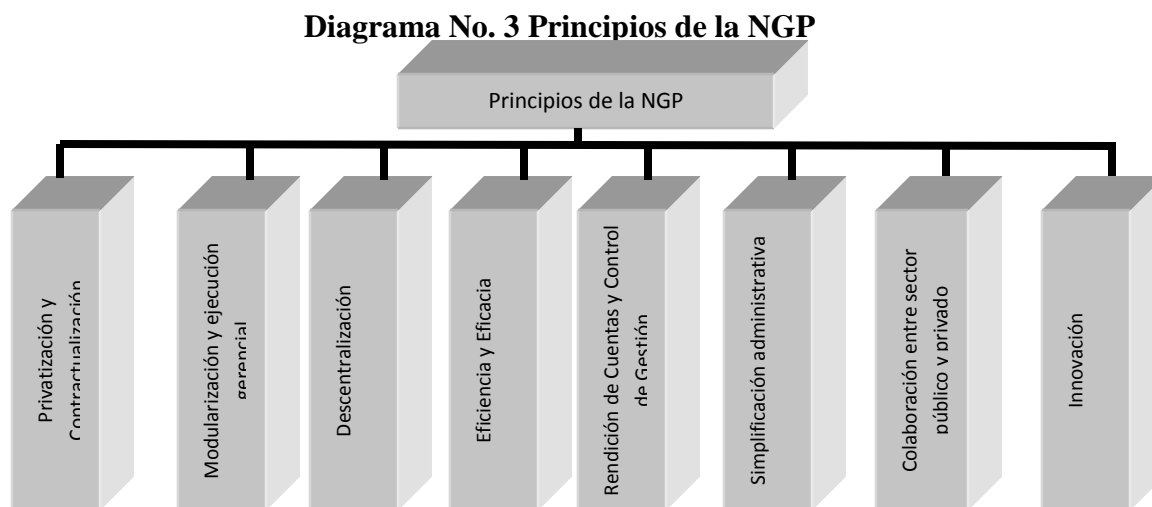
Para los fines de este estudio, se define a la NGP como un nuevo paradigma para la administración pública, tendiente a fortalecer el desempeño del sector público a partir de la búsqueda e integración de diversos elementos, técnicas e instrumentos. Se reconoce el hecho de que invoca como principio fundamental la ética y rendición de cuentas (accountability) del funcionario público y fomenta una cultura orientada al desempeño en un sector público menos centralizado. Asimismo, se parte de la premisa de que la NGP pretende alcanzar el desarrollo de la competitividad y flexibilidad en la función pública dado que se dirige a alcanzar un gobierno previsor, empresarial, catalizador, guiado por una misión y orientado hacia el mercado, el cliente y los resultados.

La NGP, por tanto, es entendida, tal y como lo estipula Sánchez (2001:300), en su amplio sentido social, político y económico, además de ser comprendida en los parámetros de la vida organizacional de las instituciones públicas. En términos de lo social debe concebirse como una tendencia dirigida a asegurar la capacidad de respuesta de los gobiernos a las demandas sociales. En términos de lo político es una opción viable para

alcanzar una mayor politización de funcionarios que promuevan la articulación de intereses colectivos y a la vez auspicien la participación ciudadana en los asuntos públicos. En lo económico, se visualiza como una serie de prácticas dirigidas a hacer más eficiente y eficaz el uso de los recursos públicos. Dentro de lo organizacional es una perspectiva que otorga sentido de dirección a los gobiernos y potencia el manejo de los entornos.

1.1.3 PRINCIPIOS DE LA NGP

Diversos autores y analistas – como Bozeman, Barzelay, Osborne, Gaebler, Crozier y Barbera - han identificado una serie de criterios esenciales que caracterizan a la NGP. Pese a sus diferentes posturas, todos concuerdan en que existen ciertos principios que corresponden a dicho enfoque (Ver Diagrama No. 3) y constituyen las bases sobre las cuáles se han orientado las reformas neogerenciales en contraposición al modelo tradicional de la administración pública descrito por Weber. Sus reflexiones permiten visualizar que aunque dichos principios no son aplicados de manera rigurosa en cada una de las experiencias de la NGP, deben ser tomados en cuenta para comprender sus alcances y así poder determinar los desafíos que plantea su implantación.



Fuente: Elaboración propia en base a Iván Andreu Barbera (2010).

1.1.3.1 Principio de Privatización y Contractualización

El principio de privatización tiene como meta reducir la intervención del Estado en la economía. Comprende no sólo una transferencia de bienes públicos al sector privado, sino también la desregulación de determinadas actividades públicas o privadas, al igual que la concesión de la prestación de servicios públicos al ámbito privado. Abarca “la

desnacionalización o venta de propiedades estatales, la desregulación (liberalización), y la tendencia a la competitividad, junto con la introducción de propiedad privada y acuerdos de mercado en los Estados sociales” (Hartley y Parker, 1991:11).

La contractualización (contracting) “consiste en la utilización de la figura jurídica del contrato escrito, como fórmula para solicitar a dependencias del mismo gobierno realizar alguna tarea que antes desarrollaba directamente la dependencia, con su personal y con sus recursos” (Martínez, 2005:17). Implica la celebración de contratos para que empresas o suministros privados proporcionen los bienes o servicios que debe garantizar el gobierno. Pretende economizar los costos de los procedimientos administrativos, aun y cuando el hecho de “monitorear los contratos puede implicar la creación de una nueva burocracia con personas de mayor preparación que resultan más costosas” (Peters, 2004:34).

1.1.3.2 Principio de Modularización y ejecución gerencial

El principio de modularización surge como respuesta a la complejidad y heterogeneidad de problemas a los que se enfrentan las administraciones públicas. Busca agilizar y hacer más efectivos a los sistemas operativos. Disminuye el tamaño de los organismos superiores a través de la utilización de autoridades y agencias autónomas. Consiste en crear varias rutinas (funciones o procedimientos) y así segmentar los problemas y hacerlos más entendibles y solucionables para los miembros de la organización.

La ejecución gerencial hace referencia a la importancia radical que tienen los gestores públicos profesionales para desarrollar la táctica y consecución material de los objetivos marcados por los políticos. Enfatiza que los gobiernos deben otorgar un alto grado de flexibilidad a los funcionarios, generar incentivos que incrementen la eficiencia, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas. Hace necesario partir de una visión y planificación estratégica a largo plazo y escalonada, “donde se tengan en cuenta los impactos previstos, que a su vez habrán de ser proyectados sobre evidencias y no sobre dogmas políticos”. (Barbera, 2010:186).

1.1.3.3 Principio de Descentralización

El principio de descentralización se refiere a “la transferencia de autoridad y responsabilidad de funciones públicas del gobierno central hacia las organizaciones gubernamentales subordinadas o cuasi-independientes u organizaciones del sector privado” (Martínez, 2007:69). Desde la perspectiva de la NGP, el principio de descentralización propugna por una organización compuesta por unidades operativas con capacidad de autocontrol, de decisión y de maniobra. Implica proporcionar programas de capacitación para empleados, auspiciar técnicas y mecanismos para la toma de decisiones y la transferencia de autoridad. Es en sí mismo, un instrumento dirigido al empoderamiento de los empleados y equipos operativos administrativos.

1.1.3.4 Principio de Eficiencia y Eficacia

La eficiencia se refiere al uso racional de los medios para alcanzar un objetivo predeterminado con el mínimo de recursos y tiempo disponibles. Su búsqueda implica visualizar el manejo de los diferentes tipos de recursos (financieros, humanos, técnicos, materiales) en las diversas actividades (administración interna, prestación de servicios, programas específicos) y relacionarlos con los diversos tipos de productos que se están generando (servicios ofrecidos, usuarios atendidos, trámites realizados, recursos liberados, etc). En ocasiones su determinación se basa en los métodos de análisis de costo-beneficio, costo-efectividad, de excedentes de productividad, o incluso métodos de reingeniería de procesos (Cabrero, 2000:40-42).

La eficacia es la capacidad de alcanzar el efecto que se espera o se desea tras la realización de una acción y mediante un diseño organizativo adecuado y los incentivos apropiados. “No sólo incorpora indicadores de tipo cuantitativo sino que se trata de una evaluación más profunda desde las características cualitativas que la estructura del gobierno y los sistemas de relación institucional presentan, y en qué medida se convierten en elementos que facilitan el logro de objetivos de programas y acciones de gobierno o por el contrario dificultan la consecución de dichos logros. Se dirige a identificar claramente los centros de responsabilidad, los centros de coordinación, los centros de control y supervisión, y los centros de monitoreo y direccionamiento; observando en cada uno de ellos su funcionamiento y generación de resultados” (Cabrero, 2000:48).

1.1.3.5 Principio de Rendición de cuentas y control de gestión

El principio de la rendición de cuentas está directamente relacionado con la premisa de que las administraciones públicas deben ser más abiertas, accesibles y transparentes; es decir su responsabilidad implica el aceptar el escrutinio público como derrotero confiable para conocer el fundamento, justificación y legitimación de sus acciones (Uvalle, 2003). Por tanto, la rendición de cuentas implica que “los entes públicos deben dotarse de los instrumentos necesarios para poder conocer y juzgar su propia gestión, además de informar al ciudadano de sus derechos y de los resultados de ésta” (Barbera, 2010:189).

El control de gestión, por otra parte, “es un instrumento que favorece la publicación de los gobiernos” (Uvalle, 2003:46). Debe contener cuatro subsistemas: de control presupuestal, de control programático, de control de desempeño gubernamental y de evaluación de impactos de programas y políticas. El primer subsistema observa la adecuada y oportuna asignación de recursos por áreas y programas. El segundo subsistema observa el grado de avance de los programas municipales de acuerdo con las líneas de acción previstas. El tercer subsistema evalúa los logros generales de la acción de las diversas áreas y dependencia de gobierno. El cuarto subsistema evalúa al menos los primeros efectos del proyecto gubernamental en marcha en el espacio de referencia (Cabrero, 2000:31).

1.1.3.6 Principio de Simplificación administrativa

La simplificación administrativa es un proceso de cambio permanente que requiere de iniciativa y decisión política. Consiste en eliminar y compactar fases del proceso administrativo, así como requisitos y trámites a fin de ganar agilidad y oportunidad en la prestación de los servicios públicos o trámites administrativos. Se dirige a reducir las vallas, barreras y costos que impiden una mayor eficiencia social en la interacción de los ciudadanos y los agentes económicos (Ministerio de Educación de Perú, 2010:4).

1.1.3.7 Principio de Colaboración entre sector público y privado

El principio de colaboración entre sector público y privado implica “un trabajo conjunto entre los dos sectores para consensuar los programas y acercarlos al máximo a los ciudadanos” (Barbera, 2010:190). Tiene por objeto la realización de una actuación global e integrada, en la que se pretende lograr la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicios

públicos o relacionados con actuaciones de interés general. Su importancia radica en que pretende aprovechar los recursos y las facultades del sector privado en favor de la infraestructura y la calidad y eficacia de los servicios públicos.

1.1.3.8 Principio de Innovación

La innovación “es un elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamientos y relaciones en el contexto) que puede ser capaz de afectar la agencia organizacional” (Arellano y Cabrero, 1993:70). “Se relaciona con el hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera” (Del Castillo, 2000:285). Sus diferentes de análisis son: a) nivel funcional de la innovación, b) nivel estructural de la innovación, c) nivel comportamental de la innovación y d) nivel relacional de innovación.

1.1.4 HERRAMIENTAS DE LA NGP

La NGP representa al mismo tiempo un espacio de reflexión sobre la administración pública y un marco donde desarrollar herramientas que permitan mejorar o facilitar su quehacer diario (Brugué y Subirats, 1996:17). Como espacio de reflexión implica el análisis del impacto que ha tenido sobre la administración pública en lo que concierne a su conceptualización, tamaño, estructura y cultura corporativa. Como marco de desarrollo hace imprescindible caracterizar cada una de esas herramientas que constituyen las bases de su aplicación y orientación procedimental de acuerdo a las especificidades de cada sistema de gobierno.

Es importante precisar que las herramientas de la NGP son diversas. No obstante sobresalen la gestión estratégica y la gestión de calidad como categorías de análisis dentro de la NGP. Su importancia radica en que es a partir de estas que se han ido estructurando nuevos valores administrativos. Han sido las directrices principales sobre las cuales se ha pretendido auspiciar una cultura de la eficiencia económica y del desempeño dentro de las organizaciones gubernamentales. El conocimiento acerca de su desarrollo, características y proposiciones es interesante y sobre todo representa un punto trascendente para la reflexión sobre las incidencias de cada una de estas herramientas en lo que concierne a los procesos de reforma administrativa.

1.1.4.1 Gestión Estratégica

La gestión estratégica surge en el sector empresarial tras el éxito de la estrategia en el escenario bélico y la crisis del modelo de desarrollo mundial de posguerra. Sus atisbos teóricos se encuentran en los trabajos de Alfred D. Chandler (1962), Igor Ansoff (1965), E. Learned, R. Christensen (1965), Kenneth R. Andrews (1965), George Steiner (1979), Michael E. Porter (1980,1990), H. Mintzberg (1991, 1994,1998) y Hamel y C.K. Prahalad (1994). Su desarrollo está ligado a la relevancia del enfoque de la planeación estratégica dentro de los modelos de decisión racional.

La relevancia del enfoque de la gestión estratégica como herramienta de la NGP se percibe dentro de sus áreas de acción que son: gestión programática, gestión política y gestión organizacional (Mokate y Saavedra, 2006). La gestión programática consiste en cumplir con la misión organizacional⁵ y crear valor público a través de un conjunto de políticas, programas y proyectos pertinentes que generen progreso hacia la resolución de problemas. La gestión política consiste en crear y/o consolidar la legitimidad, los recursos, la autorización y/o apoyo para implementar la misión organizacional y crear valor público. La gestión organizacional propone establecer y manejar una organización comprometida con su misión, que cuente con la capacidad organizacional de llevar adelante una gestión efectiva, eficiente, equitativa, ética y sostenible que cree valor público (o valor social).

La gestión estratégica implica “el compromiso de todos aquellos que colaboran en su ejercicio en torno a una perspectiva particular de cómo la organización crea valor público⁶ e implementa un conjunto de actividades particulares que llevan a cabo para alcanzar sus objetivos” (Mokate y Saavedra, 2006:20). Sus principios de dirección son “la preocupación por el largo plazo; integración de metas y objetivos en una jerarquía coherente; reconocimiento de que la gestión estratégica y la planeación no se implementan por sí mismas; una perspectiva externa que acentúa la anticipación; y la formación de los cambios en el medio; además de estar atento a la práctica del poder político” (Citado en Martínez, 2005:25). Constituye en sí misma un enfoque integrador para alcanzar la eficiencia y los resultados finales esperados por todas de las unidades de la organización.

⁵ “La misión es la ideología central de una organización, la que define el propósito de la organización y sus valores” (Mokate y Saavedra, 2006:21).

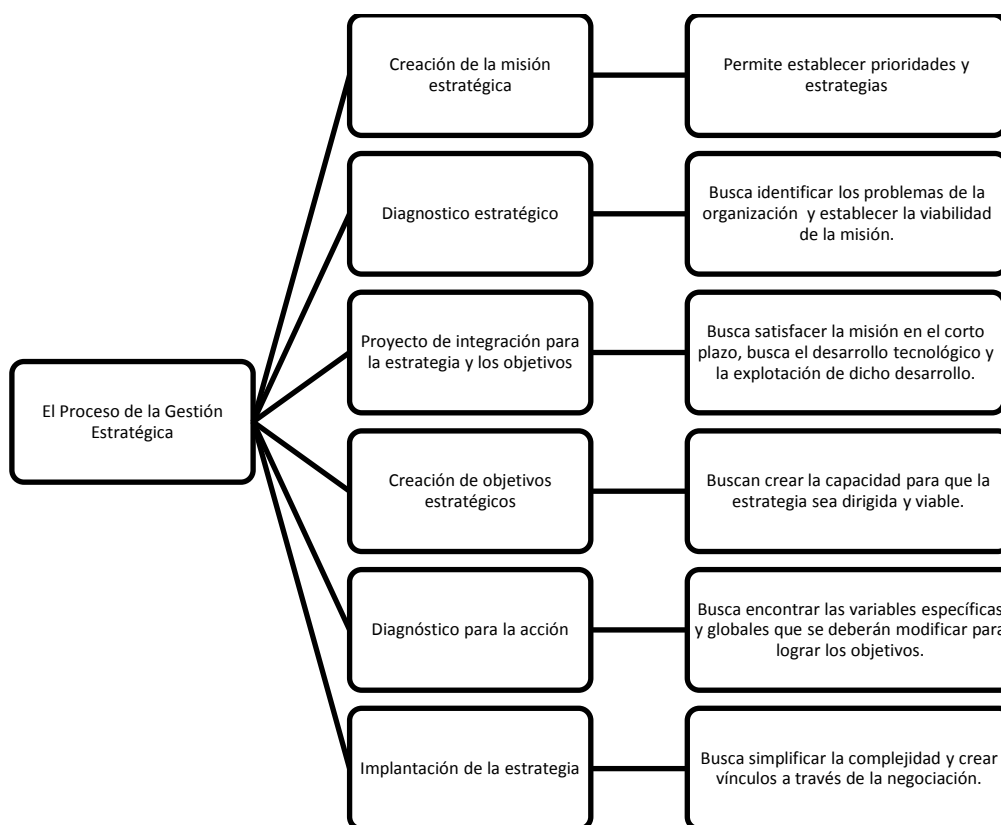
⁶ El valor público “se define a partir de la misión y la visión de las organizaciones del ámbito público, e implica generar y enfocar los esfuerzos organizacionales hacia su fin” (Mokate y Saavedra, 2006:11).

Los modelos para guiarse en el proceso de gestión estratégica son: 1) modelo empresarial de toma de decisiones estratégicas, 2) modelo incremental y 3) modelo de planeación (Mitzberg, 1974). El modelo empresarial de toma de decisiones estratégicas se caracteriza por la búsqueda de innovaciones y oportunidades y, por su preocupación por la coordinación, la integración y el control internos. El modelo incremental parte de la idea de que las organizaciones no tienen una sola fuente central de poder sino, antes bien, centros múltiples, cada uno con sus propias metas y objetivos; por tanto, expresa que las decisiones suelen tomarse como pasos breves. El modelo de planeación se distingue por la búsqueda de futuros deseados, realizables y ganadores para la organización, a través del diagnóstico de la realidad, la selección de acciones, la precisión de tiempos, el establecimiento de actores y los procesos de aprendizaje.

El proceso de gestión estratégica involucra una serie de pasos (Ver Diagrama No. 4) y “puede fungir como herramienta de evaluación con respecto al papel de los actores en la productividad y en la eficiencia, así como en la justicia organizacional para distribuir la carga de la producción y las cuotas de distribución” (Arellano, 2004:244). Implica sistematizar el pensamiento partiendo de la idea de que la estrategia “es una forma de pensamiento complejo que busca establecer discrecionalidad e incidencia sobre un contexto y es resultado de la capacidad de pensamiento contextual dirigido “al otro”.

Visto como proceso la gestión estratégica involucra tres momentos importantes de análisis: pasado, presente y futuro (Betancourt, 2006). En el pasado la gestión estratégica plantea la necesidad de *reaccionar* adecuadamente a través de un proceso de *retroalimentación* que permite ver cómo van funcionando las cosas para así ajustar permanentemente la gestión. En el presente la gestión estratégica acumula información y a partir de ésta genera acciones y decisiones adecuadas para dar respuesta a las cosas que ocurren. En el futuro la gestión estratégica se dirige a anticipar, pronosticar y pre-informar a partir de la proyección de escenarios, la capacidad de aprendizaje constante y la visión del futuro deseado.

Diagrama No. 4 El Proceso de la Gestión Estratégica



Fuente: Elaboración propia a partir de las ideas de Arellano (2004).

A efectos de este estudio, la gestión estratégica es entendida como un enfoque específico de las organizaciones gubernamentales, cuyo desarrollo está ligado a las relaciones, toma de decisiones y acciones de los actores que conforman a las mismas. Se puntualiza que para la gestión estratégica son los procesos de dirección, cooperación y armonización de los actores los que dan lugar a la consecución de la misión, la visión y los objetivos racionales planteados por la organización en cualquier esfera de gobierno. En consecuencia, se hace especial énfasis en el hecho de que para poder poner en práctica el proceso de la GE se requiere, en primera instancia, voluntad política, consenso y colaboración participativa entre los integrantes de la organización.

1.1.4.2 Gestión de Calidad

En el ámbito público, la calidad ha sido un factor recurrente desde la década de los 80. Forma parte de las propuestas para renovar y efficientar a la administración pública. Su concepto se ha vuelto integral y abarca desde la calidad del diseño del producto y su

proceso de producción hasta la calidad de las personas, la gestión y aun la misma empresa como espacio físico y ambiente laboral (Aguilar, 2007:333).

Como concepto la calidad ha sido tratada desde tres principales enfoques: técnico, humano y estratégico (Barbera, 2010:12). Sus perspectivas de análisis han ido cambiando a lo largo del tiempo, conforme a las demandas económicas, políticas, sociales y estructurales. Ha estado orientado – de acuerdo a Comisión (2007) - al producto (acorde a las especificaciones), al proceso (y su estabilidad), al sistema (compuesto por diferentes áreas y departamentos en la organización), a la prevención (planificación, organización y control), a las personas (responsabilidad y compromiso), al coste, a la cultura, al servicio, a la mejora continua y la gestión de calidad (control total de calidad).

En la actualidad el punto de reflexión de mayor relevancia en torno a la calidad es precisamente la Gestión de Calidad. Término que ha sido definido en base a sus prácticas, técnicas y dimensiones como “el proceso directivo que planifica, organiza y da seguimiento a las actividades de control, aseguramiento y mejora continua de la calidad de los insumos, procesos, actividades, productos y personas de la organización. Su fin es satisfacer las expectativas de sus actividades, empleados, proveedores, directivos y contribuir a la calidad de vida de su comunidad” (Aguilar, 2007:348).

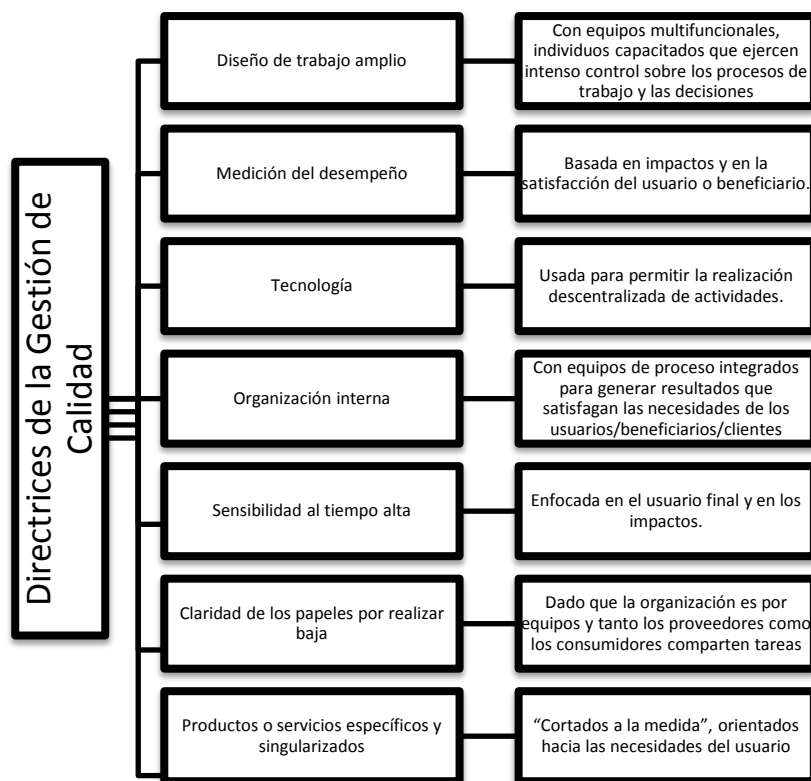
La gestión de calidad es una herramienta angular de la NGP. Es un estilo de gestión abierto con objetivos claros y consistentes que fomentan la solución de problemas y el trabajo en equipo. Auspicia una estructura organizativa plana, flexible y menos jerárquica. Involucra relaciones mandos-subordinados caracterizados por la interdependencia, la confianza y el compromiso mutuo. Está orientada a alcanzar la satisfacción de los ciudadanos-clientes⁷; evaluar el desempeño y los mecanismos, instituciones y reglamentos existentes; crear áreas u oficinas para el control de calidad y auspiciar mecanismos para la resolución de conflictos.

Los principales elementos de la Gestión de Calidad giran en torno a la estructura de la organización, la estructura de responsabilidades (de personas y departamentos), los

⁷ La gestión de calidad se caracteriza por tener una **visión del ciudadano como cliente** (Orientación al cliente) que implica el “uso racional del mercado bajo condiciones bien específicas e incrementar el poder de los ciudadanos en relación con la administración pública” (Martínez, 2005:15).

procedimientos, procesos y recursos (económicos, humanos y técnicos). Responden al organigrama de los sistemas de la organización, sus planes de acción y las líneas de operación. En consecuencia, sus directrices (Ver Diagrama No. 5) constituyen un punto de partida para alcanzar un gobierno de procesos.

Diagrama No. 5 Directrices de la Gestión de Calidad



Fuente: Elaboración propia en base a Linden (1994:50).

La trascendencia de la Gestión de Calidad dentro de la administración pública radica en el hecho de que reclama el compromiso de esta última con el respeto, el bienestar y la realización de los ciudadanos. Reivindica al ciudadano como el factor central de la acción estatal y gubernamental por lo que acentúa la importancia de valorar las preferencias y la satisfacción ciudadanas para producir bienes y servicios. Busca el surgimiento de un público consumidor "que pueda escoger - en términos de calidad, costo y eficiencia - los satisfactores que son útiles para la vida civil y la vida pública" (Uvalle, 2003:38).

Considerando los aspectos anteriores, a lo largo de este estudio la gestión de calidad es entendida como un sistema de dirección centrado en la satisfacción al cliente. Se

reconoce el hecho de que involucra compromiso, participación y creación de equipos de trabajo entre los diferentes miembros de la organización. Asimismo, se puntualiza el que se dirige a mejorar la productividad, avanzar en la eficiencia de los procesos y mejorar la prestación de servicios. En consecuencia, se parte de la premisa de que la GC en su implantación a nivel municipal requiere un cambio en la cultura organizacional, es decir, una cultura de mejora continua que multiplique la inteligencia de la organización.

1.2 TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES Y ARREGLO ORGANIZACIONAL

1.2.1 LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

La Teoría de las Organizaciones (TO) es una ciencia en construcción, un campo del conocimiento humano que se ocupa del estudio de las organizaciones en general. Se define como “el conjunto de conocimientos e información que explica cómo y por qué los individuos actúan como lo hacen en los medios organizacionales, es decir como miembros de organizaciones, como receptores de los bienes y servicios que proveen y como emprendedores de acciones que influyen y son influidos por otras organizaciones” (Harmon y Mayer, 2001:33). Hace referencia a diversas perspectivas, modelos y teorías propios con los que los científicos sociales buscan explicar y comprender las organizaciones. Articula distintas corrientes y enfoques específicos que tienen como objetivo apreciar los puntos de contacto y las sinergias entre las distintas dimensiones de los fenómenos organizacionales.

La TO en el sector público tiene sus atisbos en los diferentes campos de estudio de la administración pública desde los planteamientos de Woodrow Wilson, Herbert Simon, Paul Appleby, Robert Dahl y Dwight Waldo. Surge como respuesta a los estudios del Scientific Management y el Modelo Burocrático Weberiano. Ha avanzado por medio de rupturas, entrecruzamientos y vicisitudes que le otorgan una especificidad propia como disciplina en pos de un objeto multifacético, multiderminado y cambiante (Ibarra y Montaña, 1989). Sus líneas de investigación tienen razón de ser en el hecho de que “el aparato estatal está constituido por estructuras organizacionales “vivas” que producen culturas, inercias, intereses y racionalidades parciales (Cabrero, 1998:11).

Los principales niveles de análisis de la TO son nivel individual, nivel de grupo y nivel organizacional (Robbins, 1987). El nivel individual se concentra en el estudio de

características biográficas, personalidad, valores, actitudes, habilidades, percepciones, motivaciones y aprendizaje individual. El nivel de grupo estudia la comunicación, la toma de decisiones en grupo, el liderazgo, el poder, el conflicto y la dinámica grupal. El nivel organizacional analiza la cultura organizacional, la estructura, el diseño del trabajo, el ambiente físico, el cambio y el desarrollo organizacional (Ahumada, 2001).

La importancia de la TO en el sector público radica en que “permite avanzar sobre un espacio de reflexión muy relevante y desde un ángulo de análisis socialmente trascendente pues permite conocer y tratar sobre el espacio entre la sociedad y el individuo de una forma altamente sugerente” (Arellano, 2000:10). “Indica que el individuo, en este caso el administrador público, actúa y se expresa de acuerdo con un contexto organizacional, en donde se enfrenta a decisiones que afectan la vida de seres humanos en un esquema en que se emplean recursos y actos públicos” (Tamayo, 1999:7). Sus limitaciones y posibilidades son un punto angular para comprender a las administraciones públicas vistas como espacios organizacionales relevantes de la sociedad moderna.

1.2.2 ENFOQUES DE LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES

La relevancia de enunciar los principales enfoques de la teoría de la organización radica en el hecho de que las organizaciones son fenómenos poliédricos que poseen varias dimensiones y, en consecuencia, deben ser analizadas desde distintos enfoques y con diferentes niveles de tratamiento (Ramió, 2010). La especificidad y precisión de los mismos da pautas para una comprensión más global que permita apreciar los puntos de contacto y las sinergias entre las distintas dimensiones. Su análisis permite identificar las distintas variables sobre las cuales los fenómenos organizativos han sido explicados.

Los enfoques de la Teoría de la Organización hacen referencia a ciertos principios inmiscuidos en la conformación de estructuras formales e informales en la organización, la interacción de las organizaciones en sus contextos, el proceso de toma de decisiones, el comportamiento humano, la complejidad organizacional y los procesos de variación, selección y evolución de las organizaciones (Ramírez, 2000). Los más sobresalientes son la Administración científica y Teoría clásica de la administración, las Teorías de la Burocracia, la Escuela de las relaciones humanas, la Teoría de las estructuras contingentes, la Escuela del comportamiento, la Escuela de las nuevas relaciones humanas, la Escuela del

análisis del poder y el discurso organizacional y la Ecología de las poblaciones (Ver Diagrama No. 6). Estos son multidisciplinarios y ofrecen marcos conceptuales e instrumentos para el análisis y el diseño de las organizaciones.

Diagrama No. 6 Enfoques de la Teoría de la Organización



Fuente: Elaboración propia en base a Ramírez (2000)

La Administración científica y Teoría clásica representadas por Taylor, Fayol, Gilbreth, Gulick, Gantt, Gulick, Urwick, Mooney, Emerson y Sheldon, conceptualizan a la organización como “un patrón de tareas bien definidas, organizadas de manera jerárquica por líneas de mando y comunicación definidas con precisión” (Morgan, 1986:27). Conciben al hombre como *homo economicus*; un ser aislado que reacciona como individuo y el cuál para garantizar la máxima eficiencia en la organización “asegura una línea de mando muy estricta y procedimientos organizados de comunicación, control y coordinación” (Hans, 1998:219) a partir de incentivos materiales y salariales. Implican una toma de decisiones basada en el estudio y solución de los problemas, tiempos y movimientos.

Las Teorías de la burocracia y de las disfuncionalidades burocráticas fueron desarrolladas por Weber, Merton, Selznick, Gouldner, Blau, Scott, Bendix, Michels y

Crozier. Para éstas “la organización se basa en supuestos racionales y se estructura de manera tal que se pueda cumplir una función previamente establecida para cada componente suyo, los cuales contaban con una función plenamente determinada que cumplir” (Ramírez, 2000:43). Buscaban lograr una estructura de control en la organización mediante el establecimiento de la autoridad legal racional. Establecieron la relación existente entre racionalidad y eficiencia y enfatizaron el papel del avance tecnológico en la conformación estructural y destacan los conceptos de formalización, estructuración y control.

La escuela de las relaciones humanas está sustentada en las obras de Mayo, Follet, Roethlisberger y Dickson. Resalta los factores sociológicos y psicológicos en la organización. Manifiesta la necesidad de comprender las organizaciones como un conjunto de roles sociales; resaltando temas como liderazgo, motivación, relaciones grupales, cambio y desarrollo de los recursos humanos (Ahumada, 2001). Percibe al hombre como un ser social que reacciona como miembro de grupo ante incentivos sociales y simbólicos. Se dirige a generar una identidad de intereses, evitar el conflicto y alcanzar la máxima eficiencia.

La teoría de las estructuras contingentes emergió a partir de los trabajos de Woodward, Lorssch, Burns, Thompson y el Grupo Aston. “Se ocupó de buscar los elementos determinantes de la estructura de las organizaciones partiendo del supuesto de que existe una relación funcional determinista entre las condiciones que presenta el ambiente (variables independientes) y las técnicas administrativas apropiadas para alcanzar eficazmente los objetivos de la organización (variables dependientes)” (Ramírez, 2000:34). Argumenta que la estructuración de las organizaciones es un fenómeno multidimensional que responde y se adapta a las exigencias de su ambiente; por tanto, la organización responde estratégicamente a su entorno mediante la coordinación de sus subsistemas (Mintzberg, 1979).

La escuela del comportamiento de Simon, Barnard Argyris y March centra el análisis de las organizaciones en el individuo. Le preocupan los mecanismos de decisión, los procesos de percepción de las situaciones y de raciocinio que orientan las acciones (Ramírez, 2000). Para ésta, la organización es un sistema que le proporciona

al hombre administrativo el ambiente psicológico adecuado para que se comporte según la racionalidad instrumental y tome decisiones de manera satisfactoria.

La escuela de las nuevas relaciones humanas de Argyris, Maslow, Herzberg, Tannenbaum y Likert se caracteriza por la búsqueda de estructuras organizacionales cada vez más flexibles y adaptables a los nuevos esquemas de producción, reflejados principalmente en las nuevas formas de competencia donde la calidad adquirió un papel estratégico. Pretende desarrollar estructuras participativas que permitan la autorrealización de los trabajadores y su libertad respecto a la rigidez burocrática. Considera que la motivación es el factor que determina la productividad, ya que sólo un empleado motivado y con posibilidad de colaborar es un empleado dispuesto a cooperar” (Ramírez, 2000).

El análisis del poder y el discurso organizacional, de Clegg, Dunkerley, Pfeffer, Salancik, DiMaggio, Powell, Crozier y Friedberg parte de la idea de que podemos pensar el poder “en y alrededor” de las organizaciones. “Enfatiza el carácter relacional del poder como una capacidad o recurso distribuido diferenciadamente, capaz de producir y reproducir relaciones de autonomía y dependencia estructuradas jerárquicamente al ser desplegadas con el grado apropiado de estrategia y destreza táctica por parte de los actores sociales (Clegg, 1989). Prioriza tanto las formas institucionales como los mecanismos mediante los cuales el poder es alcanzado, rutinizado y disputado” (Ramírez, 2000:39).

El enfoque ecológico de la organización es desarrollado por Hannan y Freeman. (1977). Percibe a la organización como una población de organizaciones, es decir, “un sistema abierto que está inmerso junto con muchos más en un ambiente que actúa y obliga a las organizaciones a responderle de alguna manera” (Ramírez, 2000:41). Sus niveles de análisis son: miembros, subunidades, organizaciones, poblaciones de organizaciones y comunidades de organizaciones. Se centra en los procesos de aprendizaje y adaptación organizacional y busca centrar la problemática del cambio que enfrentan las organizaciones en los procesos de selección que actúan sobre ellas.

La teoría de sistemas tiene como principales representantes a Trist, Katz, Kahn y Luhmann. Trata de analizar a las organizaciones de forma integral sin dejar de lado sus dimensiones fundamentales. Señala que toda organización en cuanto sistema forma una unidad económica, social y técnica que depende de su entorno para su supervivencia. “Integra los factores estructurales, funcionales, sociales y psicológicos con diversos aspectos del entorno” (Ahumada, 2001:21). Analiza los objetivos, la estructura administrativa, los procesos administrativos y los recursos humanos, tecnológicos, financieros y materiales de la organización.

La Teoría Neoclásica es desarrollada por Drucker, Koontz, Jucius Newman, Odiorne, Humble, Gelinier, Shlech y Dale. Estudia la organización formal e informal. Expresa que la organización es un sistema social con objetivos a alcanzar racionalmente. Sostiene que el hombre organizacional y administrativo es un ser racional y social orientado, por incentivos mixtos, hacia el alcance de objetivos individuales y organizacionales. Su énfasis radica en alcanzar resultados con eficiencia óptima (Villanueva, 2007).

La Teoría Interorganizativa surgió a partir de los estudios de Levine y White, Litwak y Hylton y Negandhi. Visualiza a la organización como parte de una red de organizaciones en la que la interacción está determinada por los recursos que se intercambian y guiado por los recursos interorganizacionales (enlaces) entre organizaciones. Expresa que las decisiones son el resultado de negociaciones entre organizaciones y dirigidas a sostener la corriente de recursos necesaria para la supervivencia. En ésta, el poder no es la estructura central de autoridad pues depende la necesidad de recursos y se percibe a través de la información poseída por los diferentes actores y la conjunción de valores contradictorios (Hans, 1998:221).

La existencia y puntualización de estos enfoques teóricos es relevante para este estudio dado que todo análisis que haga referencia a una organización necesita de una construcción ideológica que justifique su existencia (Medrano, 2004). El conocimiento de los mismos, además, brinda la oportunidad de vislumbrar diversos puntos de reflexión sobre las prácticas organizativa. Su multiplicidad de principios y argumentaciones es una muestra más de que la reflexión sobre las organizaciones no es un proceso acabado; sino

que sigue y seguirá prevaleciendo dada la transformación y nueva configuración de los entornos en los que se desenvuelven.

1.2.3 ORGANIZACIÓN: CONCEPTO Y DEFINICIÓN

"El concepto de organización no es fácil y es mucho más sencillo citar ejemplos de organizaciones que dar una exacta definición del término" (March y Simon, 1981). De hecho, la existencia de una multiplicidad de conceptos y definiciones se debe a los esfuerzos que diversos autores han realizado para tratar de brindar aproximaciones teóricas para el estudio de los fenómenos organizativos. Su construcción ha implicado la incorporación de elementos y apreciaciones interesantes, que a la vez impiden sintetizarlas y brindar una definición única y definitiva del término. No obstante, es posible identificar los conceptos más sobresalientes y expresar lo que habrá de entenderse por organización, de acuerdo a los fines de la presente investigación.

En términos de Hoyle (1989:1) "las organizaciones pueden ser definidas de un modo tradicional (técnico-racional), a partir de sus objetivos relativamente específicos, tareas diferenciadas, clara división del trabajo, estructura para coordinar actividades diversas, autoridad legítima que inviste a ciertos miembros y un conjunto de procedimientos de gestión, todo lo cual permite su funcionamiento eficaz". Para este autor las organizaciones están construidas de manera que sean las unidades sociales más efectivas y más eficientes. De hecho, están determinadas por el grado en que realizan sus fines, la distribución del potencial humano y el monto de los recursos empleados para su consecución.

Max Weber (1978) define a la organización como "un círculo de personas que están habituadas a obedecer las órdenes de dirigentes y que tienen un interés personal en la continuación del dominio, en virtud de su propia participación y los resultados benéficos, que se han dividido entre ellas al ejercicio de aquellas funciones que servirán prontamente a su ejercicio". Para éste, la organización refleja el establecimiento de la relación existente entre racionalidad y eficiencia y enfatiza, de dónde se enfatiza el papel del avance tecnológico en la conformación estructural y se destacan los conceptos de formalización, estructuración y control. Además su estudio constituye modelos conceptuales relevantes para entender las realidades organizacionales (Ramírez, 2000:29).

Una organización en términos de Luhmann es simple y sencillamente “un tipo de sistema social constituido a partir de reglas de reconocimiento y pertenencia y cumple la función de establecer la comunicación entre los sistemas” (Gaytán, 2002:672). Es un sistema abierto con conexiones con su entorno que establece ambientes negociados con los actores para regular sus reacciones y hace más visible la presencia de jerarquías que proclaman una relación del estar incluido en el estar incluido, es decir de ser parte, a su vez, de diferentes estructuras del sistema. Como sistema la organización “demanda comportamientos muy específicos de sus miembros, y al mismo tiempo, para motivarlos hace uso de esquemas altamente generalizados” (Luhmann, 1996:15).

Greenfield plantea que “las organizaciones no están sujetas a leyes universales, sino que *son artefactos culturales*, una realidad social inventada que depende del significado científico y de las intenciones de las personas que están dentro de ellas (1986:159). “Los principios que guían el análisis del funcionamiento de la organización están representados en el modo en que esos actores definen, interpretan y manejan las situaciones con las que se enfrentan” (Ball, 1989:42). Por tanto, no hay una única abstracción llamada organización, sino una variedad de percepciones individuales de lo que se puede o se debe tratar con los demás dentro de las circunstancias en las que ellos se encuentran (Bardisa, 1997).

Michael Cohen, James March y Johan Olsen definen a la organización como “un conjunto de opciones en espera de problemas, sucesos y percepciones que a su vez buscan situaciones decisorias en las que puedan manifestarse; soluciones en busca de problemas para los que podrían ser la respuesta y ejecutivos en busca de tareas” (1972:2). La organización se dirige a juzgar si un acto organizacional es correcto y si los agentes se condujeron de manera responsable. Desde esta postura los actores de la organización deben unir esfuerzos, aplicar análisis instrumentales y reglas para limitar las problemáticas y hacerlas susceptibles de solución (Harmon y Mayer, 2001).

Las organizaciones públicas, por tanto, deben ser entendidas “como constructos humanos creados y estructurados intencionalmente con la idea de perseguir ciertos fines. Sus componentes son grupos e individuos que buscan objetivos ambiguos y específicos, en estructuras móviles y heterogéneas que permiten la ampliación del espacio de libertad de

los actores organizacionales, y la capacidad de interpretar y transformar las reglas y los símbolos” (Arellano, 2004:13).

A efectos de esta investigación se hace hincapié en que las organizaciones públicas solo pueden ser definidas a través de sus elementos distintivos que son:

- 1) Éstas no escogen su ámbito de actuación sino que lo tienen definido estatutariamente.
- 2) Tienen privilegios y posibilidades coercitivas, de las cuales no disfrutan otro tipo de organizaciones.
- 3) El entorno de su gestión es más intenso y complejo por las interacciones entre sociedad y gobierno.
- 4) Reciben el impacto de las presiones de naturaleza social, política y económica.
- 5) La determinación de sus objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural.
- 6) Reciben fuertes presiones internas y externas, que dificultan la eficacia y la eficiencia de su gestión.
- 7) Su rendimiento es muy difícil de medir o de evaluar. Su estructura y procesos deben ser transparentes con el objeto de facilitar la visibilidad y el control de sus acciones.
- 8) Deben observar una serie de principios, como los de igualdad, publicidad, control jurisdiccional, etc, que afectan sus estructuras y retardan sus acciones.
- 9) La gestión de su personal suele ser muy laxa (selección, exclusión y promoción) y es, por tanto, difícil modificar las conductas negativas y potenciar o premiar las conductas positivas o funcionales.
- 10) La gestión de sus recursos financieros es más rígida que la del sector privado dados los controles presupuestales y jurisdiccionales a los que están sometidos.
- 11) Sus campos generales de actuación son: interorganizacional, intraorganizacional y el de la organización frente al individuo (Harmon y Mayer, 2001:56)⁸.

⁸ “En el campo interorganizacional el administrador público actúa como representante o agente de una organización que visita, habla, discute y trata con agentes similares de otras organizaciones. En el campo intraorganizacional el administrador público ocupa un sitio en la organización y desde ese lugar trabaja con otros dentro de la misma. En el campo de la organización frente al individuo el administrador público enfrenta, dirige, persuade y trata con otros individuos que se hallan dentro (colaboradores, subordinados, superiores) y fuera (clientes, ciudadanos) (Harmon y Mayer, 2001:56-57).

1.2.4 DE LA ORGANIZACIÓN AL ARREGLO ORGANIZACIONAL

Las organizaciones tienen un carácter único e irrepetible pese a las semejanzas y diferencias que presentan con otras organizaciones. “Son espacios sociales creados en la dinámica de sociedades heterogéneas. Sus estructuras de acción no son rígidas y lineales sino que se desarrollan a través de esquemas interpretativos y de acciones estratégicas contingentes de un sinnúmero de actores al amparo de reglas, recursos y formas organizativas” (Arellano, 2000:11). En consecuencia, sus propias dinámicas, relaciones, circunstancias y maneras de organizar hacen que las organizaciones se constituyan en sí mismas en diversos tipos de arreglos organizacionales.

Los distintos tipos de arreglo organizacional se explican por la lógica propia a la que se enfrentan las organizaciones y por el hecho de que no existe una única mejor manera de organizar. Se establecen como respuesta a sus propios contextos y complejidad; de hecho sus especificidades son producto de los esfuerzos y adaptaciones para la sobrevivencia de la organización a través del desarrollo de capacidades, interpretaciones informativas y movilización de recursos. Implican un movimiento flexible y complejo de juegos interorganizacionales, cuyo marco de referencia se basa en las leyes, la política y la vida organizacional.

La relevancia de los arreglos organizacionales radica en que es a través de estos que los enfoques y elementos de análisis de la Teoría de la Organización adquieren sentido. Sus características, prácticas y procesos pueden fortalecer o cuestionar los diferentes marcos conceptuales y de desempeño de las organizaciones. Inclusive son puntos de reflexión interesantes para comprender las estrategias, tácticas y procedimientos que permiten la transición de las organizaciones, los procesos de cambio organizacional y el diseño organizacional.

Los arreglos organizacionales se configuran como requerimientos a los cambios en las metas de las organizaciones para responder a la incertidumbre, la complejidad y la ilegitimidad de las instituciones. Se construyen en la flexibilidad y la capacidad para manejar las transformaciones constantes (Vargas, 2000). Son producto de la interrelación de diferentes tipos de autoridad, incentivos, niveles de coordinación, procesos de decisión y

de negociación, problemáticas organizacionales y demandas gubernamentales o empresariales.

Los arreglos organizacionales, al igual que las organizaciones, implican actividades estructurales e integradas; es decir, individuos que trabajan juntos o cooperan en relaciones de interdependencia. Inmiscuyen la convergencia de convenios orientados a una meta (individuos con un propósito), sistemas psicosociales (individuos que trabajan en grupos), sistemas tecnológicos (individuos que utilizan conocimientos y técnicas) y una integración de actividades estructuradas (individuos que trabajan juntos en relaciones estructuradas) (Melinkoff, 1969). Su espectro es sumamente amplio ya que se desarrollan de diferentes formas en empresas privadas, empresas gubernamentales, sindicatos, municipalidades, e instituciones religiosas.

Dentro del análisis teórico de las organizaciones, los diferentes tipos de arreglos organizacionales han sido analizados bajo el término de tipos organizacionales (Perrow, 1970). Éstos se han clasificado de acuerdo a las variantes de sus estructuras en arreglos de estructura simple, estructura misionaria, burocracia mecánica, burocracia profesional, estructura adhocracia o innovadora y estructura de forma divisional o diversificada (Mintzberg, 2002). Todos ellos pueden ser analizados y caracterizados por los elementos disímiles que presentan en aspecto como la división del trabajo entre operadores, la coordinación del trabajo, la calificación de operadores, el grado de operacionalización de metas, la mantención del sistema o consecución de la misión y la distribución de poder (Ver cuadro No. 1).

La clasificación de los arreglos organizacionales desde la perspectiva de Mintzberg resulta interesante como punto de referencia. No obstante, ésta no es la única ni la mejor clasificación; de hecho la propia dinámica y contexto de las organizaciones puede dar lugar a tipos organizacionales totalmente distantes de los propuestos. Es por ello, que para el análisis e identificación de un arreglo organizacional específico – como el que se lleva a cabo en este estudio – es imprescindible partir de la definición operativa y funcional del término así como del reconocimiento de sus elementos.

CUADRO No. 1 Principales características de los tipos de Arreglos Organizacionales

	ESTRUCTURA SIMPLE O EMPRESARIAL	MISIONARIA	BUROCRACIA MECÁNICA	BUROCRACIA PROFESIONAL	ADHOCRACIA O INNOVADORA	FORMA DIVISIONAL O DIVERSIFICADA
Características	* Familiares. Estructura sencilla. Poca necesidad de staff. Estructura orgánica * Flexible ya que funciona en un ambiente dinámico. * Nuevas que con el tiempo llegan a la burocracia o al fracaso (por estructura sencilla).	* Religiosas Dominada por la ideología. Miembros comparten mismos valores y creencias. Adoctrinamiento. Utilización mínima de la planificación y sistemas de control. Poca tecnoestructura. No llegan a ser muy grandes ni viejas.	Elabora su propia administración. Amplia jerarquía de gerentes de línea intermedias que controlan el trabajo. Es centralizada verticalmente. Requiere de un medio ambiente sencillo y estable.	Configuración burocrática que depende de la estandarización de las habilidades para su coordinación. Impulso hacia la profesionalización. *Integrada Poca necesidad tecnoestructura	Requieren estructuras para proyectos. Impulsa a la colaboración. Dominada por los expertos. Se encuentra en medios ambientes complejos y dinámicos.	No es una organización integrada ya que interactúan una serie de entidades independientes a través de una estructura administrativa indefinida. No es una estructura completa sino parcial ya que se superponen sobre las distintas divisiones.
División del trabajo entre operadores	No específico. Flexible. Sencillo.	Poco especializada. Difusa.	Altamente especializado vertical y horizontalmente	Alta división y especialización del trabajo horizontalmente y baja división y especialización verticalmente.	Baja división del trabajo horizontal y verticalmente.	
Coordinación del Trabajo	Supervisión directa Sistema interno flexible	Estandarización de Normas Ajuste mutuo	Estandarización del proceso (y resultados) de trabajo. Supervisión directa.	Estandarización del conocimiento y habilidades.	Ajuste mutuo.	Estandarización de la producción.
Calificación de operadores	Poca calificación	Alta calificación.	Poca calificación.	Alta calificación.	Alta calificación.	Alta calificación.
Grado de Operacionalización de Metas	Poca operacionalización (suficiente para el dueño)	Baja operacionalización	Alta operacionalización	Baja operacionalización (por los diferentes subgrupos existentes).	Baja operacionalización	Alta operacionalización
Mantenimiento del Sistema o Consecución de la Misión	Predominan objetivos de la misión	Predominan objetivos de la misión (peligra en volverse burocrática).	Predomina mantención y objetivos del sistema.	Predominan los objetivos de la misión (así se mantiene el sistema).	Priman objetivos de misión y es eficiente.	Priman objetivos de la misión.
Distribución Poder	Poder en ápice estratégico. Centralización horizontal y vertical.	Poder centralizado en la persona que analiza la norma.	Poder centralizado en la tecnoestructura y ápice estratégico, descentralización horizontal limitada.	Poder en ápice estratégico y grupos profesionales, descentralización horizontal.	Descentralización selectiva (horizontal y verticalmente)	Poder en la línea intermedia, descentralización vertical limitada.

Fuente: Mintzberg, Henry (2002), *La estructuración de las organizaciones*.

1.2.5 CONCEPTO Y DEFINICIÓN DEL ARREGLO ORGANIZACIONAL

El término de arreglo organizacional se usa con frecuencia en el lenguaje administrativo y político. Se alude constantemente al arreglo organizacional desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes. Es una invocación a otorgar cierto orden y organización a determinadas situaciones que pueden requerirlo y hace referencia a la mejora de un espacio o de una situación. Suele ligarse a la habilidad de la organización para acomodar, modificar

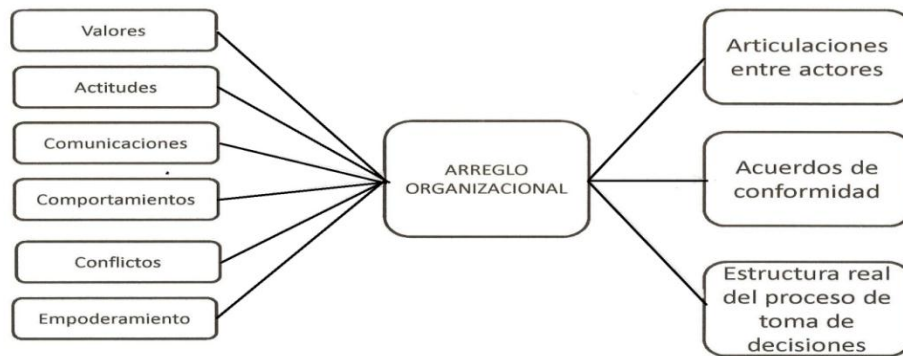
y adaptarse a los cambios que experimenta. Por tanto, es un término demasiado amplio cuyas connotaciones resultan imprescindibles para plantear su definición.

En un primer momento, para poder conceptualizar al arreglo organizacional (AO) es necesario considerar que “la acción y efecto de arreglar o arreglarse, se refiere a reducir o sujetar a regla, ajustar, conformar, componer, ordenar o concertar algo” (Diccionario de la Real Academia Española, 1992:197). Por tanto, el arreglo organizacional representa los patrones o marcos de relación, comunicación y actuación bajo los cuales se desarrolla la vida organizacional. De ahí que el AO se constituya como un concepto fundamental para el estudio y análisis de las organizaciones públicas.

En segundo lugar, hay que enfatizar que el arreglo organizacional es el resultado de la dinámica organizacional. Se expresa mediante los valores, motivaciones, actitudes, comunicaciones, percepciones, comportamientos, actuaciones, aprendizajes, tácticas de influencia, estrategias políticas, sistemas de recompensas, conflictos y niveles de empoderamiento de los individuos y grupos dentro de un marco de trabajo organizativo. Se preocupa por dos dimensiones: la *valorativa* (teleológica), que alude al proceso mediante el cual se define el *futuro social deseado*, y la *factual* (causal, técnica), que alude al proceso por el cual se define la división del trabajo y la distribución de autoridad y responsabilidad entre los diferentes agentes sociales, con el propósito de que contribuyan con sus recursos, competencias, especializaciones.

El arreglo organizacional puede ser definido – a fin de dar cumplimiento a los objetivos de esta investigación - como un conjunto de articulaciones - en la red de influencias, alianzas, coaliciones en estructuras de poder y entre actores - para concatenar acuerdos de conformidad respecto a los objetivos de convivencia, dirección y coordinación dentro de la organización. Es la estructura real del proceso de decisiones independientemente de su correspondencia con la estructura formal. Involucra ajustes internos que permiten adecuar el funcionamiento interno de la organización y sus relaciones con el contexto externo (Ver diagrama No. 7).

Diagrama No. 7 El Arreglo Organizacional



Fuente: Elaboración propia

1.2.6 ELEMENTOS DE ANÁLISIS DE LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES QUE INCIDEN EN EL ARREGLO ORGANIZACIONAL

Existen diferentes elementos de análisis de la Teoría de las Organizaciones que inciden en el arreglo organizacional. Estos han sido percibidos, conceptualizados y desarrollados por los múltiples enfoques antes mencionados, dada su importancia dentro de las organizaciones. Entre los más sobresalientes destacan la estructura organizacional, el diseño organizacional, los procesos organizacionales, el comportamiento organizacional, la cultura organizacional, el poder, el liderazgo, la autoridad, el control, la comunicación, los fines de la organización, la eficacia y la efectividad, la construcción de equipos de trabajo, el conflicto y el cambio organizacional (Ver diagrama No.8).

Diagrama No. 8 Elementos de la Teoría Organizacional que inciden en el Arreglo Organizacional



Fuente: Elaboración propia

1.2.6.1 Estructura Organizacional

La estructura organizacional es “un plano que indica cómo se agrupan las personas y los puestos en una organización; por lo que regularmente se ilustra mediante un organigrama” (Gibson, 2006: 7). Es una consecuencia del impacto simultáneo de múltiples factores contextuales (tamaño de la organización, tecnología, cultura interna o clima organizacional, ambiente y factores de cultura nacional) y de diseño (selección estratégica y modelos institucionales de estructura). Su importancia con respecto al AO es latente pues ésta suele estar en movimiento dado que es afectada por la operación de procesos de poder, conflictos, liderazgos, toma de decisiones, comunicaciones y cambios dentro de la misma.

1.2.6.2 Diseño Organizacional

El diseño organizacional implica “las decisiones y acciones administrativas que resultan en una estructura de la organización específica” (Gibson, 2006: 395). Su relevancia en torno al AO se percibe en que en ocasiones se explica como un proceso en el que interfieren las fuerzas coercitivas del ambiente (reglamentaciones gubernamentales y expectativas culturales que pueden imponer la estandarización sobre las organizaciones), la incertidumbre y búsqueda de respuestas y las presiones normativas al volverse más profesional la fuerza laboral y en especial la administración (Powell y DiMaggio, 1983).

1.2.6.3 Procesos Organizacionales

Los procesos organizacionales pueden definirse como un conjunto de actividades mutuamente relacionadas, o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados (Barbera, 2009). Entre los más comunes se encuentran la comunicación, la toma de decisiones y el desarrollo de la carrera” (Gibson, 2006: 7). Su continuidad está determinada por “la construcción propia de la identidad de la organización amén del establecimiento de sus fines y objetivos” (Ahumada, 2001:64). Su trascendencia en torno al AO radica en que “son comúnmente afectados por las estructuras organizacionales y viceversa” (Miller, 1978).

1.2.6.4 Comportamiento organizacional (CO)

El comportamiento organizacional “puede ser entendido como una reacción común o como una forma organizada de actividad social. Supone una coordinación y una comunicación

integral para un discurrir armónico de las actividades que se desarrollan en la organización” (Ahumada, 1998:51). Sus procesos – que son esenciales en el AO - están sujetos a la influencia de la autoridad pública y son: 1) establecer y mantener la organización, 2) estructurarla, 3) obtener y administrar recursos, 4) fijar y perseguir metas (Michael Barzelay, 2000).

1.2.6.5 Cultura organizacional

La cultura organizacional se refiere a “lo que los empleados perciben y cómo esta percepción crea un patrón de creencias, valores y expectativas” (Gibson, 2006: 31). Sus parámetros son específicos y representan mecanismos claramente perceptibles (costumbres, rituales, símbolos, etc.) pero difíciles de definir (mitos e ideología) que facilitan la articulación y cohesión de los distintos miembros individuales y colectivos de una organización (Ramió, 2010). La preeminencia de la cultura organizacional en el AO está basada en el hecho de que permite entender las acciones organizacionales y a la vez puede generar aprendizajes e inclusive modificar las percepciones, pensamientos, sentimientos y patrones de comportamiento.

1.2.6.6 El poder en la organización

El poder es la “capacidad de hacer que otros hagan lo que uno desea” (Gibson, 2006: 290). Involucra la fuerza o la coerción y sólo es un factor importante como proceso interno en las organizaciones (Weber, 1947). El poder se encuentra “en” y “alrededor” de las organizaciones. Sus fuentes dentro del AO se pueden ubicar en la autoridad formal, las leyes y reglamentos, el control de los procesos de decisión, el control del conocimiento y la información, la capacidad para tratar con la incertidumbre, el control de la tecnología, las alianzas interpersonales, el simbolismo y la manipulación de las ideas o el mismo poder del que ya se disponía (Ramírez, 2000). Su cumplimiento es voluntario pues involucra aceptación cuando una persona ingresa a la organización.

1.2.6.7 Liderazgo organizacional

“El liderazgo organizacional es el intento de utilizar tipos de influencia sin coerción para motivar individuos a lograr alguna meta” (Gibson, 2006: 313). “Es la capacidad de una persona para influir, motivar y facultar a otros para contribuir a la efectividad y éxito de las organizaciones de las cuales son miembros (Ogliastri, 1999:50). Está orientado a alcanzar

la competitividad de la organización a través de un jefe, dirigente, guía, agrupación o colectividad que combina personalidad, espíritu, inteligencia, innovación, responsabilidad, visión y objetividad. “Puede hacer cambiar o destruir los arreglos implícitos y explícitos, que rigen y orientan el comportamiento organizacional para operativizar la estrategia, como también ayudar al proceso de cambio profundo en una organización” (Malvicino, 2003).

1.2.6.8 Autoridad

La autoridad es una forma de poder que no implica poder (Weber, 1947). Es el poder formal que tiene una persona debido a la posición que ocupa en la jerarquía de la organización (Gibson, 2006: 290). Su cumplimiento es voluntario dentro del AO. Requiere un sistema de valores comunes entre los miembros de la organización (Scott, 1964). Involucra la aceptación del sistema de poder cuando una persona ingresa a la organización (Bacharach y Lawler, 1980).

1.2.6.9 Control organizacional

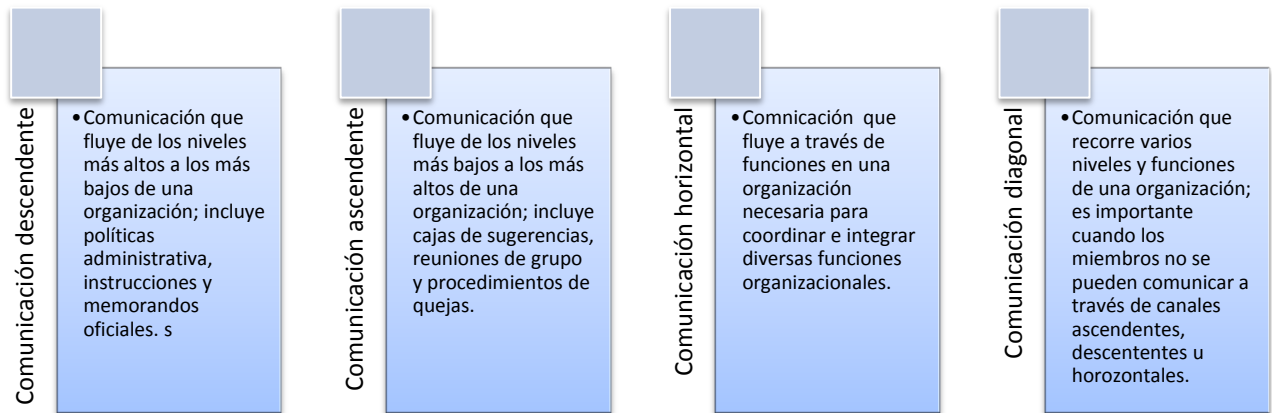
El control organizacional es “un mecanismo que permite corregir desviaciones a través de indicadores cuantitativos y cualitativos dentro de un contexto social amplio, a fin de lograr el cumplimiento de objetivos claves para el éxito organizacional. Se entiende no como un proceso meramente técnico de seguimiento, sino también como un proceso informal donde se involucran factores culturales, organizativos, humanos y grupales (Royero, 2008:12). Su valor con respecto al AO se hace manifiesto cuando regula las desviaciones que pueden presentar las organizaciones por medio de procesos que permiten medir y corregir tales desviaciones en un tiempo y espacio determinado.

1.2.6.10 Comunicación organizacional

La comunicación organizacional es el intercambio de códigos que permite la expresión de acciones, apreciaciones, capacidades de autoobservación, manifestaciones y posturas de los miembros de una organización. Está encaminada al logro de la coordinación y el entendimiento entre los miembros de la organización. En ésta los actores aceptan coordinar de modo interno sus planes y alcanzar sus objetivos únicamente a condición de que haya o se alcance mediante negociación un acuerdo sobre la situación y las consecuencias que cabe esperar (Habermas, 1985). Se puede clasificar en: comunicación descendente,

comunicación ascendente, comunicación horizontal y comunicación diagonal (Gibson, 2006:434) (Ver Diagrama No. 9).

Diagrama No. 9 Tipos de comunicación dentro de las organizaciones



Fuente: Elaboración propia a partir de Gibson (2006: 434).

1.2.6.11 Fines de la organización

Los fines de la organización son el estado de cosas deseado que la organización pretende realizar. Establecen líneas de guía para la actividad de la organización. Constituyen una fuente de legitimidad que justifica las actividades de la organización y su misma existencia. Tienen una verdadera fuerza sociológica que influye en acciones y reacciones simultáneas dentro del AO. Sirven como patrones mediante los cuales los miembros de una organización y los extraños a ella pueden apreciar el éxito (efectividad y eficiencia) de la organización y su AO (Michels, 1959).

1.2.6.12 Eficacia organizacional

“Las causas de la eficacia son eficacia individual, eficacia de grupo y eficacia organizacional” (Gibson, 2006: 16). La eficacia individual implica tomar en cuenta la capacidad, habilidad, conocimiento, actitud, motivación y estrés del individuo. La eficacia de grupo hace referencia a la cohesión, liderazgo, estructura estatus, funciones y normas grupales. La eficacia organizacional está determinada por el ambiente, la tecnología, las elecciones estratégicas, las estructuras, procesos y la cultura de la organización. La búsqueda de un modelo de eficacia organizacional lleva al surgimiento de arreglos institucionales, cristalizados en sistemas decisorios dinámicos y complejos, cuyo

funcionamiento depende de la postura adoptada por los actores estatales y no estatales que lo constituyen.

1.2.6.13 Efectividad organizacional

La efectividad organizacional es la necesidad de organizar a las personas en armonía con las líneas maestras de la organización. Está determinada por el grado en que la organización realiza sus fines. Su consecución implica un esquema de interrelaciones entre los tres elementos de la organización: conocimiento (responde al qué hacer y por qué), capacidad (responde al cómo hacer) y deseo (responde al querer hacer o motivación). Sus hábitos (responsabilidad, liderazgo, administración de personal, beneficio mutuo, comunicación efectiva, interdependencia y mejora continua) acentúan que los miembros de la organización deben: ser proactivos, tener los fines organizativos en mente, pensar en ganar, procurar primero comprender y luego ser comprendidos y crear sinergias (Covey, 1996).

1.2.6.14 Construcción de equipos de trabajo

La construcción de equipos se refiere a “alentar a las personas que trabajan juntas a reunirse como un grupo para identificar metas comunes, mejorar las comunicaciones y resolver conflictos” (Gibson, 2006: 280). Su relevancia radica en que “el trabajo en equipo se configura como una práctica fundamental que posibilita el compromiso de los empleados y su participación en la mejora continua de procesos, productos y servicios. Requiere un esfuerzo en conjunto y sinérgico que facilita la obtención de un resultado del que todos serán responsables de forma colectiva” (Barbera, 2009:146).

1.2.6.15 Conflicto organizacional

El conflicto organizacional es una situación de quiebre, de interrupción de la comunicación efectiva entre los miembros de la organización producto de la forma como se concibe la organización y sus objetivos, de los procedimientos que se usan para actuar o decidir y del grado de información que se posee (Quintana, 2010). Surge ante la existencia de finalidades múltiples en la organización, la diferenciación de actividades, la existencia de demandas incompatibles, la necesidad de repartir recursos escasos y las tensiones entre los miembros de la organización.

1.2.6.16 Cambio organizacional

El cambio organizacional se define como la capacidad de adaptación de las organizaciones a las diferentes transformaciones que sufra el medio ambiente interno o externo, mediante el aprendizaje (Gimon, 2010). Tiene que ver con el rediseño total o parcial de la estructura organizacional, variables macroeconómicas, fusiones, adquisiciones, incorporación de tecnologías, creación de nuevas unidades, o la implementación de nuevos procesos (Zeledón, 2010). “Se obtiene mediante la introducción de nuevas y mejores prácticas tanto en el diseño de la organización como en la gestión de recursos humanos” (Brunet y Vidal, 2008).

Los elementos antes referenciados son determinantes para entender y comprender mejor las pautas de funcionamiento, debilidades, fortalezas y causas de cualquier tipo de arreglo organizacional. Su identificación y análisis dentro de la organización permite responder qué es lo que trata de hacer la organización, cómo afecta la estructura formal la manera en que la gente funciona, cómo premia la organización la conducta, dónde reside el poder de decidir para producir el cambio, cuáles son las normas, valores y presuposiciones de la organización, qué desea la gente y a qué aspira y cómo se solucionan los conflictos. Asimismo la reflexión sobre los mismos da una idea de cómo se encuentra la competencia, el aislamiento y la cooperación en la organización y cuáles son los problemas, quién los tiene, quién puede arreglarlos y quién debe ser implicado (Guizar, 2008).

1.3 CONCLUSIONES CAPITULARES

De acuerdo a la revisión precedente, no se puede desestimar la importancia de la NGP y la TO como enfoques teóricos y como referentes para la reflexión en torno a la incidencia de la GE y la GC en el arreglo organizacional de cualquier esfera gubernamental. Es por ello que, hay que reconocer que, independientemente de los marcos interpretativos que aquí se infieren, este estudio parte de los postulados capitulares que, a manera de síntesis, aquí se presentan:

- La mirada bajo la cual se articula esta investigación concibe a la NGP como una propuesta sustentada en la unión de una variedad de teorías, discursos, herramientas y corrientes de pensamiento. La NGP implica la búsqueda de estrategias orientadas a un funcionamiento eficaz y eficiente de las organizaciones públicas. Se puede definir como

un nuevo paradigma para la administración pública, tendiente a fortalecer el desempeño del sector público a partir de la búsqueda e integración de diversos elementos, técnicas e instrumentos.

- Los principios de la NGP son: privatización, contractualización, modularización, ejecución gerencial, descentralización, eficiencia, eficacia, rendición de cuentas, control de gestión, simplificación administrativa, colaboración entre sector público y privado e innovación. Éstos deben ser tomados en cuenta para comprender, desde diferentes aristas, los alcances de dicho enfoque y así poder determinar los desafíos que plantea su implantación vista como un proceso en permanente construcción.
- La gestión estratégica y la gestión de calidad constituyen dos herramientas de la NGP sobre las cuales se ha pretendido auspiciar una cultura de la eficiencia económica y del desempeño dentro de las organizaciones gubernamentales. La gestión estratégica centra su atención en la solución de problemas de gobierno a través de la puesta en marcha de planes y programas orientados a combinar aspectos valorativos, prospectivos y estratégicos dentro de las relaciones, toma de decisiones y acciones de los actores que conforman las organizaciones públicas. La gestión de calidad está orientada a alcanzar la satisfacción de los ciudadanos-clientes a través de la evaluación del desempeño, el control de calidad de los servicios públicos y la búsqueda de mecanismos de resolución de conflictos.
- La Teoría de las Organizaciones hace referencia a diversas perspectivas, modelos y enfoques propios con los que los científicos sociales buscan explicar y comprender las organizaciones. Sus limitaciones y posibilidades son un punto angular para analizar a las administraciones públicas vistas como espacios organizacionales relevantes de la sociedad moderna.
- Los principales enfoques de la Teoría de las Organizaciones son la Administración científica y Teoría clásica de la administración, las Teorías de la Burocracia, la Escuela de las relaciones humanas, la Teoría de las estructuras contingentes, la Escuela del comportamiento, la Escuela de las nuevas relaciones humanas, la Escuela del análisis del poder y el discurso organizacional y la Ecología de las poblaciones. Desde sus

diversos campos de estudio brindan elementos de interés que deben tomarse en cuenta a la hora de reflexionar sobre la dinámica de cualquier organización pública o privada.

- El término de organización ha de entenderse como un *constructo humano* que se ha establecido con la finalidad de alcanzar fines previamente estipulados de manera institucional. Enmarca la complejidad de interacciones, interpretaciones e intereses de los individuos que la integran. En consecuencia, sus propias dinámicas, relaciones, circunstancias y maneras de estructurarse hacen que las organizaciones se constituyan en sí mismas en diversos tipos de arreglos organizacionales.
- La noción de arreglo organizacional representa los patrones o marcos de relación, comunicación y actuación bajo los cuales se desarrolla la vida organizacional. Inmiscuye un conjunto de articulaciones - en la red de influencias, alianzas, coaliciones en estructuras de poder y entre actores - para concatenar acuerdos de conformidad respecto a los objetivos de convivencia, dirección y coordinación dentro de la organización.
- Los elementos de análisis de la Teoría de las Organizaciones que inciden en el arreglo organizacional son: la estructura organizacional, el diseño organizacional, los procesos organizacionales, el comportamiento organizacional, la cultura organizacional, el poder, el liderazgo, la autoridad, el control, la comunicación, los fines de la organización, la eficacia y la efectividad, la construcción de equipos de trabajo, el conflicto y el cambio organizacional. A partir de ellos, es posible asimilar y comprender mejor las pautas de funcionamiento, debilidades, fortalezas y causas de cualquier tipo de arreglo organizacional.

CAPÍTULO 2.

Nueva Gestión Pública y Arreglo Organizacional: el Contexto de Análisis

CAPÍTULO 2. NUEVA GESTIÓN Y ARREGLO ORGANIZACIONAL: EL CONTEXTO DE ANÁLISIS

La relevancia del estudio de la Nueva Gestión Pública y el Arreglo Organizacional radica no sólo en su concepción como campos de conocimiento; si no fundamentalmente en su interacción, desarrollo, conformación e impacto dentro de diversos contextos de análisis. Es por ello, que a lo largo de este capítulo se hará una breve reseña de las experiencias de la NGP y el AO en el mundo y específicamente en México. El objetivo es vislumbrar los alcances que ha tenido la NGP sobre las organizaciones para la estructuración de arreglos organizacionales en los diferentes ámbitos de gobierno.

2.1 EL ARRIBO DE LA NGP Y EL ARREGLO ORGANIZACIONAL EN EL MUNDO

En los últimos treinta años, el mundo ha sido testigo de profundas transformaciones económicas, sociales, culturales, políticas y tecnológicas. El fin de la guerra fría, el colapso del socialismo totalitario, el desplome de las metahistorias, la preeminencia de la globalización⁹ y la revolución tecnológica de las telecomunicaciones implicaron el surgimiento de escenarios inéditos marcados por la complejidad y la incertidumbre. En su conjunto, las nuevas tendencias de configuración planetaria provocaron la emergencia de cuestionamientos importantes respecto a todos los aspectos básicos de la vida de las naciones y, particularmente, de sus gobiernos.

En la esfera de lo económico, el incremento automático del gasto público y la caída de los ingresos estatales de los países occidentales condujeron a la acumulación de déficits presupuestarios y deudas fuera del control político (Peters y Pierre, 2005). La crisis financiera evidenciaba problemas de crecimiento económico negativo, inflación, desempleo, pobreza y recesiones. La inercia de los gobiernos para dirigir y transformar sus economías era un hecho latente. En consecuencia, el GATT¹⁰, el Fondo Monetario

⁹ Por Globalización ha de entenderse la intensificación de las relaciones sociales con escala mundial, que unen localidades distantes de tal manera que acontecimientos locales son modelados por eventos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa... creando obligaciones, estableciendo parámetros, anulando y abriendo horizontes... Se refiere a todos los procesos por medio de los cuales los pueblos del mundo se incorporan en una única sociedad mundial, la sociedad global (Ianni, 1994).

¹⁰ Acrónimo de “*General Agreement on Tariffs and Trade*”, fue un acuerdo multilateral, creado en la Conferencia de La Habana, en 1947, firmado en 1948, por la necesidad de establecer un conjunto de normas

Internacional, el Banco Mundial y el G-7¹¹ plantearon la necesidad de alcanzar condiciones de eficiencia y racionalidad a partir de políticas neoliberales¹², con el objeto de potenciar las economías a través de mecanismos vinculados directa o indirectamente al mercado.

En el plano de lo social, el declive de las capacidades de los gobiernos se vislumbró tras el incremento de incertidumbres, fragmentación y desequilibrios sociales. La reivindicación de los intereses, preocupaciones y derechos humanos auspició un avance verdaderamente importante de la organización y participación de la sociedad civil en la vida pública; lo que perfilo la aparición de un renovado espectro público para los sistemas sociales.

En el ámbito cultural, los principales cambios se perfilaron en los símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales, que se habían transmitido de generación en generación. Los modos de orientar y regular el uso de tecnologías materiales, la organización de la vida social y las formas de pensamiento otorgaron significados y dimensiones distintos a los quehaceres sociales. La realidad enfatizó la incapacidad de los gobiernos para interpretar los discursos, mensajes y comportamientos culturales.

El progreso explosivo de la tecnología generó, en pocas décadas, avances revolucionarios en campos de amplísimas aplicaciones como la informática, la microelectrónica, la biotecnología, la robótica y el management (Kliksberg, 2000). Las colosales transformaciones del mundo de las comunicaciones acrecentaron las interconexiones y relaciones de dependencia entre las naciones; al mismo tiempo que expandieron el conocimiento y la diversidad. La revolución tecnológica hizo plausible la conformación de escenarios inimaginables, concebidos en sí mismos como derroteros indiscutibles de las formas de gobernar.

comerciales y concesiones arancelarias como parte del plan de regulación de la economía mundial tras la Segunda Guerra Mundial.

¹¹ Siglas que hacen referencia al “*Grupo de los Siete*” (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido), un grupo de países industrializados del mundo cuyo peso político, económico y militar es muy relevante a escala global. Su finalidad es analizar el estado de la política y las economías internacionales e intentar aunar posiciones respecto a las decisiones que se toman en torno al sistema económico y político mundial.

¹² El neoliberalismo fue concebido como un modelo de economía de mercado dirigido a elevar la productividad que se encontraba atada por el estatalismo y el asistencialismo del Estado de Bienestar. Prometía elevar la bonanza económica, generar estabilidad política y crear un Estado probo, mínimo y musculoso (Figuroa, 2008).

En el terreno de lo político, las condiciones cambiantes de los Estados y las sociedades contemporáneas dieron lugar a profundos debates sobre las capacidades y mecanismos de toma de decisiones de los sistemas de gobierno tradicionales (Easton, 2001). El equilibrio insuficiente de poderes, la existencia de estructuras burocráticas ineficientes, la corrupción, la impunidad, la simulación en las instancias públicas, la cultura de ilegalidad, la baja institucionalización de los partidos y la delincuencia organizada pusieron a prueba la estabilidad, legitimidad e integridad de los gobiernos (Kliksberg, 2000). La ausencia de políticas y estrategias encaminadas a promover el desarrollo tecnológico, impulsar la integración regional y concertar consensos sociales apuntalaron la incapacidad operativa de los gobiernos.

En respuesta a la naturaleza de los nuevos acontecimientos se acentuó la responsabilidad de las naciones para contribuir al desarrollo a partir de la circunstancia específica de cada país. “Los Estados tenían que asumir como mandato la reversión de la inequidad social en la complejidad que abarca el orbe natural del entorno y sus profundidades” (Preciado y Bialakowsky, 2009:12). Había que dejar atrás las contradicciones institucionales que incrementaron la incertidumbre comportamental y decisional de las naciones (North, 2006).

Las exigencias de la globalidad implicaron la necesaria adopción de agendas multilaterales de trabajo para la atención y solución de los problemas públicos mundiales. Era indispensable restablecer el papel central de los gobiernos para dar dirección y confianza a la sociedad (Cerrillo, 2005). Se acometía a la capacidad de los Estados para llevar a cabo una gestión de los asuntos públicos orientada a dar respuestas viables a los desafíos contemporáneos, a través de la construcción de estrategias multidimensionales.

El cambio como vehículo para hacer frente a las diversas disyuntivas era latente. Los Estados tuvieron que ir en busca de nuevas formas de actuación e intervención gubernamental con el objeto de elevar sus índices de credibilidad y legitimidad. La reconstrucción y modificación de los gobiernos y sus administraciones públicas era una demanda impostergable para redefinir arreglos organizacionales, patrones directivos y de operación, esquemas de formulación de políticas y mecanismos de poder de la función pública (Aguilar, 2009).

Estados Unidos, los países de la Commonwealth¹³ (entre los que destacan Reino Unido, Australia y Canadá) y los países de Latinoamérica¹⁴ aceptaron la importancia de contrarrestar las problemáticas existentes a partir de las recomendaciones hechas por organismos multilaterales - como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) -. Adoptaron la filosofía general sobre la reestructuración del servicio público basada en el mercado (Peters y Pierre, 2005). Propusieron y realizaron una serie de reformas encaminadas a desarrollar las capacidades técnicas y financieras de sus gobiernos; dando lugar a la estructuración de la agenda para la Reforma del Estado.

La primera generación de reformas se enfocó a aspectos económicos. Los objetivos centrales fueron: la política de ajuste fiscal, la reducción de las dimensiones del gobierno mediante procesos de privatización, la disminución de políticas y programas sociales y la eficiencia gubernamental. Sus limitaciones dejaron entrever que el Estado tenía no sólo que dirigirse hacia los problemas instrumentales de las instituciones públicas y su burocracia (despilfarro de los administradores, papeleo administrativo, obsesión por resultados); era vital enfocarse a aspectos de control de decisiones y búsqueda de eficiencia operativa, mediante una discusión profunda sobre los aspectos constitucionales, normativos y programáticos de los gobiernos y sus administraciones.

La segunda generación de reformas buscaba dotar a la administración pública de nuevos valores, medios y mecanismos de ejecución enfocados en lo social. Pretendía procurar una administración eficiente, eficaz y de calidad través de “un proceso de reingeniería institucional y una profunda transformación de los patrones de comportamiento que rigen las relaciones entre los agentes del sector público y el sector privado” (Navas, 2010:2). Su principal interés era alcanzar la revolución de la gestión con el objeto de recuperar la capacidad gubernamental y ofrecer mejores resultados a fin de restablecer la confianza por parte de la sociedad (Cabrero, 2005).

¹³ La *Commonwealth of Nations* o Mancomunidad de Naciones es una organización internacional de países independientes que comparten lazos históricos con el Reino Unido, y realizan acciones de consulta y cooperación en base a intereses comunes con el objeto de promover el entendimiento internacional.

¹⁴ Es importante precisar que en el Consenso de Santiago (1998), el Consejo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998) y en el Consejo de Santa Cruz (20023) los países de Latinoamérica ratificaron la relevancia de revitalizar y reformar al Estado como agente económico, como garante del proceso democrático y como proveedor de bienes y servicios públicos (Villarreal, 2002).

En consecuencia, la NGP fue puesta en escena al vislumbrarse como “universal y útil en cualquier tipo de agencia gubernamental” (Cabrero, 2005:3). Se concibió como un acumulado teórico-práctico que abriría la posibilidad del encuentro entre la praxis social y las políticas y programas de gobierno en sus diversas escalas y espacios temporales. La difusión de su contenido discursivo y sus formas materiales de producción dieron lugar a interesantes experiencias de intervención y acción estatal en el escenario internacional, que en sí mismas, constituyen los modelos de la NGP.

2.2 LOS MODELOS DE LA NGP: LA EXPERIENCIA DE LA NGP Y EL ARREGLO ORGANIZACIONAL EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL.

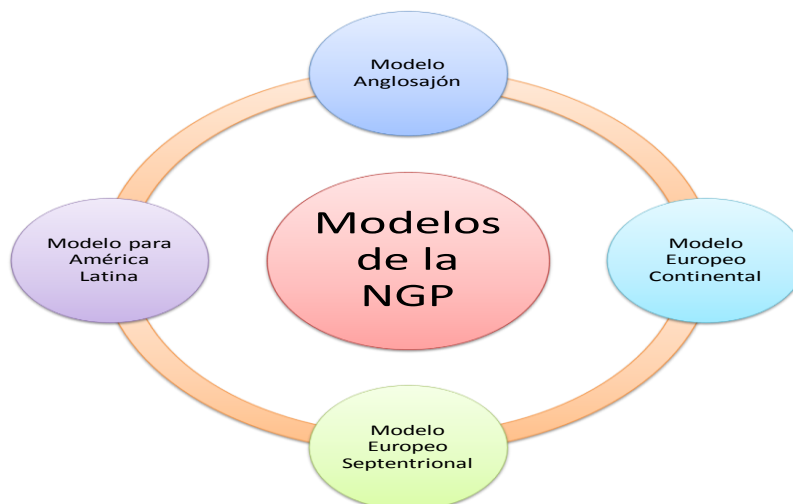
Los modelos de la NGP surgen como campo de estudio y reflexión a partir de la década de los ochenta “siendo la respuesta a las inadecuaciones del modelo tradicional de administración” (Hugues, 1996:103). Desde entonces constituyen referencias obligadas para el análisis publiadministrativo y el diseño de distintas acciones que deben realizarse para hacer frente a las problemáticas de las robustas burocracias. Integran visiones diversas que implican transformaciones operativas del sector público para el cumplimiento de objetivos, planes y programas de gobierno.

Los modelos de la NGP, pese a sus especificidades, “generalizan una serie de reformas y de nuevos instrumentos de actuación en cuatro campos: presupuestario y financiero, organizativo, directivo y de recursos humanos” (Conde, 2001:373). El ámbito presupuestario y financiero aspira a la modificación de los mecanismos de control y evaluación, presupuestación ligada a objetivos y resultados. El ámbito organizativo comprende la reorganización de los aparatos administrativos a través de la desconcentración, la descentralización y la reducción del tamaño de las organizaciones; así como diferentes fórmulas de privatización. El ámbito directivo propugna mayor capacidad de los directivos en el desarrollo de la gestión. El ámbito de los recursos humanos busca la flexibilización de las fórmulas de gestión.

Los principales modelos de la NGP, dada su importancia analítica y práctica, pueden dividirse en: Modelo Anglosajón, Modelo Europeo Continental, Modelo Europeo Septentrional y Modelo de América Latina (Ver Diagrama No. 10). Todos ellos perciben

“la reforma de la gestión pública como una serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor -en algún sentido-” (Pollit y Bouckaert, 2000). Ello explica el hecho de que compartan propuestas comunes para la modernización administrativa; con el objetivo de enfrentar los desafíos gubernamentales producidos por la configuración del mundo actual.

Diagrama No. 10 Los Modelos de la NGP



Fuente: Elaboración propia a partir de las ideas de Pollit y Bouckaert (2000).

2.2.1 Modelo Anglosajón

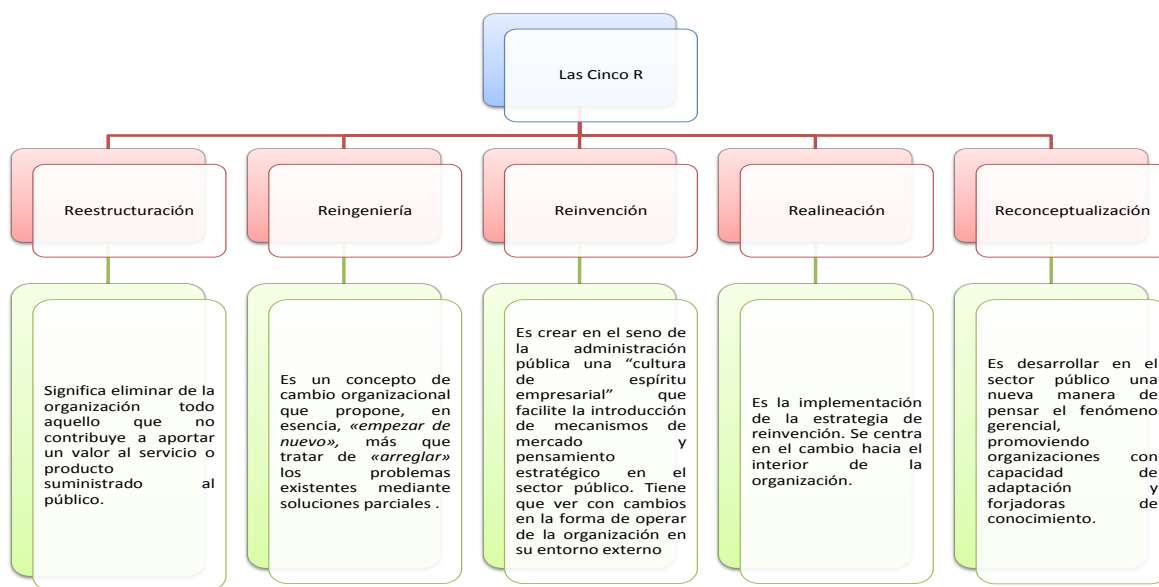
La relevancia de este modelo radica en que fue en los países de habla inglesa en donde florecen los lineamientos teóricos y las prácticas características de la NGP. Desde el punto de vista teórico, “este modelo asume los esquemas de la teoría de la elección pública que propugna la desburocratización de los aparatos públicos y la recuperación del control de las organizaciones por los responsables políticos. Por lo que se refiere a la práctica administrativa, se parte de los postulados de los estudios de *managment* en su variante norteamericana, que sostienen la superioridad de la gestión privada sobre la pública” (Conde, 2001:375).

Los atisbos del modelo anglosajón se encuentran en el *modelo Postburocrático* de Michael Barzelay. Este último propone agencias enfocadas hacia las necesidades y perspectivas del cliente y por tanto competitivas en el campo de los negocios. Resalta el valor de resultado de los clientes sobre el interés público; la calidad y el valor de resultado

como criterio sobre la visión efficientista; la producción de servicios sobre la administración de cosas; el impulsar, ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso; la identificación de misión, servicios, clientes y resultados sobre la especificación de funciones, autoridad y estructura; la entrega de valor sobre la justificación de costos y; la construcción de responsabilidad sobre la obligatoriedad de la responsabilidad (Barzelay, 2000).

Los conceptos estadounidenses¹⁵ de mayor influencia en el modelo anglosajón – de acuerdo a Lawrence R. y Thompson, 1999 - son los denominados “*Cinco R: Reestructuración, Reingeniería, Reinención, Realineación y Reconceptualización*” (Ver Diagrama No. 11). Mismos que parten de las ideas difundidas por Osborne y Gaebler en su famoso libro “*Reinventando el Gobierno*. Su objetivo es “crear una cultura diferente en la gestión pública, que involucre a sus agentes en lo que ha dado en llamarse una “visión compartida sobre el futuro” (López, 2008:10).

Diagrama No. 11. Las Cinco R



Fuente: Elaboración propia a partir de las ideas de Lawrence R. y Thompson, 1999; Hammer y Champy, 1993; Hammer y Stanton, 1995; López, 2008.

¹⁵ Es importante precisar que fue en Estados donde se acuñó el término de *public management* como reemplazante del término administración pública, implicando una “fusión entre la orientación normativa de la administración pública tradicional y la orientación instrumental de la gestión general” (Perry y Kraemer, 1983:10)

La reforma a la administración pública en Estados Unidos, en la era de la NGP, que se desarrolló en la década de 1980, ha sido decididamente heterodoxa. Los estadounidenses han hecho de la NGP una manifestación de lo que Paul Light denominó las "oleadas de reforma" (Ver cuadro No. 2) de temática variada, que suben y bajan por la administración estadounidense. Su principal interés por adoptar los principios de la NGP ha sido reducir o eliminar las diferencias entre los sectores público y privado; de tal suerte que los comportamientos de los administradores públicos emulen los de los gerentes de organismos empresariales que buscan obtener ganancias (Laurence E. Lynn, Jr., 2009).

Cuadro No. 2 Oleadas de Reforma en Estados Unidos

Presidentes estadounidenses	Oleadas de Reforma
Lyndon Jonson	Pretendió utilizar el análisis sistemático para fortalecer el control ejecutivo sobre las políticas y las prioridades presupuestarias.
Richard Nixon	Quiso crear una presidencia administrativa centralizada.
Jimmy Carter	Intentó incrementar el control ejecutivo sobre la asignación y la remuneración de los servidores públicos de alto rango.
Ronald Reagan	Proclamó una " guerra al desperdicio " y la ineficiencia.
Bill Clinton	Prometió " dejar que los administradores administren " con el fin de tener un gobierno que " funcione mejor y cueste menos".
George W. Bush	Sus reformas mostraron más aspectos del espíritu esencial de la nueva administración pública que las de cualquier otro presidente estadounidense de los últimos tiempos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Laurence E. Lynn, Jr.(2009)

Las aportaciones de Gran Bretaña son un punto angular en la construcción del modelo anglosajón de la NGP. Están ligadas al movimiento reformador británico que ha sido identificado con los gobiernos de Margaret Thatcher. Se centran en “recorte de gastos a través de la reducción de efectivos y otras medidas; cuantificación y medición de resultados; concentración de poder en torno al Primer Ministro: creación de unidades bajo su dirección con grandes responsabilidades administrativas; proceso de privatizaciones y externalización de actividades. Dentro de las mismas sobresalen el desarrollo del modelo de agencia independiente y las cartas de servicio” (Conde, 2001:376).

Nueva Zelanda constituye un eslabón más del modelo referenciado. Sus reformas se basan en la combinación de “enfoques eminentemente liberales en política económica con

un interés destacado por el mantenimiento de las políticas sociales” (Verheijen, 1998:255). Las normas sobre las que se asienta son la reforma de estructuras, la función pública y la gestión financiera. Sus principios programáticos son la separación de las funciones comerciales y no comerciales; la separación de las funciones asesoras y administrativas; la descentralización funcional; la autonomía de los gestores y la mejora de los mecanismos de control y responsabilidad.

Otro de los países cuyas contribuciones a dicho modelo han sido imprescindiblemente importantes es Australia. Su “Programa de reforma del servicio público” de 1996 marca directrices interesantes que – de acuerdo a la OCDE, 1998 – permiten visualizar a grandes rasgos las principales líneas seguidas por el modelo anglosajón en torno a la NGP. Al respecto, sobresalen las siguientes:

- La gestión de los servicios públicos debe basarse, en la medida de lo posible, en los mismos principios que el sector privado.
- La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas debe adquirir una mayor flexibilidad.
- Las distintas organizaciones públicas (agencias) deben ser responsables de su funcionamiento y deben tener la mayor autonomía posible sobre la gestión financiera y de recursos humanos.
- Los procedimientos administrativos que derivan de las obligaciones legales y que imponen elevados costos de la administración deben ser suprimidos.
- El concepto de administración pública como mercado de trabajo homogéneo definido en términos de estándares de empleo comunes de empleo debe ser superado.
- La ética y los valores que distinguen las administraciones públicas deben ser mantenidos.

Es relevante, también, hacer mención de Irlanda como uno de los países que ilustra otras variantes del modelo anglosajón. Pese a sus especificidades nacionales, las reformas irlandesas se dirigieron a hacer frente a las circunstancias económicas a partir de una “Iniciativa de Gestión Estratégica”. Sus principios básicos están orientados “al Análisis FODA, la provisión de servicios de calidad, abiertos y transparentes, el incremento de la

eficiencia administrativa y la introducción de nuevos principios en la gestión de recursos humanos (OCDE, 1997).

Canadá constituye un caso interesante y singular del modelo anglosajón. Sus planteamientos surgieron a partir de necesidades dirigidas a favorecer el bien de las comunidades. Se enfocó, en un primer momento, en pequeños ajustes administrativos de carácter gerencialista, tales como la creación de los presupuestos únicos de funcionamiento, y la proliferación de las llamadas agencias operativas especiales. En un segundo momento, sus estrategias fueron indirectas y decrementales centradas en la reestructuración y eliminación de programas de gasto a partir de consultas a los ciudadanos y a expertos sobre las prioridades presupuestarias y sobre las estrategias para la reducción del déficit (Barbera, 2009).

2.2.2 Modelo Europeo Continental

El modelo europeo continental es principalmente representado por Francia, Alemania, España, Italia y Grecia. Se caracteriza por auspiciar reformas incrementales. Resulta interesante puesto que en él, “el modelo clásico de Administración Pública se ve modificado por determinados cambios graduales y parciales que no afectan a los elementos constitutivos del mismo” (Conde, 2001: 380). En éste, “la NGP se dirige a reforzar la legitimidad de la intervención del Estado a través de reformas renovadas” (Rouban, 1996:152). Parte de la premisa de que la gestión pública y la gestión privada son diferentes; por lo que los valores que persiguen no pueden ser equiparables.

El caso de Francia, como parte de este modelo, es una ejemplificación interesante del impacto de la NGP en los programas de reformas llevados a cabo en dicha nación, dadas las características jerárquicas y centralizadas de las estructuras administrativas. Resalta el hecho de que haya dirigido sus esfuerzos a proclamar los valores republicanos, que otorgan un papel capital a los poderes públicos como garantes de la cohesión social y el acceso en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos a los servicios públicos (Conde, 2001: 381). Es decir, su eje rector ha sido usar las técnicas e instrumentos de la NGP con el objetivo de facilitar la eficiencia de la intervención del Estado.

Alemania se caracteriza por haber auspiciado ajustes parciales que mantienen la cultura y los elementos de la estructura administrativa tradicional. En primera instancia,

antes de su reunificación, concatenó adaptaciones parciales a los nuevos fenómenos sociales, concentrándose en el esfuerzo organizativo de la Administración Federal para adaptarse a la nueva situación territorial (Siedentope, 1996). En el ámbito local introdujo transformaciones sustanciales en torno a “una separación funcional entre política y administración, una gestión descentralizada de recursos, nuevas fórmulas contractuales, innovaciones en la gestión presupuestaria y de personal, y políticas de privatización y desregulación” (Barbera, 2010:175).

La reforma administrativa en España no se propone alterar la organización burocrática tradicional. Ha optado por una línea de renovación, de carácter evolutivo, que incide sobre todo en los métodos y los instrumentos para obtener una utilización eficaz y eficiente de los recursos y una mejora de los servicios (Olias de Lima, 2003:7). Acentúa los principios de descentralización, privatización y contractualización, tendientes a mejorar los servicios públicos. La influencia de la NGP sobre ésta se percibe en los objetivos de las “Cartas de Servicios Españolas”; los cuáles son:

- Compromiso gubernamental con los niveles de calidad en los servicios.
- Creación de mecanismos de comunicación e información general o personalizada con el ciudadano.
- Facilidad de acceso a los servicios mejorando sus condiciones de prestación.
- Aseguramiento de la calidad en los servicios y la protección del medio ambiente.
- Establecimiento de estándares e indicadores de calidad.
- Autoevaluación y evaluación externa de los servicios, recogiendo la opinión de los usuarios y obligación de establecer planes de mejora continua.

Italia y Grecia, con el afán de reforzar las estructuras estatales dentro de su lucha contra la corrupción y por el saneamiento de la vida pública, postulan reforzar la Administración Weberiana y el control de legalidad de las administraciones (Conde, 2001). Utilizan a la NGP como un instrumento para cumplir dicho cometido. Es decir, tratan de establecer controles de eficiencia y eficacia a través de actividades

modernizadoras, pero sin transformar considerablemente los principios del Estado y sus lógicas administrativas.

2.2.3 Modelo Europeo Septentrional

El Modelo Europeo Septentrional incluye a los países escandinavos (Suecia, Dinamarca y Noruega) y los Países Bajos. (Holanda y Bélgica). Se diferencia del modelo anglosajón por el hecho de que “no rechaza de modo categórico el modelo de gestión administrativa tradicional, sino que únicamente cuestiona su utilidad en algunos ámbitos de actuación, sustituyéndolo en consecuencia por otras fórmulas más eficientes” (Barbera, 2010:176). Es en sí mismo un modelo reflexivo, pragmático, gradual y negociado que pugna por la colaboración interinstitucional privada y pública y un fuerte protagonismo de los gobiernos locales.

En los Países Bajos “el objetivo global ha sido la reducción del tamaño y alcance del gobierno a través de políticas de privatización, la creación de agencias y el análisis de las diferentes formas de intervención y gasto” (Van Mierlo, 1998). Sus reformas han sido inspiradas por los excesos de la intervención estatal en la economía y las propuestas de innovación de Gran Bretaña y Estados Unidos. Sus iniciativas de transformación sustancial han girado en torno a “la reconsideración del gasto público, la reorganización de los servicios administrativos centrales, la desregulación de la intervención gubernamental, la descentralización, la desburocratización de la organización gubernamental y el inicio de un proceso de privatizaciones” (Conde, 2001:384).

A partir de 1990, los Países Bajos empezaron a preocuparse aún más por las consecuencias económicas de la gestión pública y la reducción del gasto público. En consecuencia desarrollaron un proyecto denominado “Gran Operación por la Eficiencia”, con el cuál han intentado reducir las tareas gubernamentales y mejorar las estructuras organizativas (Conde, 2001). Desde entonces, las transformaciones holandesas se centraron en objetivos más concretos: creación de agencias, orientación hacia el cliente, aumento de la productividad del sector público o privatización de la Seguridad Social, entre otros (Barbera, 2010).

En lo que concierne a los Países Escandinavos se puede percibir que sus innovaciones son similares a las de los Países Bajos. Pretenden mantener una concepción

del servicio público que garantice la predictibilidad y el igual tratamiento de los ciudadanos. Se alejan de los mecanismos de mercado como respuesta general a los problemas públicos. No obstante, introducen reformas sustanciales en determinados ámbitos parciales inspiradas por los principios de la NGP (Conde, 2001).

En Suecia la reforma fue producto de la crisis económica de los noventa y de los retos que planteó al país la internacionalización y el ingreso en la Unión Europea. Sus objetivos de modernización se enfocaron en la mejora de la gestión de recursos a través de mecanismos de gestión por resultados y la revisión de los procesos presupuestarios. De igual forma, planteó la delegación de la toma de decisiones del gobierno a las agencias con respecto a los recursos necesarios para obtener resultados en materia de organización, personal y finanzas (Conde, 2001).

Las iniciativas de reforma en Dinamarca han sido ambiciosas. Pretenden combinar el imperativo de la eficiencia atendiendo a determinados planteamientos de la NGP y al mismo tiempo defender la economía social de mercado a través del protagonismo estatal. Sus principales orientaciones son la orientación hacia el consumidor, la descentralización de las decisiones y la medición de resultados, el uso de fórmulas contractuales en la gestión pública, el uso extensivo de fórmulas contractuales en la gestión de políticas y el uso de la fórmula de sociedades limitadas en las actividades del sector público (Conde, 2001). Con todo ello, se dirigen al control del gasto, los resultados, el establecimiento de objetivos, la responsabilidad ministerial, el control y la evaluación de las políticas.

2.2.4 Modelo para América Latina

El modelo para América Latina hace referencia a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Surge como respuesta a las problemáticas e insuficiencias gubernamentales ante las diversas transformaciones políticas, sociales y económicas que han tenido gran impacto sobre dichos países. Su singularidad radica en que ha retomado principios de los otros modelos, pero las características de Latinoamérica determinan disparidades e insuficiencias que plantean desafíos específicos en torno a la implantación de enfoques como la NGP.

El modelo Latinoamericano se basa en la propuesta del CLAD de una Nueva Gestión Pública basada en el desarrollo de una Reforma Gerencial. Más allá de criticar al paradigma burocrático de forma destructiva, pretende analizar sus incapacidades en el contexto social, político y económico al cuál se enfrentan los gobiernos latinos en la actualidad. Destaca que no basta copiar los modelos administrativos acogidos por otras naciones, es imprescindible solamente adecuar algunos puntos a cada nación. Infiere que no basta el uso de técnicas gerenciales, hace falta construir un Estado política, económica e institucionalmente estable.

Las propuestas de este modelo son a) profesionalización de la alta burocracia; b) transparencia administrativa; c) descentralización en la ejecución de los servicios públicos; d) desconcentración organizacional de actividades exclusivas del Estado; e) control de resultados; f) autonomía gerencial de agencias y gestores; g) adopción de un Estado red; y h) orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. Todas ellas son el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico. De hecho, se dirigen a alcanzar una mejor distribución de la renta y sentar los pilares para la consolidación de la democracia.

Las recomendaciones del CLAD a los gobiernos latinoamericanos en materia de gestión pública dan pauta a diversos retos para dicho modelo. En primera instancia presuponen la existencia de una voluntad política para el cambio; sustentada en el consenso, negociación y responsabilidad de los agentes económicos, políticos y sociales. En segundo lugar, plantean la necesidad de reformas constitucionales orientadas a la búsqueda de mecanismos para favorecer y promover la seguridad jurídica, la transparencia y la rendición de cuentas. Tales recomendaciones señalan que los gobiernos necesitan instituciones acordes a la realidad globalizada, procesos y técnicas administrativas innovadoras; y sobre todo un rediseño organizacional basado en las especificidades de cada país.

La reflexión sobre los diferentes modelos de la NGP, permite vislumbrar que tienen elementos comunes pero su trascendencia radica en sus aspectos distintivos; que son los que justifican su estudio y análisis para percibir su influencia sobre realidades específicas de disertación. Cada país ha hecho hincapié en diferentes aspectos de las reformas a partir

de sus propios contextos, necesidades, limitaciones y posibilidades. A los fines del análisis, las iniciativas adoptadas se han reagrupado bajo las siguientes rúbricas:

- Transferir competencias, introducir más flexibilidad.
- Garantizar el resultado, el control y la responsabilidad.
- Desarrollar la competencia y ampliar las opciones.
- Prestar un servicio receptivo a las necesidades del público.
- Mejorar la gestión de los recursos humanos.
- Optimizar el uso de la informática.
- Mejorar la calidad de la reglamentación.
- Reforzar las funciones dirección del nivel central (OCDE, 2010).

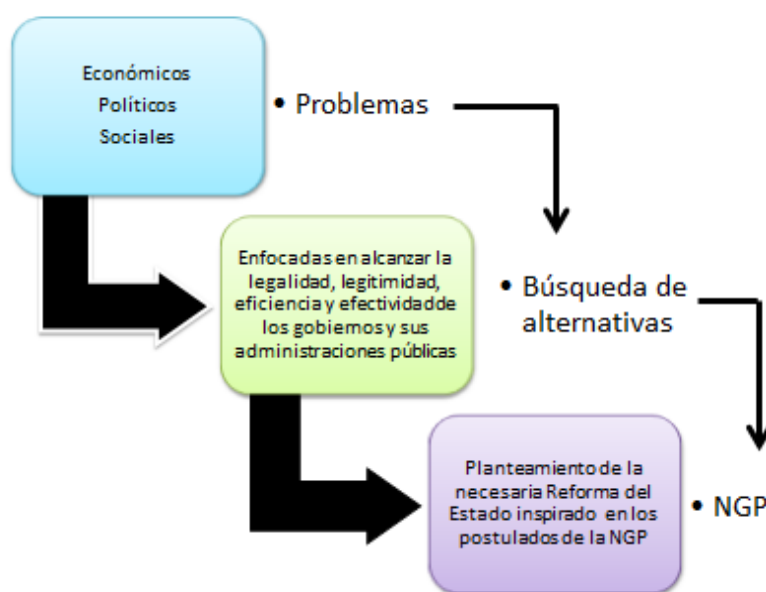
El núcleo de coincidencias de los modelos de la NGP es amplio. Los principios antes mencionados son los más característicos de la nueva forma de gestionar los servicios públicos. Hacen referencia al establecimiento de estándares de calidad, el compromiso por mejorar la eficiencia y la eficacia, el trato cordial y respetuoso con el público, la consideración de los empleados públicos no como autoridades sino como facilitadores del servicio, la información exacta y pertinente de lo que el ciudadano puede esperar, y exigir, en cada caso, y la accesibilidad.

2.3 EVOLUCIÓN DE LA NGP Y EL ARREGLO ORGANIZACIONAL EN MÉXICO

La adopción de la NGP (gestión estratégica y gestión de calidad) en el contexto mexicano no ha sido un hecho aislado. Es producto de los requerimientos producidos por los desequilibrios sectoriales, regionales y municipales en todo el país. Su integración en la acción gubernamental ha sido relevante en tanto se vislumbró como un instrumento útil que establece las pautas a seguir para fructificar decisiones y acciones que hagan frente de manera satisfactoria a los nuevos retos de la economía contemporánea, la vida política y las demandas del público-ciudadano.

Los atisbos e implicaciones de la NGP están directamente relacionados con los planteamientos de la *Reforma del Estado* que han sido integrados en los programas y proyectos de modernización de las administraciones de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón (Ver Diagrama No. 12). Se han visualizado como posibilidades de acción para dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales del Estado mexicano. Han sido en sí mismas un conjunto de propuestas, condiciones y valores detonadores del cambio en las organizaciones y, particularmente, en los procesos administrativos y los cursos de acción de los gobiernos mexicanos.

Diagrama No. 12 La NGP en el horizonte de la Reforma del Estado



Fuente: Elaboración propia.

2.3.1 LOS ATISBOS DE LA NGP EN LA ADMINISTRACIÓN DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988).

En 1982 la circunstancia nacional llevó a que el gobierno de Miguel de la Madrid reconociera que el arte de gobernar había sido desafiado y, ante ello, era imprescindible llevar a cabo acciones contundentes para reestructurar el aparato estatal. Los compromisos adquiridos con el FMI – tras la firma de una Carta Compromiso en 1977– y la crisis económica detonaron la necesaria reforma del gobierno y de la administración pública en

México. La nacionalización de la banca, realizada el 1º de septiembre de 1982, ratificó la incapacidad del Estado para dar cumplimiento al conjunto de tareas que se le habían impuesto en materia financiera, productiva y reguladora.

El gobierno mexicano tenía que repensar el rol histórico que había asumido el Estado y fortalecer la capacidad, eficiencia, efectividad, legalidad y legitimidad de los aparatos administrativos del ejecutivo a través de la transformación de agencias y la instauración de nuevos modelos de gestión. “Pretendía alcanzar la racionalización de las estructuras administrativas del Estado reduciendo el número de dependencias cuyo objetivo primordial era el control directo de la actividad económica para crear nuevas dependencias normativas capaces de efectuar análisis y gestión de políticas (Sánchez González, 2008:119). Tenía que dirigir la reestructuración del sector público a través de una reingeniería en la administración pública federal.

La primera acción de gobierno para orientar los cambios fue la puesta en práctica del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) en diciembre de 1982. Su objetivo era reafirmar la rectoría del Estado en una economía mixta, federalismo, democratización y descentralización de la administración pública federal a través de la renovación moral, la planeación de la acción gubernamental y las reformas constitucionales. Sus 10 puntos (Ver diagrama No. 13) representaron el principio de “un largo y doloroso proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar y el surgimiento paulatino del Estado Neoliberal” (Sánchez González, 2001).

La búsqueda de estrategias innovadoras que fortalecieran las pretensiones del PIRE y permitieran hacer frente a los problemas de decremento de la producción, desempleo, inflación, déficit e ingobernabilidad llevaron a que los tecnócratas y, posteriormente, los académicos dirigieran su atención a los planteamientos de la NGP (Arellano, 1999). Las técnicas de reingeniería, la simplificación administrativa, la transparencia y rendición de cuentas, el adelgazamiento operativo, eficiente y eficaz y la fiscalización de los recursos empezaron a concebirse como las bases para diseñar programas de reforma orientados a alcanzar la capacidad de gestión gubernamental y garantizar mejores resultados a la sociedad (Arellano, 2000; Sánchez González, 2010).

Diagrama No. 13 Puntos importantes del PIRE



Fuente: PIRE (1983)

Los atisbos de la NGP en este período se hicieron notar en las políticas para revertir el crecimiento del aparato gubernamental y redimensionarlo de forma tal que no sustituyera el mercado (Martínez Vilchis, 2010). Se vislumbraron dentro de las reformas constitucionales, los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la Ley de Planeación que establecían un sistema de desarrollo planificado donde se definía la coparticipación del Estado, de la iniciativa privada y del sector social en las actividades económicas.

El aporte primordial de este período en términos de la NGP radicó en inspirar la organización de agencias encargadas de hacer planes globales, sectoriales, indicativos, de acciones urgentes o inmediatas con el fin de proponer metas y conocer en conjunto los recursos con los que se contaba para alcanzarlas (Pardo,1991). Ello permitió iniciar estrategias para redimensionar el tamaño del aparato gubernamental, liberalizar el comercio, disminuir las restricciones impuestas a la propiedad extranjera, y adaptar la legislación mexicana a los estándares internacionales. De hecho se llevaron a cabo acciones descentralizadoras que pugnaban por revitalizar el papel de las administraciones públicas como representantes de los sectores empresarial, obrero y campesino a nivel federal, estatal y municipal.

Entre las acciones en las cuáles se ve reflejaba la influencia de los planteamientos de la NGP en este gobierno se pueden destacar:

- Elaboración de un Plan Global de Desarrollo.
- Aplicación de planes y programas estratégicos para la industria.
- Venta de Empresas del Estado no prioritarias y privatización de organismos públicos; lo que significó una reducción del número de paraestatales de 1155 en 1982 a 413 en 1988.
- Recortes presupuestales en materia de educación y salud y eliminación y disminución de subsidios.
- Promoción de la eficiencia mediante aranceles y permisos y simplificación de trámites para importaciones y exportaciones.

Las innovaciones de la administración de Miguel de la Madrid en materia de gestión pública representaron un punto importante dentro de las negociaciones efectuadas para que México fuera admitido al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Éstas ratificaban el hecho de que el país estaba cumpliendo con los dictados tendientes al neoliberalismo y la globalización; que eran encabezados por líderes defensores del aperturismo y la desregulación, como Margaret Thatcher o Rodald Reagan (Duran de Huerta y Garcilazo, 2008:122). De hecho, suponían que la modernización económica y la solución a la crisis estaban en el repliegue del Estado y el avance de la economía empresarial.

2.3.2 LOS ATISBOS DE LA NGP EN LA ADMINISTRACIÓN DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari dio continuidad a los planteamientos neoliberales de redimensionamiento y reforma del Estado iniciados por Miguel de la Madrid. Su objetivo principal era la Modernización del Estado a través de la creación de un nuevo sistema económico, político, administrativo e institucional basado en medidas de buena gobernanza, con estricto apego a la claridad y transparencia de las funciones públicas. Sus proyectos se concentraban en dimensiones de democratización, limitación presidencial,

federalismo, crecimiento económico, procuración de justicia, empleo y mejores ingresos de la población (Aguilar Villanueva, 1996).

La Reforma de la Administración Pública y el liberalismo social, por tanto, reflejaban para Salinas, un gran paso para terminar con el Estado paternalista, propietario, interventor excesivo y absorbente y alcanzar un Estado redimensionado, ágil y eficiente. De hecho implicaban la oportunidad de ampliar los espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados y liberar recursos que estaban atados a empresas públicas. Constituían en sí mismos transformaciones multidimensionales en la organización del gobierno federal y en los patrones de gestión gubernamental.

Las reformas salinistas pretendían realizar cambios a partir de medidas de racionalización del tamaño y funciones de la administración pública. Se dirigían a la consecuente reducción del gasto público, el aliento a la inversión extranjera y la apertura comercial, la concertación, el ejercicio democrático de la autoridad, el aliento a la participación y organización popular en los programas sociales y a la privatización de las empresas públicas no estratégicas. Sus áreas y mecanismos de intervención, en consecuencia, estaban orientados a que el Estado delimitara sus ámbitos y funciones como agente económico, como regulador del mercado y como propietario. El Estado debía reconocer que el acuerdo, la concertación social y la participación son los mecanismos básicos para el diseño e implementación de políticas de gobierno.

La influencia de los planteamientos de la NGP, en este período, puede vislumbrarse en las siguientes directrices que fueron marcadas para llevar a cabo las reformas publiadministrativas del gobierno:

- a) Diseño de una estrategia política denominada “liberalismo social”. Esta perfiló la Reforma del Estado a través de la desregulación; que en este periodo significó una liberalización financiera y de precios donde se eliminaron mecanismos regulatorios en ciertos ramos industriales específicos (Martínez Vilchis, 2009).
- b) Implantación del Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública y del Programa Solidaridad.
- c) Modernización educativa para centralizar el poder y descentralizar la administración.

- d) Reestructuración de estructuras orgánicas y ocupacionales a partir de: a) la actualización de los catálogos de puestos y de los manuales de sueldos y prestaciones y, b) la compatibilización de empleos y optimización de estructuras administrativas existentes, reubicación, reasignación, traslado y permuta de personal.
- e) Elección de los niveles de eficiencia y productividad de los servidores públicos a través de la reestructuración organizacional de programas de capacitación, premios y estímulos.
- f) Otorgamiento de autonomía al Banco de México respecto del poder ejecutivo y desincorporación de entidades paraestatales
- g) Fundación de la Comisión de los Derechos Humanos.
- h) Reforma a art. 27 constitucional en materia agraria.
- i) Privatización de empresas públicas, misma que fue significativa en términos del número de empresas vendidas y la complejidad de las mismas, como por los recursos obtenidos en las diferentes operaciones ¹⁶. “Esta comprendió la formalización de 261| operaciones de venta que generaron recursos por 74.6 mil millones de nuevos pesos” (Sánchez González, 2008:123).
- j) Conformación tendencial de un Servicio Civil de Carrera en el mediano y largo plazo, a través de la reestructuración de personal y la conformación de burocracias paralelas (con personal de confianza y con carácter de eventual), para dar respuesta a las necesidades de emergencia.

¹⁶ La privatización más importante se registró con la venta de Telégrafos Mexicanos en noviembre de 1988, empresa productora de un petroquímico secundario, que involucró recursos por un monto de 242.7 miles de nuevos pesos (Sánchez González, 2008:123).

2.3.3 LOS ATISBOS DE LA NGP EN LA ADMINISTRACIÓN DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000)

Con la llegada a la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo en 1994 el gobierno tuvo que retomar las recomendaciones hechas por organismos internacionales para hacer frente a la crisis económica, política, social e institucional del Estado mexicano¹⁷. El primer paso de la administración Zedillista fue continuar la dinámica neoliberal extendiendo una ola de privatización de empresas paraestatales a gran escala y tratando de mejorar las condiciones para consolidar convenios y percibir ayuda extranjera.

El objetivo principal de este gobierno fue promover, a través del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, “un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortaleciera la soberanía nacional, y redundara en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y en la justicia” (PND, 1995). Las primeras acciones se estructuraron gracias al Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo para Superar la Crisis Económica (PARAUSSE) - cuyo eje era el incremento en el precio de los servicios y combustibles - y gracias al Programa de Reestructuración Económica llamado Unidades de Inversión - cuyo objetivo primordial era disminuir la cartera vencida de los bancos - (Fernández, 1999:339).

En el marco publiadministrativo el Ejecutivo Federal reconoció que la administración pública desempeñaba un papel esencial en el cambio que el Gobierno se proponía llevar a cabo, por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen. Intentaba promover el uso eficiente de los recursos públicos, mediante el cumplimiento de programas precisos y rendición de cuentas. Planteó como estrategia modernizar sus instituciones y organizaciones a través de la revalorización de los principios de la NGP.

La Reforma del Estado se perfilaba como un instrumento para readecuar las estructuras gubernamentales y dotar a los aparatos públicos de medios para que pudieran propiciar la recuperación del desarrollo y el logro de un crecimiento sostenido. Era vista

¹⁷ Es importante expresar que la presidencia de Ernesto Zedillo estuvo marcada por la crisis financiera mexicana más severa del siglo XX, cuyas repercusiones internacionales fueron llamadas “efecto tequila”. Dicha crisis fue provocada por la fuga masiva de divisas ante la situación política del país, caótica luego del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el asesinato de Luis Donaldo Colosio (Durán de Huerta y Garcilazo, 2008:137).

como una estrategia general de desarrollo caracterizada por su globalidad. Acometía a ser la vía para enfrentar la incapacidad del gobierno mexicano ante los retos de una población en rápido aumento. Constituía un proceso de cambio para que el gobierno pudiese ofrecer con suficiencia y calidad bienes y servicios y de esa forma coadyuvara con eficacia a la satisfacción de las necesidades sociales básicas (Zedillo, 1994).

El proceso de cambio se detonó con la transformación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en una nueva Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam). Con esta acción se creó la Unidad de Desarrollo Administrativo que se encargaría de poner en marcha del programa denominado Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) (Ver Cuadro No. 3). El PROMAP tenía como objetivo transformar a la administración pública federal en una organización que actuara eficientemente y con eficacia a través de una nueva cultura de servicio. Pretendía luchar contra la corrupción y la impunidad, desarrollando mecanismos sistemáticos de prevención pero sobre todo, promoviendo medidas que fortalecieran y dignificaran la actividad del sector público a través de sus recursos humanos.

Cuadro No. 3. Subprogramas del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)

SUBPROGRAMAS	Objetivos	Directrices
Participación y atención ciudadana	Es menester que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal establezcan estándares de calidad en los servicios que proporcionan; de manera tal que el ciudadano conozca con antelación sus derechos en cada servicio, y exija su cumplimiento conforme fueron ofrecidos.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de la contraloría social • Extensión de los sistemas de atención directa a la población • Otros mecanismos para mejorar la atención al público (Revisión de proceso de toma de decisiones en materia de servicios públicos) • Transparencia • Revisión y Simplificación del marco normativo actual • Estándares de calidad • Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo • Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos
Descentralización y desconcentración administrativa	<p>Dar un mayor impulso a la descentralización de funciones y recursos de la Federación hacia los gobiernos estatales y municipales; así como a la descentralización administrativa, mejorando los servicios públicos, abatiendo los costos y acercando las decisiones al lugar donde se requieren, todo ello para servir mejor a la población.</p> <p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del Federalismo • Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario • Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas. • Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias federales
		<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos claros y metas cuantificables

Medición y evaluación de la Gestión Pública	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 recursos públicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de indicadores de desempeño • Sistema integral de información • Fortalecimiento de los órganos internos de control
Dignificación, profesionalización y ética del servidor público	Impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y reconocimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su propia realización.	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de selección • Actualización de conocimientos y habilidades • Sistema Integral de Desarrollo de Recursos Humanos • Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo • Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público. • Efectividad de la función de investigación y financiamiento de responsabilidades

Fuente: Elaboración propia

La incidencia de los postulados del PROMAP perfiló cambios dentro todas las políticas de gobierno. En la política agropecuaria alentó la asistencia técnica y financiamiento para la producción de básicos. En la política industrial perfiló el incremento de la capacidad competitiva a través de la capacitación de la fuerza de trabajo y la renovación de la tecnológica. En la política de servicios auspicio la privatización de carreteras y la privatización de pensiones por medio del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). En la política de ciencia y tecnología promovió la creación de centros públicos de investigación con autonomía administrativa y suscitó la participación de los diferentes sectores en asuntos de opinión pública (Durán de Huerta y Garcilazo, 2008).

El presidente Zedillo decidió dar cumplimiento a las directrices del PROMAP a través de la reforma del sistema presupuestario. “Ordenó un replanteamiento integral de la estructura programática, seguido de la introducción de indicadores estratégicos tanto para evaluar como para monitorear los programas y las principales acciones gubernamentales. Con ello, dio cabida al surgimiento de una “Nueva Estructura Programática (NEP)” la cual estaba constituida por un conjunto de categorías y elementos programáticos que buscaban dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional y pretendían definir el universo de acción gubernamental y clasificar el gasto público” (Martínez Vilchis, 2010).

Los principios de la NGP en este período pueden visualizarse en las siguientes acciones:

- **Cambios en las tareas básicas de la modernización administrativa** que se llevaron a cabo en la Dirección General del Servicio Civil. Dichas actividades se efectuaron en el nivel central y en la decisión sectorizada de la administración pública paraestatal, en el marco de los proyectos de descentralización y desconcentración de los objetivos estratégicos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal y abarcan:

- a) La administración y el desarrollo del personal para el Servicio Civil de Carrera
- b) Las medidas de transformación de la administración pública a niveles global, sectorial e institucional en un marco de eficiencia y productividad.
- **Creación de un Sistema de Evaluación del Desempeño.** Esquema que retoma gran parte de los componentes de la nueva estructura programática, con el objeto de fortalecer el cambio de la gestión gubernamental a fin de obtener resultados y satisfacer a los usuarios en vez de únicamente desarrollar actividades; así como analizar el desempeño de las entidades públicas con respecto a sus objetivos (Martínez Vilchis, 2010).
- **Nuevo Federalismo** a través de la descentralización del servicio de salud y de los recursos destinados al desarrollo regional y a la lucha contra la pobreza para los Estados y municipios mediante el ramo 26 (Martínez Vilchis, 2010).
- **Reforma a la legislación de seguridad social de 1997.** Fue una contribución al seguro por 15,700 millones de pesos (seis veces más que antes de la reforma) gracias a la cual:
 - a) Bajaron las cuotas obrero-patronales para el seguro de enfermedades y maternidad.
 - b) Quedaron exentos de pagar esta cuota los trabajadores que ganan menos de tres salarios mínimos.
 - c) Se mejoraron las pensiones de invalidez, vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
 - d) Se desgravó la nómina para promover el empleo y se permitió que el seguro de enfermedades y maternidad dispusiera en su totalidad de sus ingresos propios; lo cual implicó un costo fiscal considerable.
- **Creación de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación de las entidades paraestatales.**
- **Concertación del acuerdo para la adopción y uso por la administración pública federal de la clave única de registro de población.** Elemento de apoyo para el diseño y conducción de una adecuada política de población.

- **Establecimiento de las facultades de coordinación de atención ciudadana de la presidencia de la república.** Dirigida a que los ciudadanos presentaran solicitudes, sugerencias o quejas al Ejecutivo.
- **Promulgación del reglamento para el uso y conservación de las áreas, objetos y colecciones de palacio nacional.**
- **Instauración de decretos relativos a los horarios estacionales en México.** Enfocados en el ahorro de energía eléctrica y la reducción en el consumo de combustibles utilizados para su generación, lo cual representó una disminución de la emisión de contaminantes.
- **Promulgación de la Ley General de Protección Civil.** Estableció las bases de la coordinación entre Federación, Estados y Municipios.
- **Línea de planeación nacional para la renovación gubernamental.**

2.3.4 LOS ATISBOS DE LA NGP EN LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX QUEZADA

Al asumir la presidencia Vicente Fox ratificó la idea de forjar un “gobierno empresarial”. Su primera acción fue designar y formar su gabinete con hombres de negocios y ex gerentes de las principales trasnacionales de México¹⁸. Su ideología e inclinaciones en favor de las grandes compañías privadas perfilaron la continuidad de la política económica neoliberal que había impuesto el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en los dos últimos sexenios (Durán de Huerta y Garcilazo, 2008). Hubo una inclinación por los temas de cambio en la cultura organizacional, planeación estratégica, calidad total y reingeniería pero sin referencia a cambios sustanciales en la estructura y política de personal en el sector público (Cejudo, 2009).

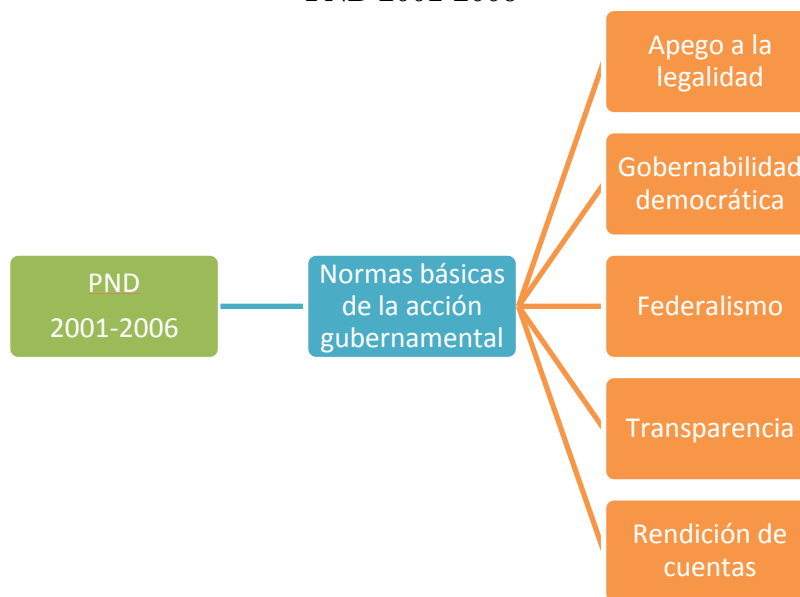
El presidente Vicente Fox apoyó la premisa de que “no es posible una Reforma del Estado sin una profunda reforma administrativa (Sánchez González, 2001:23). Enuncio que “las reformas del gobierno en materia de administración pública federal establecerían una misión que definiría lo que el gobierno se comprometía a realizar para avanzar y conducir

¹⁸ Po ejemplo, el cargo de Secretario de Agricultura fue ocupado por el principal exportador de verduras al extranjero, apodado “el rey del ajo”; asimismo, el director de una de las universidades más caras de México fue designado Secretario de Educación.

responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho” (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006).

La *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*, emitida por la Oficina de Innovación emitía objetivos diseñados bajo los principios de la NGP. Se dirigía a alcanzar un gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que hiciera más y costara menos. Abogaba por la implantación de prácticas y procesos que garantizaran la concreción de las normas básicas de acción gubernamental establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (Ver Diagrama No. 14). Planteaba la necesaria construcción de una nueva cultura basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.

Diagrama No. 14 Normas básicas de la acción gubernamental del PND 2001-2006



Fuente: Elaboración propia a partir del PND 2001-2006

Las reformas administrativas impulsadas en el gobierno foxista tenían pretensiones neogerencialistas. Buscaban que las unidades administrativas del Ejecutivo vigilarán que las acciones y programas se cumplieran cabalmente y con transparencia. Auspiciaban la evaluación de resultados de la acción gubernamental en las tareas a fin de incrementar la

satisfacción de las necesidades básicas en cantidad y calidad. Estaban orientadas a ampliar la capacidad de respuesta del Estado y crear condiciones institucionales que permitieran anticipar riesgos y establecer esquemas de coordinación de las organizaciones sociales que reforzaran su sentido de compromiso en la continuidad de los programas sociales.

La política económica e industrial evidenciaba la importancia dada a la Gestión de Calidad a través de la puesta en marcha del Programa “Crecimiento con Calidad”. Pretendía conducir la economía con responsabilidad, incrementar la competitividad del país, lograr un desarrollo incluyente y equilibrado y crear condiciones para lograr el desarrollo sostenido y sustentable. Pugnaba por contar con una política de finanzas públicas sanas que permitiera diseñar e instrumentar políticas públicas dirigidas a insertar a México en la competencia internacional, equilibrando los beneficios y costos de la globalización. Su principal estrategia era eliminar los "cuellos de botella" en instituciones y procedimientos que impactan la capacidad productiva de la economía.

El gobierno federal valorizó los postulados de la gestión estratégica dentro de los proyectos de reforma dirigidos dar respuesta eficaz a situaciones no previstas de orden natural, económico y social. Pretendía observar actividades productivas y administrativas más eficientes, en mayores recursos fiscales derivados de su operación. Su objetivo era innovar en todos los planos de la vida nacional (científico, jurídico, económico, social, educativo, administrativo y ambiental) para así convertirse en el motor del desarrollo nacional gracias a políticas que garantizaran la seguridad personal y calidad de vida al ciudadano y a su familia.

Las acciones y Reformas aprobadas durante éste gobierno que destacan como atisbos de la NGP fueron:

- a) Celebración del acuerdo para la creación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia para la innovación gubernamental. Encargada de transformar el gobierno en una institución competitiva, capaz de alcanzar los objetivos planeados en cuanto a crecimiento económico, orden y respeto y desarrollo humano y social (Martínez Vilchis, 2010).

- b) Creación de tres coordinaciones (orden y respeto, desarrollo humano y crecimiento con calidad) que funcionarían como instancias con capacidad de supervisión sobre las secretarías del Estado (Cejudo, 2009).
- c) Adopción del Modelo Estratégico para la innovación y la calidad gubernamental. Cuyo propósito era mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana, recuperando con ello la confianza en las autoridades (Martínez Vilchis, 2010).
- d) Creación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera y de la Comisión para la transparencia y el combate a la corrupción en la administración pública federal.
- e) Promulgación de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001.
- f) Reforma constitucional en materia de acceso a la información aprobada en el 2007. Esta implicó eliminar o al menos disminuir la discrecionalidad del gobierno – sea éste federal, estatal o municipal – para ofrecer información y acceso a sus archivos a los ciudadanos y otorgar reglas y garantías universales al derecho de acceso a la información, haciéndolo una obligación igual a todos los poderes y órganos de gobierno sin distinción del ámbito gubernamental, en todo el territorio nacional” (Casas, 2008:296).
- g) Introducción de tecnologías de información en múltiples áreas de la administración y promoción de iniciativas similares a las de países de la OCDE, como premios a la innovación, cartas ciudadanas y simplificación de trámites, así como un enfoque hacia el usuario de los servicios públicos (Cejudo, 2009:144).

2.3.5 LOS ATISBOS DE LA NGP EN LA ADMINISTRACIÓN DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA

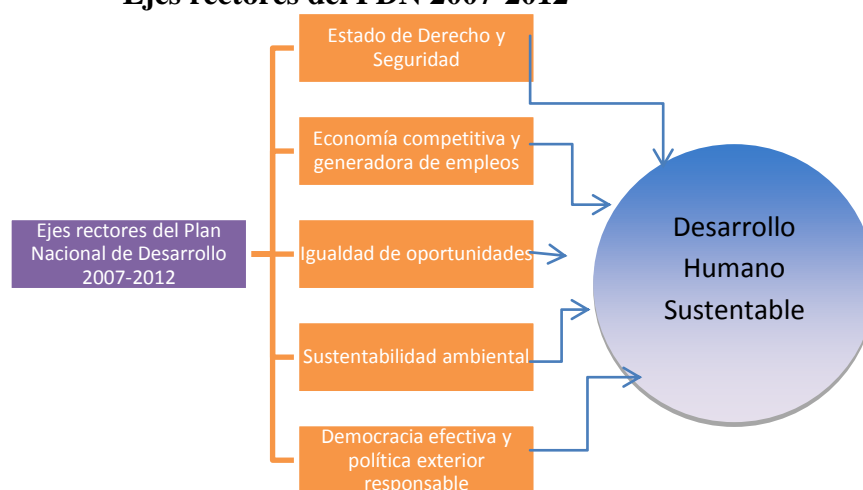
El triunfo de Felipe Calderón Hinojosa en la presidencia de la República aseguró la continuidad de las políticas del sexenio anterior. La meta de este fue no perder de vista que el centro, fin y meta del desarrollo es el hombre. Su lema implicó “estructurar el orden político y social con base y centro en la ley, mediante el establecimiento de un sistema de

justicia imparcial y eficaz, la puesta en práctica de un legislativo deliberante y conecedor de los problemas públicos, y el establecimiento de una administración pública eficaz que, por su actuación conforme a las leyes, ofreciera igual trato y consideración a los ciudadanos en la prestación de servicios” (Aguilar Villanueva, 2001:58-59).

Los objetivos del gobierno de Calderón tenían correspondencia con las megatendencias de la globalización y sus propuestas neoliberales. La reducción del gasto público, la libertad económica empresarial y el papel clave del Estado para velar por el bien común fueron parte importante del proyecto federal (Trujillo, 2009). El fortalecimiento de la economía, las finanzas públicas, el financiamiento, crecimiento y desarrollo en México, así como el desarrollo de una gestión pública estratégica y de calidad constituyeron los eslabones bajo los cuales se estructuraron todas las estrategias de actuación gubernamental.

Las directrices de esta administración se encontraban dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 el cuál precisaba cinco ejes rectores (Ver Diagrama No. 15) para impulsar el Desarrollo Humano Sustentable como motor de la transformación de México en el largo plazo y... como un instrumento para que los mexicanos mejoren sus condiciones de vida. Constituyeron las propuestas del gobierno federal para alcanzar la gobernabilidad democrática en los ámbitos político, legal, estatal y de desarrollo. Estaban enfocadas en la modernización de la gestión y retomaban los postulados de la NGP de simplificación, descentralización, profesionalización y autogestión.

Diagrama No. 15
Ejes rectores del PDN 2007-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de PDN 2007-2012.

El principio de Democracia Efectiva buscaba fortalecer las instituciones públicas a través de la mejora en la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal, a fin de dar un servicio de calidad y oportuno a la ciudadanía, en la prestación de servicios públicos y provisión de bienes. Éste se sustentó en cinco grandes objetivos: 1) Contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante; 2) Consolidar la democracia en lo político; 3) Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas; 4) Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal; y 5) Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno.

Los dos últimos objetivos preveían elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y la digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública (Presidencia de la República, 2007; Secretaría de la Función Pública, 2008). La búsqueda por implantar estas acciones dio lugar al Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG), el cual se enfocó a realizar mejoras que orientaran sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas y del Gobierno Federal al logro de mejores resultados (Sánchez, 2008).

Con el PMG el Ejecutivo Federal hizo propios diversos postulados vinculados con la NGP como:

- **Orientación a resultados:** Se centró en los resultados intermedios y finales alcanzados por encima de las actividades realizadas, a fin de evitar que el Programa se convierta en un sistema de requerimientos rígidos que no agregan valor.
- **Flexibilidad:** Reconoció la existencia de diferentes grados de desarrollo de las dependencias y entidades, por lo cual los compromisos y grados de avance de las instituciones en las acciones serían definidos en función de cada realidad institucional.
- **Innovación y experiencia:** Reconoció la experiencia institucional y la creatividad de los servidores públicos de la APF para diseñar e implementar las acciones necesarias en sus instituciones.

- **Sinergia:** Coordinó esfuerzos, personas, recursos, normas, procesos y tecnologías como parte de un mismo círculo de mejora de la gestión, y como piezas de un sistema plenamente interconectado de actores y estrategias con objetivos comunes.
- **Participación ciudadana:** Consideró la captación e integración de las necesidades y opiniones ciudadanas, para orientar la mejora de las instituciones y los procesos que las sustentan satisfaciendo con ello sus expectativas.

La NGP en estos cuatro períodos de gobierno presidencial, como ya se ha visto, ha sido mayormente el resultado de accidentados tropiezos y avances materializados en reformas coyunturales que han servido de valvula de escape para el sistema político. Su incidencia en el arreglo organizacional de los gobiernos mexicanos es producto de las demandas estatutarias de organismos internacionales y de los acuerdos de jugadores con poder de veto que a cambio de concesiones provisionales han aprobado la utilización de herramientas neogerenciales (Puente, 2008).

Los principios de la NGP han sido un marco de referencia importante para determinar estrategias encaminadas a reducir la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones públicas mexicanas mediante la mejora de áreas comunes y la estandarización en la aplicación de mejores prácticas. Constituyen herramientas para incrementar la efectividad de las instituciones y facilitar la mejora de la gestión mediante reformas al marco regulatorio de la Administración Pública Federal. Su adopción aboga por permitir una toma de decisiones informada, considerando los resultados de la gestión; a fin de mejorar la rendición de cuentas mediante la generación y difusión de información sobre el desempeño institucional publiadministrativo en su conjunto.

Los esfuerzos por imitar este modelo a nivel federal no han logrado contrarrestar la sobrecentralización, la jerarquización, rigidez y falta de autonomía de las agencias públicas. No obstante, la adopción de algunas directrices de la NGP ha permitido modificar de forma gradual el vocabulario y algunas prácticas organizacionales; dando lugar a cambios importantes en diferentes áreas del gobierno y sus asuntos públicos en los últimos 20 años. Consecuentemente, el impulso discursivo de la NGP ha tenido impacto dentro de los Estados y municipios, provocando la inclusión de elementos de la gestión pública dentro de sus planes y programas; ello con el objeto de seguir las directrices del Sistema Nacional de

Planeación Democrática y al mismo tiempo orientar sus políticas hacia la calidad, los usuarios, la innovación y los resultados (Cejudó, 2009).

2.4 EVOLUCIÓN DE LA NGP Y EL ARREGLO ORGANIZACIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL ESTADO DE MÉXICO

La adopción de la visión reformadora de la NGP en las entidades federativas responde no sólo a su incidencia dentro de las directrices modernizadoras a nivel federal sino también al hecho de que sus postulados se conciben como universales y útiles en cualquier tipo de agencia gubernamental (Cabreró, 2005). Es producto de la búsqueda de experiencias exitosas por parte de los gobiernos estatales para hacer frente a los retos de gobernabilidad, legitimidad, credibilidad y eficiencia financiera que demandan los electores y la ciudadanía en general.

Las herramientas de la NGP han sido vistas, por las entidades federativas, como cauces que hacen plausible que las administraciones públicas se reestructuren con el objeto de constituirse como espacios institucionales, organizacionales y procedimentales que permitan articular los intereses, los valores y las opciones de política para dar respuesta a las necesidades sociales. Su aplicación y evolución es tan distinta como lo son las disparidades y problemáticas regionales de los gobiernos estatales. Su acogimiento ha dependido de las características y marcos de actuación que han ido desarrollando las entidades a fin de asumir cabalmente sus competencias y facultades.

Los estados que han incorporado mayor número de características relacionadas con la NGP dentro de sus documentos, procesos y políticas – de acuerdo a un estudio realizado por Martínez Vilchis en 2005 - son Baja California Norte, Chiapas y Campeche. Por otra parte, los Estados con menor incidencia de la NGP en sus organizaciones públicas son Nayarit, Quintana Roo y Querétaro. El resto de las entidades han acogido parcialmente algunos de los principios de la NGP a fin de articular estrategias descentralizadoras, establecer la corresponsabilidad gubernamental y hacer frente a las presiones ejercidas por la sociedad organizada.

Las principales técnicas y estrategias relacionadas con la NGP que se han perfilado como formas renovadoras de operar las entidades federativas y sus organizaciones públicas han sido: a) Gestión de calidad y visión del ciudadano como cliente, b) Administración por

contratos, c) Sistemas de competencias, d) Transparencia y Rendición de cuentas, e) Utilización de tecnologías de información y comunicación (Gobierno electrónico), f) Planeación y Gestión estratégica y g) Descentralización. Estas se han implantado de diversas maneras, con diferentes grados de intensidad y por distintos motivos en la mayor parte de los gobiernos estatales (Martínez Vilchis, 2005,2007).

A través de los años se ha observado que, cada vez con mayor responsabilidad, los gobiernos estatales pretenden mejorar la calidad de su gestión alentando la visión del ciudadano como cliente y ofreciendo mayores oportunidades de participación ciudadana. Esto ha llevado a que gran parte de las entidades federativas establezcan módulos de atención ciudadana, ventanillas multitrámite, métodos de consulta ciudadana, manuales de trámites de servicio y programas de calidad. Pese a ello, los esfuerzos en este rubro aún son insuficientes.

Los gobiernos estatales se han interesado por llevar a cabo una administración por contratos a través de la contratación de servicios de entidades públicas y privadas para la realización de obras públicas, recaudación de contribuciones y prestación de servicios. Asimismo, han introducido mecanismos de mercado, tales como: facturación de servicios a los usuarios y creación o modificación de los derechos de propiedad, a fin de lograr un sistema de competencias.

La transparencia y rendición de cuentas se han convertido hoy en día en dos de los términos más empleados en el espacio estatal. Las entidades federativas han realizado esfuerzos por aplicar e interpretar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. No obstante, los avances han sido desiguales y no se ha generado el acceso de toda persona a la información pública por la falta de coerción y precisión de la ley (Ortiz y Hernández, 2008).

A nivel estatal la implementación del gobierno electrónico ha tenido importantes avances, a través de páginas electrónicas y desarrollo de redes gubernamentales. Cada vez más procesos gubernamentales son programados y estandarizados a través de las tecnologías de información y comunicación. La funcionalidad de los portales mexicanos ha mostrado importantes progresos, no obstante, todavía existen vacíos que necesitan ser llenados (González y Gil, 2008).

La planeación y gestión estratégica han tenido gran relevancia dado que han sido incorporadas dentro de los ordenamientos legales y formales en las diferentes esferas de gobierno. En las entidades federativas, constituyen el parteaguas para establecer los objetivos, metas, estrategias bajo las cuales se lograran concatenar relaciones funcionales entre planes, aparatos e instrumentos a fin de concretar bases de coordinación coherentes y congruentes con las políticas de gobierno. Su admisión ha tenido gran resonancia discursiva, ha provocado el surgimiento de sistemas de profesionalización y evaluación del desempeño y análisis FODA.

La tendencia descentralizadora se ha acentuado a nivel estatal debido a las fuertes críticas realizadas al carácter tecnocrático, a la burocratización de la gestión, a la crisis económica, a la existencia de desigualdad territorial, y a una mayor demanda política (Martínez Vilchis, 2007:68). Su trascendencia se ha vislumbrado a través del desarrollo de sus tres dimensiones (política, administrativa y económica). Ha implicado el incremento de participación ciudadana, la desconcentración de oficinas gubernamentales, la desregulación y la aplicación de técnicas de dirección compartida.

En el caso del Estado de México, es importante precisar que, la NGP ha estado en la agenda gubernamental desde la década de 1990. La influencia de este enfoque se percibe dentro de la Ley orgánica y los Planes de Desarrollo de 1993-1999, 1999-2005 y 2005-2001 respectivamente. Los alcances de la NGP pueden identificarse a través de los lineamientos dirigidos a la eficacia, eficiencia, productividad, ahorro e información de la administración pública. La influencia de la NGP ha implicado el cambio en las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la calidad y la responsabilidad de la acción pública (Aguilar, 2009).

El gobierno mexiquense ha retomado diversos principios de la NGP que han influido en la concreción del Modelo de calidad de la administración pública y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño del Gobierno. De igual forma, la NGP ha sido un referente importante para la promulgación de diversos programas como el Programa de Simplificación y Desregulación de la Actividad Empresarial, el Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública Estatal 1995-1999, el

Programa General de Simplificación y Transparencia Administrativa 2000 y el Programa de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa 2001.

2.5 EVOLUCIÓN DE LA NGP Y EL ARREGLO ORGANIZACIONAL EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

Los municipios mexicanos se han convertido en un laboratorio privilegiado de aplicación de herramientas derivadas de la NGP (Cabrero, 2005). Sus transformaciones apuntan “al perfeccionamiento de la democracia, justo donde se da la convivencia vecinal y se crean las condiciones para hacer efectiva la descentralización de la vida pública, rediseñando políticas y reglas para dar orientación al cambio institucional y crear condiciones para el cambio organizacional que mejoraría la estructura y funcionamiento del Estado mexicano” (Inostroza, 2008:67). De hecho, han tratado de consolidar modelos de gestión eficientistas - inspirados en la teoría de la calidad total- y modelos de planeación estratégica - con cero errores en la toma de decisiones - (Rawls, 2002).

La inclusión de la NGP en los gobiernos locales en México se justifica por el proceso de reforma municipal que se inició en la década de los 80 (Ver cuadro No. 4). Corrobora la relevancia de lo local en el plano económico, político y social; ante la necesidad de imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal y legitimar la acción del estado ante la sociedad” (Cabrero, 2003). Ratifica que los municipios y sus gobiernos son los espacios políticos y administrativos más cercanos a la población y, por tanto, constituyen un escenario crucial para atender las demandas sociales, establecer las fronteras entre lo público y lo privado y hacer frente a las condiciones y problemáticas prevalecientes a través de la adopción de estrategias innovadoras.

En el nivel local los principios de la NGP han presentado resultados más inmediatos por los esfuerzos de innovación en administración municipal que han llevado a cabo los municipios urbanos¹⁹. Existen diversos estudios que demuestran la existencia de políticas e iniciativas neogerenciales y sociales exitosas dentro de los espacios municipales (Arellano,

¹⁹ “Hoy en día 85% de los municipios de México es rural, al igual que hace un cuarto de siglo, lo que significa que los esfuerzos de innovación en administración pública municipal se orientan solo a los municipios urbanos, dejando al rural absolutamente relegado.” (Olmedo, 2008:36).

2000; Cabrero, 2004, Guillén, 2003). Se ha observado que la implementación de herramientas tipo NGP ha impactado, ya sea creando conflictos en la base social de los municipios o provocando cambios en materia de correlaciones de fuerzas, formación de consensos y formulación de metas colectivas (Inostroza, 2008:70).

Cuadro No. 4 Factores económicos-sociales y políticos que auspiciaron la utilización de los principios de la NGP en los gobiernos locales.

Años	Factores económicos-sociales y políticos que auspiciaron la utilización de los principios de la NGP en los gobiernos locales.
1980	Surge la preocupación por el desarrollo regional y local y se intenta mejorar la capacidad de gobierno y promover el reordenamiento territorial de estados y municipios.
1982	La adopción de medidas para enfrentar la crisis de la deuda externa creó condiciones para la descentralización y políticas para mejorar la gobernabilidad e impulsar la capacitación en el sector público. Preocupación por la planeación del desarrollo regional y local.
1983	Crisis financiera de México agudizó la pobreza y desigualdad en municipios urbanos y rurales. Se avanzó en la descentralización y capacitación municipal. Municipios presionan por una mayor autonomía económica y política. Crisis se agudiza con terremoto de 1985 (D.F.)
1988	Los municipios presionan por más presupuesto y competencias, más recursos e infraestructura, en un contexto de fortalecimiento de la oposición organizada en el ámbito municipal. Creció la oposición en estados y municipios.
1989	Los municipios presionan para ampliar los procesos de descentralización fiscal, se pide más competencias, facultades y presupuesto. Además, se pide más transparencia en procesos electorales municipales.
1990	La descentralización y apoyo a municipios se implementó con el Programa Solidaridad. Estados y municipios se ajustan a la línea de política de “economía social de mercado”.
1992	Estados y municipios presionan por un mayor financiamiento y transparencia en elecciones de presidentes municipales y gobernadores.
1995	En los municipios se aprecia una intensificación de la lucha política entre partidos, se abren nuevas perspectivas para provocar cambios en el sistema de partidos en México. Los efectos de la crisis del 94 se dejaron sentir en todos los municipios del territorio nacional.
1996	La crítica a la gestión del gobierno central crece en los municipios.
1997	En los municipios se mantiene la crítica y se presiona por mayor financiamiento. Avance del voto de castigo; el voto de izquierda se aprecia en la mayoría de los municipios.
1998	En los municipios avanza el fortalecimiento de los partidos de izquierda
2000	En los municipios se fortalece el multipartidismo y hay presiones para una participación mayor de la ciudadanía. Correspondió al inicio de la alternancia con el triunfo del PAN y su consigna de ser el gobierno del cambio.
2001	Los gobiernos locales siguen presionando por más recursos para atender los problemas sociales y de pobreza extrema.
2006	Los municipios no son ajenos a la turbulencia político-social. Los gobiernos locales empiezan a tener problemas de gobernabilidad ante las tensiones que se producen. Inestabilidad en estados y municipios de Oaxaca y Chiapas, turbulencia política y social en la nación y estados conflictivos.

Fuente: Inostroza Fernández, Luis (2008).

La NGP se ha desarrollado en los gobiernos locales que tienen un tamaño grande (76% contra 24% de los pequeños), los cuáles en su mayoría se ubican en la región centro (60%) y norte del país (25%). Se ubica esencialmente dentro de los documentos programáticos y normativos de los gobiernos municipales. Su incidencia recae principalmente en la búsqueda de: a) mayor eficiencia y eficacia en resultados, b) competencia e innovación, c) interacción del gobierno con la ciudadanía, d) estructuración de reformas conducidas por especialistas y expertos, e) toma de decisiones centrada sobre resultados, f) descentralización, g) satisfacción del usuario y h) calidad y eficiencia en el desempeño.

El mayor número de programas municipales con orientación inspirada en la NGP (40%) cae dentro de la clasificación de servicios responsivos. Su objetivo es guiar acciones encaminadas a mejorar la calidad de los servicios públicos (mediante la optimización de sus procedimientos, la reingeniería de procesos y técnicas de calidad total y de mejora continua) a fin de optimizar la atención al ciudadano mediante el establecimiento de ventanillas únicas, centros de atención, líneas telefónicas especiales para atender reportes y quejas ciudadanas, entre otras. De igual forma, se pretende garantizar a los usuarios la transparencia y el acceso a la información pública referente al funcionamiento de la administración pública local en general, y de la operación de los programas municipales en particular (montos asignados, montos ejercidos, beneficiarios).

Otro tipo de programas (27%) plantean como eje principal democratizar la toma de decisiones de los gobiernos mediante la inclusión de la ciudadanía a través de mecanismos consultivos, cooperativos, de decisión o de evaluación. Abogan por incrementar la participación del ciudadano en la prestación del servicio -en tanto usuario del mismo- esto con el fin de lograr un proceso de retroalimentación que optimice su efectividad. Este tipo de acciones busca que la ciudadanía organizada influya como un contrapeso a las acciones de los políticos electos, es decir, se trata de establecer un mecanismo de rendición de cuentas entre el gobernante y la ciudadanía que vaya más allá de las elecciones (Cabrero 2005)²⁰.

²⁰ La idea de una “alta intensidad de la acción pública” se refiere a la interacción sostenida y a la interlocución fluida entre la configuración de actores gubernamentales y la de actores no gubernamentales a través de redes

Existen también programas orientados a mejorar los sistemas de planeación y presupuestación, a evaluar los resultados de las áreas de la administración municipal, a lograr el achicamiento del aparato administrativo municipal, a promover sistemas de incentivos para el manejo del personal y a concatenar mejoras regulatorias y mejoras en los sistemas de recaudación. Todos ellos abocados a modernizar el aparato municipal, los funcionarios y los procedimientos de gobierno para adecuarlos a la nueva realidad global. Es decir, para hacer frente a la persistencia de estructuras administrativas tradicionales, la obsolescencia de los sistemas de prestación de servicios públicos, la escasa profesionalización de los administradores locales, la precariedad de los sistemas de planeación, y la ausencia de instrumentos para una gestión integral del desarrollo local.

En este sentido es importante reconocer que los principios de la NGP han sido revalorizados retóricamente a nivel local, independientemente de si han sido o no asumidos superficialmente. No obstante, hay rezagos claros en las capacidades administrativas de un número muy importante de gobiernos municipales. Se trata de un sistema de gobiernos locales muy heterogéneos en capacidades institucionales, en recursos administrativos, técnicos, financieros, humanos y jurídicos. En algunas administraciones municipales el reto es todavía pasar de un modelo preburocrático a uno burocrático, mientras que en otras realidades el reto es dejar el modelo burocrático para apropiarse de herramientas postburocráticas inspiradas en la NGP (Cabrero y Peña, 2011:8).

2.6 CONCLUSIONES CAPITULARES

En este capítulo la descripción del contexto de análisis bajo el cual se ha hecho perceptible la NGP representa el preámbulo para entender la trascendencia de dicho enfoque en la implantación de reformas y la estructuración de los arreglos organizacionales en los diferentes niveles de gobierno. Con base en esta lógica, es importante rescatar - tomando en cuenta las pretensiones de la investigación - los siguientes puntos que constituyen los ejes de argumentación capitular:

- La difusión y desarrollo de las expresiones empíricas de las prácticas relacionadas con la NGP, dentro de las organizaciones públicas, presenta objetivos, recursos y lógicas

diversas de política pública con capacidad de generar acuerdos relativamente estables. Al respecto puede verse: Thoenig (1997), Duran (1999) y Cabrero (2005).

diferenciados. Sus atisbos están presentes en los planteamientos de agendas multilaterales de trabajo para la atención y solución de los problemas públicos mundiales. Su establecimiento y aceptación han sido presa de un constante debate y transformación que se ha hecho perceptible dentro de los denominados modelos de la NGP.

- Los principales modelos de la NGP, dada su importancia analítica y práctica, pueden dividirse en: Modelo Anglosajón, Modelo Europeo Continental, Modelo Europeo Septentrional y Modelo de América latina. Éstos integran visiones diversas y comparten propuestas comunes que implican transformaciones operativas del sector público para el cumplimiento de objetivos, planes y programas de gobierno. Todos ellos hacen referencia al establecimiento de estándares de calidad, el compromiso por mejorar la eficiencia y la eficacia, el trato cordial y respetuoso con el público, la consideración de los empleados públicos no como autoridades sino como facilitadores del servicio, la información exacta y pertinente de lo que el ciudadano puede esperar, y exigir y la accesibilidad.
- La trascendencia discursiva de la NGP y su integración a la acción gubernamental en México fueron producto de su concepción instrumental para establecer pautas orientadas a fructificar decisiones y acciones que hicieran frente de manera satisfactoria a los nuevos retos de la economía contemporánea, la vida política y las demandas del público-ciudadano. Las implicaciones de dicho modelo están directamente relacionados con los planteamientos de la *Reforma del Estado* que han sido integrados en los programas y proyectos de modernización de las administraciones de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox.
- Los esfuerzos por adoptar el modelo de la NGP a nivel federal, aunque han sido recurrentes, no han logrado contrarrestar la sobrecentralización, la jerarquización, rigidez y falta de autonomía de las agencias públicas en México. No obstante, la adopción de algunas directrices de la NGP ha permitido modificar de forma gradual el vocabulario y algunas prácticas organizacionales; dando lugar a cambios importantes en diferentes áreas del gobierno y sus asuntos públicos en los últimos 20 años.

- El impulso de la NGP a nivel nacional ha provocado la inserción de elementos de la gestión pública dentro de los planes y programas de las Entidades Federativas, a fin de responder a las disparidades y problemáticas regionales. Con ello, se ha pretendido seguir las directrices del Sistema Nacional de Planeación Democrática y al mismo tiempo orientar sus políticas hacia la calidad, los usuarios, la innovación y los resultados que sus organizaciones necesitan.
- En las experiencias llevadas a cabo en el Estado de México los alcances de la NGP sobre los arreglos organizacionales pueden identificarse a través de los lineamientos dirigidos a la eficacia, eficiencia, productividad, ahorro e información de la administración pública. La influencia de la NGP ha implicado la concreción del Modelo de calidad de la administración pública y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño del Gobierno; así como la implantación de diversos programas orientados a la modernización administrativa.
- Los municipios son los espacios políticos y administrativos más cercanos a la población y, por tanto, constituyen un escenario crucial para atender las demandas sociales, establecer las fronteras entre lo público y lo privado y hacer frente a las condiciones y problemáticas prevalecientes a través de la adopción de estrategias innovadoras. Es por ello que, la inclusión de los principios de la NGP a nivel municipal ha sido un referente sustancial para comprender, desde diferentes aristas, las posibilidades y limitantes de dicho enfoque en contextos y circunstancias específicos.

CAPÍTULO 3.

El Municipio de Texcoco: Contextualización y Modernización Administrativa

CAPÍTULO 3. EL MUNICIPIO DE TEXCOCO: CONTEXTUALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

*“No es en el nivel mundial ni en el nivel nacional
donde se forman las prácticas innovadoras,
sino localmente, alrededor de apuestas concretas
y cercanas o en relaciones interpersonales directas”.*
Alain Touraine

La pertinencia de este capítulo está fundamentada en la idea de que conocer el escenario bajo el cual se desarrolló la investigación constituye un parámetro interesante para el entendimiento y la reflexión en torno a los resultados obtenidos. El objetivo capitular, por tanto, es recuperar de manera breve pero esencial los elementos característicos del municipio de Texcoco y los atisbos de su modernización administrativa; a fin de justificar la elección de éste como universo de estudio.

3.1 EL MUNICIPIO DE TEXCOCO DE MORA

3.1.1 Antecedentes del Municipio de Texcoco

Los orígenes de Texcoco²¹ se remontan a su fundación como antigua capital del reino Acolhua en el siglo XII. El apogeo de su territorio se perfilo cuando estuvo bajo el dominio del rey Nezahualcóyotl, dado que disfrutó un desarrollo importante en materia de derecho, estadística, arquitectura y filosofía espiritual. El posicionamiento estratégico de estas tierras llevo a que en 1519 Hernán Cortés ocupara la ciudad y asesinara al último rey independiente, llamado Cacamatzin, a fin de establecer su base de operaciones y plataforma militar para la posterior Conquista de México.

Durante la Colonia, Texcoco tuvo una relevancia crucial en el proceso de evangelización. En 1523 se instauró en su ciudad, gracias a la labor de Fray Pedro de Gante, la primera escuela de habla castellana en Mesoamérica. Posteriormente, en 1551 Texcoco es considerado la segunda ciudad más importante del continente americano, de acuerdo a la Cédula real emitida el 9 de septiembre en Valladolid, España. A principios del

²¹ Con base en la etimología náhuatl y en los códices, así como en las reglas fonéticas, Tezcoco tiene las siguientes raíces: “Tlacolt=Jarilla” esto se refiere a la planta que brota en terreno llano “Texcalli-Peñasco o Risco”, por lo que su traducción probablemente sea “En la jarilla de los riscos”.

siglo XIX, Texcoco fue un baluarte de las luchas populares y un importante centro de producción agrícola.

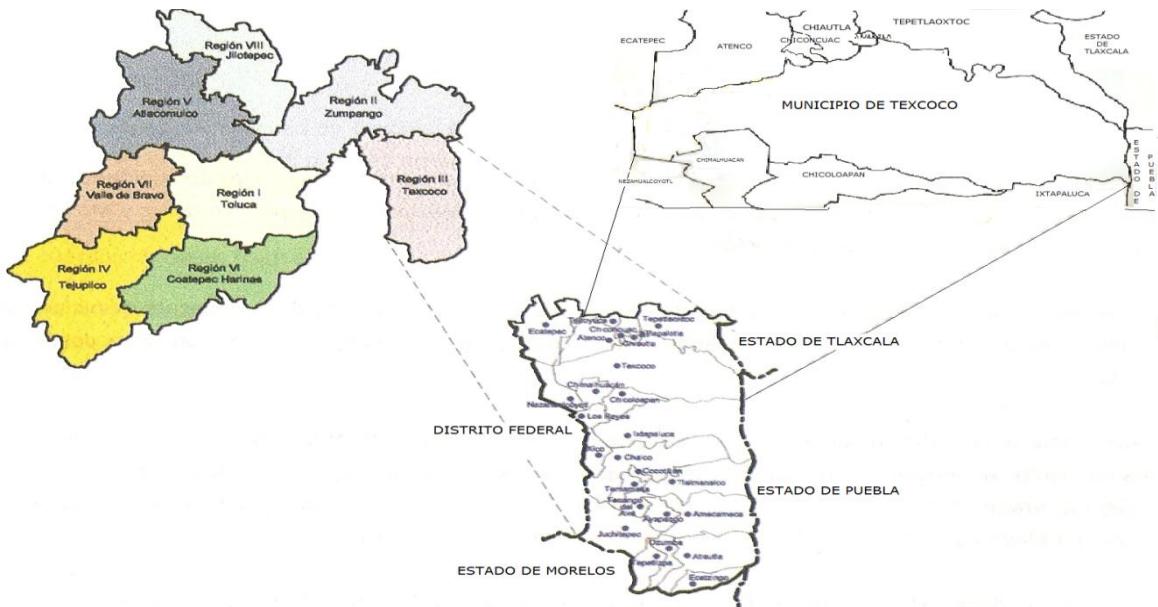
Tras la Independencia de México, Texcoco es declarada capital del Estado de México en 1827. En ese mismo año Texcoco fue sede del Congreso Constituyente que redactó y sancionó la primera Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. En 1861 a la ciudad de Texcoco se le denomina como Texcoco de Mora en honor al Dr. José María Luis Mora, por decreto número 45 promulgado por el gobierno del Estado.

En el porfiriato Texcoco se convirtió en un importante centro de distribución para la ciudad de México, gracias a la producción hacendaria de cereales y pulques. Posteriormente, en la época posrevolucionaria Texcoco se consolidó como una cuenca lechera que abastecía a una parte significativa de la zona metropolitana. Pese a la decadencia agropecuaria y forestal que ha venido presentando el municipio en los últimos veinte años; es trascendente hacer notar que Texcoco ha sido y sigue siendo recurrente históricamente por su legado cultural, artístico y arqueológico.

3.1.2 Localización geográfica

Texcoco tiene una extensión territorial de 418.69 km² y es uno de los municipios más representativos del oriente del Estado de México por ser el centro rector de la región XI de dicha entidad. Pertenece a la Zona Metropolitana y se localiza a 25 kilómetros del Distrito Federal. Se encuentra en una latitud promedio de 2,246 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m). Colinda al Norte con los municipios de Atenco, Nezahualcóyotl, Papalotla, Chiautla, Tepetlaoxtoc y el Estado de Tlaxcala; al Sur con Chimalhuacán, Ixtapaluca, Chicoloapan, Nezahualcóyotl y el Estado de Puebla; al Este con Tepetlaoxtoc, Ixtapaluca, Chicoloapan, el estado de Tlaxcala y el estado de Puebla; y al Oeste con Papalotla, Chiautla, Chiconcuac, Atenco, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y Chicoloapan (Ver mapa No. 1).

Mapa No. 1 Ubicación geográfica del Municipio de Texcoco



Fuente: Elaboración propia

3.1.3 Dinámica demográfica

El comportamiento demográfico de Texcoco ha reflejado en los últimos años un impacto poblacional importante a nivel regional, al irse convirtiendo paulatinamente en un espacio urbano; aun pese a que su crecimiento ha sido moderado. En el año 2005 se identificó que el 94.11% de la población total municipal (196,975 habitantes) se concentra en 13 localidades urbanas y que sólo el 5.89% de la población texcocana puede ser considerada como rural. Pese a ello, este municipio representa solo el 1.56% de la población total del Estado de México (PDU, 2003).

3.1.3.1 Vivienda

En el año 2005 se registró un total de 46 751 viviendas particulares habitadas en el municipio, 2,899 más que en el año 2000. El 98.9% contaba con energía eléctrica y el 89.9% con agua entubada, y aunque la proporción de viviendas con todos los servicios ascendió al 87%; se observa una oferta todavía insuficiente para cubrir todos los servicios públicos que necesitan los habitantes del municipio (PDM 2006-2009).

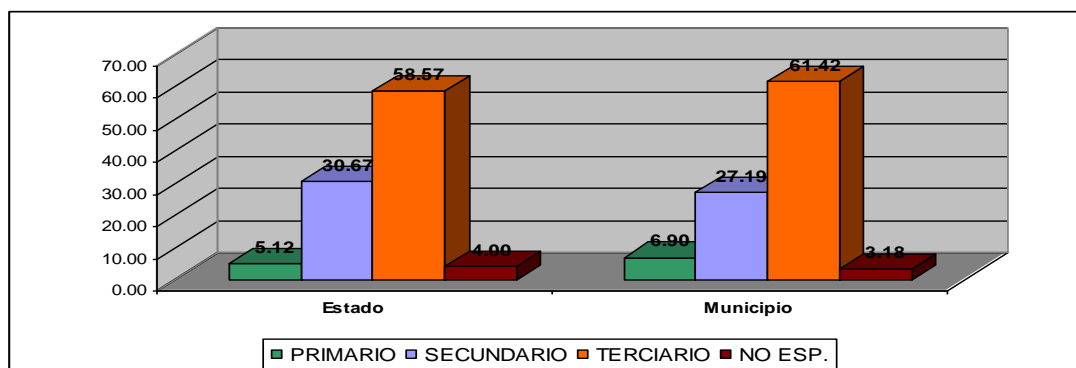
3.1.3.2 Nivel educativo

El índice de alfabetismo en el año 2005 para el municipio de Texcoco fue de 95.77% (171,729 personas) y el índice de analfabetas representó el 4.23% (7,427) de la población. Dentro de la población analfabeta el 50.35% (86,417) son mujeres y el 49.64% (85,467) son hombres. En lo que concierne a la población analfabeta el 60.48% (4,492) son mujeres y el resto pertenecen al género masculino (GEM, 2005).

3.1.4 Contexto Económico

La economía del municipio de Texcoco, se enfoca principalmente en el sector terciario el cual representa un 53.3% del valor agregado total seguido por la industria manufacturera con un 35.5%. En el sector terciario predominan las actividades comerciales ligadas al comercio, restaurantes y hoteles las cuales generan un 68.4% del valor agregado del sector. Existe en Texcoco un notable interés por mantener actividades agropecuarias. Así, la producción agropecuaria y silvícola regional aporta el 7.9% del valor agregado total. Estas actividades agropecuarias aportan el 55.6% del valor agregado de la región Atenco-Texcoco (Ver grafica No.1).

Gráfica No. 1. PEA por sector de actividad.



Fuente: Cuadernos Estadísticos Municipales INEGI 2000.

La Población Económicamente Activa (PEA) municipal está conformada por 144,754 habitantes de los cuales el 48.76% se encuentra ocupado, o sea 69,662 personas realizan vinculada con algún sector productivo; 1.31% se encuentra desocupado y el 50.89% o 73,674 personas se encuentran inactivas. El nivel de la PEA que trabaja es del 34.58% y el 36.68% constituye la población económicamente inactiva (PEI). El PEI está constituido por personas que se dedican al estudio (36.68%), personas que se dedican a labores del Hogar

(43.66%), personas que pertenecen al rubro de los jubilados y pensionados (2.82%) y personas que por algún motivo están incapacitadas para realizar alguna actividad productiva (0.77%) (PDU, 2003).

El nivel de ingresos de la mayor parte de la PEA en Texcoco gana entre 2 y 5 salarios mínimos, situación que se asemeja a los niveles del Estado de México. No obstante, el municipio tiene un mayor porcentaje (9.82%) de personas que ganan menos de un salario mínimo que el que se presenta a nivel estatal que es de 9.14% (INEGI, 2000). De acuerdo con el Consejo Estatal de Población (COESPO), el Municipio de Texcoco presenta un índice de marginación muy bajo (-1.99), situación que señala que en términos generales la población asentada en el territorio municipal tiene ingresos que le permiten cubrir de manera satisfactoria sus necesidades sociales (PDU, 2003).

3.1.5 Contexto Político

Los elementos institucionales y políticos en Texcoco han estado fuertemente determinados por la historia política nacional. La evolución política municipal ha sido paulatina y corresponde precisamente a los diferentes grados de interdependencia recíproca que han caracterizado al conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos en el contexto local durante los último veinte años (Bobbio, 1992). En un primer momento es producto de los debates surgidos, a partir de 1977, en torno a la Reforma del Estado, el Sistema Electoral, el Federalismo y las Relaciones entre órganos del poder político. En un segundo momento es el resultado de los esfuerzos de diversos líderes y académicos²² que, a través de diversas organizaciones, buscaron nuevos canales de acceso a la intervención municipal a fin de defender posturas políticas de diversa índole (López Cruz, 2003).

La efervescencia social y política que se estaba gestando en Texcoco hizo plausible el advenimiento de diversas instituciones partidistas a nivel municipal. En la década de los setenta la presencia del Partido Acción Nacional (PAN)²³ y del Partido Mexicano de los

²² Provenientes del Partido Mexicano de los Trabajadores, de la Universidad Autónoma Chapingo, del Partido Comunista, del Partido Socialista Unificado de México y del Comité de Defensa de los Recursos Naturales del Valle de México.

²³ En la década de los 70's el Sr. Roberto Alatraste – primer presidente del Comité Municipal del PAN en Texcoco – con ayuda de Don Andrés López enarbolo la bandera y el espíritu panista, atrayendo la atención de la ciudadanía para consolidarse como una opción electoral (Jaime, 2008). No obstante, no ha logrado posicionarse políticamente por la ausencia de proyectos de largo, mediano y corto plazo a nivel municipal; lo

trabajadores (PMT) significo un atisbo interesante de apertura política. En la década de los ochenta la aparición en el escenario municipal del Partido Mexicano Socialista (PMS) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD)²⁴ evidenció la posibilidad de una competencia político-electoral real que modificaría el contexto político local.

En 1993, durante las elecciones para la presidencia municipal, los porcentajes de votación²⁵ marcaron un escenario inédito para el municipio de Texcoco, dando lugar a la estructuración, en 1994, de un *co-gobierno* formado por el PRI y el PRD. La nueva organización gubernamental constituyo una experiencia interesante que permitiría modificar sustancialmente el ideario político de la ciudadanía texcocana. El advenimiento del pluralismo dentro del cabildo innova los estándares de competencia y responsabilidad política y electoral.

En 1994 el sistema político municipal presenta un cambio sustancial. La preferencia de los electores otorga la alternancia en el gobierno municipal al Partido de la Revolución Democrática²⁶. La gobernación perredista, que duraría más de una década²⁷ (Ver cuadro No. 5), inicia evocando la especificidad local, la modernización interna y la incentivación de la participación ciudadana como pauta para dejar atrás las prácticas políticas de antaño. Los gobiernos municipales encabezados por líderes del PRD pugnaron por la construcción de indicadores de eficiencia, la atención prioritaria de la administración de servicios municipales y la gestión de proyectos de desarrollo urbano y económico.

Las líneas de actuación política en Texcoco desde el año de 1994 hasta la actualidad han estado determinadas por la relevancia y competencia electoral dentro del municipio²⁸.

que ha llevado a obtener porcentajes de representación en el Ayuntamiento por debajo de los estándares de las dos principales fuerzas partidistas a nivel local (PRI y PRD).

²⁴ El PRD empieza a tener una presencia electoral importante a nivel municipal a partir del año de 1990 en las elecciones para presidente municipal, donde obtiene un total de 6,911 votos contra 14,044 votos del PRI.

²⁵ En las elecciones de 1993 el porcentaje de votación perredista fue de 18, 169 votos contra 18,695 votos del PRI.

²⁶ En 1994 obtiene el triunfo en las elecciones para presidente municipal el Lic. Jorge de la Vega Membrillo.

²⁷ Los candidatos del PRD obtuvieron el triunfo en las elecciones para la Presidencia municipal durante cuatro períodos consecutivos.

²⁸ Texcoco pertenece al Distrito Federal Electoral XXXVIII, en lo relativo a elecciones para Presidentes de la República, Diputados Federales y Senadores – y al Distrito Local Electoral XXIII – el cuál se establece en el marco de las elecciones para Gobernador, Ayuntamientos y Diputaciones Locales -.

La negociación entre las principales elites partidistas, los diputados locales²⁹, las corrientes de opinión dentro de la estructura perredista municipal³⁰, los grupos de presión³¹ y la ciudadanía en general han dado lugar a diferentes proyectos bajo los cuáles se ha determinado el rumbo político del municipio. Ello ha evidenciado que las directrices políticas a nivel municipal son inciertas y es importante realizar un análisis político retrospectivo que de una u otra forma permita vislumbrar los hechos que permiten o no un cambio político circunstancial.

Cuadro No. 5 Presidentes municipales de Texcoco 1994- 2009

Presidente	Periodo	Partido político
Héctor A. Terrazas González	1994-1996	PRI-PRD
Jorge de la Vega Membrillo	1996-2000	PRD
Horacio Duarte Olivares	2000-2003	PRD
Higinio Martínez Miranda	2003-2006	PRD
Constanzo De La Vega Membrillo	2006-2009	PRD
Amado Acosta García	2009-2011	PRI

Fuente: Elaboración propia.

3.1.6 Contexto Socio-organizativo

La sociedad de Texcoco se ha caracterizado por su capacidad organizativa y actitud participativa en torno a los asuntos de interés público. Las causas que han motivado su manifestación colectiva son la búsqueda de beneficios grupales, la exposición de demandas y la defensa de intereses ligados a la gestión social, religión, asuntos gremiales, autoayuda y, de manera especial, los intereses de oposición a la Construcción del Aeropuerto.

²⁹ En el caso de las elecciones para Diputados locales es importante evidenciar que el triunfo fue alterno entre los candidatos del PRI y el PRD a lo largo de los últimos 13 años; obteniendo ambos partidos el triunfo ya sea por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional.

³⁰ Las corrientes de opinión dentro de la estructura perredista son: Grupo de Acción Política, Unidad Democrática, Red de Izquierda Revolucionaria, Movimiento de Izquierda Democrático y Colectivo Texcoco.

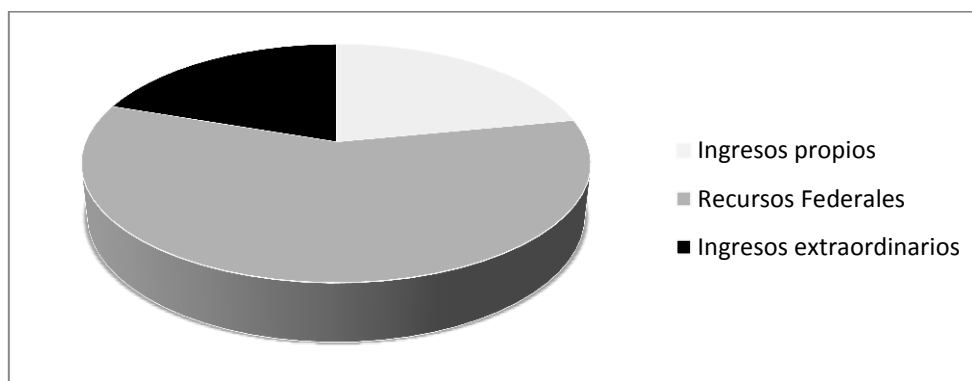
³¹ Como son la iglesia, el sector empresarial, los catedráticos, Antorcha Campesina, los transportistas, los comerciantes y los líderes de diferentes comunidades.

Las principales vías de participación social han sido a través de Consejos de Participación Ciudadana, Comités Vecinales y diversas organizaciones sociales. Entre las organizaciones consolidadas a nivel municipal se pueden mencionar: Antorcha Campesina, Alianza Ciudadana Texcocana, Asociación de Colonos Lomas de Cocoyoc, Asociación Nacional de Estudiantes de las Ciencias Agropecuarias, Barra de Abogados y Pasantes de Derecho, Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo, Diócesis de Texcoco, Sindicato de Trabajadores de la UACH, Organización de Boyeros, Riva Palacio, Santa Catarina, Santa Cruz de Abajo, San Felipe, Unidad Democrática y Unión de Artesanos Independientes de Texopa.

3.1.7 Finanzas municipales

La situación de las finanzas municipales de Texcoco es similar a la que prevalece a nivel nacional. Se caracteriza por la dependencia de las transferencias federales de los ramos 28 y 33 con 80% de los ingresos totales como promedio; lo que implica una marcada debilidad financiera que afecta la eficacia y autonomía de la gestión pública local. En términos específicos, las participaciones representan casi el 40%, las aportaciones para infraestructura (FISM) aportan un cuarto de los ingresos y prácticamente el 20% corresponde al fondo para el fortalecimiento municipal (FORTAMUN); el 15% restante corresponde a los ingresos propios por impuestos o derechos (Ver grafica No. 2).

Grafica No. 2 Estructura porcentual promedio de los Ingresos del Municipio de Texcoco, 1998-2004



Fuente: PDM 2006-2009:77

3.2 LA MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE TEXCOCO: DEL MODELO DE LA ADMINISTRACIÓN TRADICIONAL AL MODELO DE LA NGP

La modernización en la administración municipal de Texcoco más que un hecho aislado ha sido consecuencia de los requerimientos que han ido forjándose a nivel local tras los cambios políticos, económicos y administrativos que se están viviendo a nivel federal, estatal y municipal en todo el país. Representa la alternancia del modelo de la administración tradicional hacia un nuevo modelo basado en algunos de los postulados de la NGP. Sus atisbos se ven reflejados en las ideas, planteamientos programáticos y políticas que se han llevado a cabo a través del paso de diferentes gobiernos a lo largo de una década.

3.2.1 La modernización en la administración municipal de 2000 a 2003

En el año 2000 el gobierno municipal, encabezado por el Lic. Horacio Duarte Olivares, enfatizó la relevancia de la administración pública municipal como elemento central para vincular las decisiones y actos de los gobernantes con las expectativas de la ciudadanía. Hizo evidente la necesidad de combatir prácticas anquilosadas que habían hecho de la función pública un referente común para aludir a trámites inacabables y actitudes indolentes que ofendían e indignaban a la sociedad. Planteó la impostergable estructuración de un modelo organizacional que difiriera de las estructuras tradicionales de los organismos públicos, sobre todo en el enfoque de las acciones que le eran inherentes (PDM, 2000-2003).

Los integrantes del gobierno buscaban conjuntar iniciativas y esfuerzos con la ciudadanía, de modo que mediante acciones eficaces y eficientes lograran, para los habitantes del municipio, una mayor seguridad para sus bienes y sus personas; así como mayores estadios de bienestar y desarrollo, sustentándose en acciones del gobierno municipal orientadas por valores como la honestidad, legalidad, justicia y respeto. Determinaron como base de su actuación, cuatro ejes de gobierno sustentados en la *planeación estratégica* y en la participación social: a) Participación Social Democrática y Mejoramiento de la Administración Pública, b) Desarrollo Social y Comunitario, c)

Desarrollo Económico y Productivo y d) Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (PDM 2000-2003).

El primer paso fue determinar que la misión y visión del municipio. La misión sería conducir la realización eficaz y eficiente de las acciones del Gobierno Municipal, conjuntando iniciativas y esfuerzos con la sociedad texcocana. La visión implicaba ser un municipio democrático, plural y participativo, capaz de administrar eficaz y honradamente el erario público, expresándose en la prestación de servicios públicos de calidad y en la implementación de programas y acciones que contribuyeran a mejorar el nivel de vida de sus habitantes, promoviendo de tal forma el progreso económico sustentable y sostenible con la participación de la sociedad en general, organizaciones civiles, empresarios e instituciones educativas (PDM 2000-2003).

El segundo paso del gobierno municipal para lograr la modernización administrativa fue crear e integrar dentro de la Estructura Administrativa la Dirección de Gerencia de la Ciudad y el Instituto de Desarrollo Municipal. La primera asumió las funciones correspondientes a la anterior Dirección de Administración y las amplió sustancialmente, orientándose a garantizar un servicio y atención a la ciudadanía eficiente y eficaz por parte del resto de las unidades administrativas, así como la encomienda de las relaciones públicas con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

El Instituto, por otra parte, asumió las funciones de la anterior Dirección de Planeación y Desarrollo, y se caracterizó por la búsqueda de la formación de una cultura municipalista entre los miembros del Ayuntamiento (PDM 2000-2003). En consonancia, la administración municipal auspicio la instrumentación de programas de mejoramiento de la atención al público, organización y sistematización de procesos administrativos, así como la implementación de mecanismos de evaluación de la gestión gubernamental.

El tercer paso del gobierno municipal consistió en revisar la reglamentación municipal e iniciar su actualización y modificación a fin de normar el desempeño de las unidades administrativas, con lo que se buscaba que éstas atendieran las situaciones que se les presentaran cotidianamente conforme a procedimientos, normas convencionales y bases normativas. De igual forma, se analizaron las acciones emprendidas por la administración municipal anterior con objeto de dar cumplimiento a las disposiciones planteadas en el

Convenio para la creación del Sistema de Información Municipal, el Convenio para la coordinación y colaboración en materia de protección del ambiente, el Convenio para la operación del Centro de Control de Zoonosis y el Convenio de colaboración en materia de turismo con la Secretaría de Desarrollo Económico.

La administración 2000-2003 marcó, con todo ello, parámetros importantes para la modernización municipal que pondrían en la agenda gubernamental los postulados de la gestión estratégica y la gestión de calidad. En materia programática se realizaron diagnósticos y prospectivas, se determinaron la misión, objetivos, metas terminales, indicadores de desempeño y estrategias en torno al desarrollo agropecuario, la modernización industrial, el fomento a la minería, la promoción artesanal, la modernización comercial y de servicios, el fomento al turismo, el desarrollo social y combate a la pobreza, el fortalecimiento de la hacienda pública municipal y el desarrollo urbano sustentable.

La función pública se vio fortalecida con acciones de capacitación y profesionalización de los servidores públicos, el mejoramiento de las instalaciones físicas de las unidades administrativas y la renovación del mobiliario existente y la creación del Sistema de Información Municipal. La reestructuración de la administración municipal se basó en la aplicación de metodologías modernas como la reingeniería de estructuras y funciones en una primera etapa y después con la implementación de sistemas de calidad mediante la sensibilización de los directores para construir círculos de calidad (Figuerola, 2001).

3.2.2 La modernización en la administración municipal de 2003 a 2006

El gobierno municipal 2003-2006 encabezado por el Dr. Higinio Martínez Miranda perfiló que el trabajo de gobierno sería un esfuerzo compartido donde el presidente municipal y el órgano colegiado serían los principales promotores en las obras y acciones realizadas en beneficio de la comunidad. Postulo que el principal eje de gobierno sería la rendición de cuentas y la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados con el objeto de hacer de Texcoco un municipio prototipo de desarrollo integral en el Estado de México (Martínez, 2005).

En esta administración se definieron soluciones e iniciaron estrategias de gobierno en una permanente comunicación con autoridades auxiliares, consejos de participación,

organizaciones sociales y ciudadanía en general. Se proyectó la imagen de un municipio en constante planeación, que buscaba el orden ante el caos, haciendo diariamente del gobierno municipal una auténtica célula democrática del progreso social, a fin de permitir impulsar más obras y más transformaciones; recuperando la historia y fortaleciendo el porvenir de los texcocanos (Martínez, Higinio, 2005).

Dentro del Plan de Desarrollo Municipal se estipularon objetivos dirigidos a realizar un mejoramiento integral de la función pública a través de cuatro orientaciones prospectivas dirigidas a hacer de Texcoco un líder regional y prototipo de la administración municipal:

1. **Financiamiento para el desarrollo.** Se dirigía a establecer las bases para mejorar la hacienda pública, la capacidad de financiamiento, la autonomía financiera y la diversificación de fuentes de financiamiento a través de programas y proyectos de asociación intermunicipal y mediante el mejoramiento de los sistemas de recaudación e incremento de los ingresos propios. Con ello, se pretendía lograr la dotación de servicios públicos de calidad, se disminuirían las desigualdades sociales, la dependencia financiera y el endeudamiento.
2. **Modernización integral de la administración pública.** Contemplaba que ante la ineficiencia en la administración y prestación de servicios públicos era imprescindible modernizar la administración pública y convertir al municipio en un prototipo de eficiencia a través del mejoramiento continuo de los servicios públicos.
3. **Seguridad pública y procuración de justicia.** Pugnaba por establecer sistemas de mejoramiento continuo de la seguridad pública, la procuración de justicia, la protección civil y el respeto a los derechos humanos; a través de una amplia participación social. Su objetivo era abatir los índices de delincuencia, de violación a los derechos y de siniestros.

La administración municipal 2003-2006 tuvo avances importantes en materia de austeridad ya que en comparación con otros gobiernos municipales, en Texcoco se asignaron salarios bajos al presidente municipal, regidores y funcionarios. Se logró un ahorro anual de 700 mil pesos al dejar de rentar dos edificios anexos y recuperar cinco oficinas propiedad del gobierno municipal; asimismo se simplificó la administración

municipal y se fusionaron oficinas que duplicaban funciones (Primer Informe de Gobierno 2003-2006).

En materia de transparencia y acceso a la información el gobierno municipal aprobó el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información y creó la página web www.texcoco.gob.mx en la que se publicaron los salarios, presupuesto y lista de proveedores. En este período, se conformó el Consejo Consultivo Ciudadano, a fin de que la ciudadanía tuviese la facultad de revisar la conducta de los funcionarios, salarios y la ejecución y cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal; así como la aplicación de los recursos en beneficio de la comunidad texcocana (Primer Informe de Gobierno 2003-2006).

La idea de constituir al municipio de Texcoco en un líder regional y estratégico perfiló, durante esta administración, perfiló la influencia de la gestión estratégica y la gestión de calidad. Por un lado la planeación estratégica se concibió como un baluarte para fortalecer la hacienda municipal y crear programas focalizados al mejoramiento de la calidad de vida de los texcocanos a partir de una gestión programática, política y organizacional³². Por otro lado, la construcción de canales de participación social significó un paso importante para que el gobierno municipal detectara las demandas y expectativas de la población y emitiera acciones dirigidas a mejorar la prestación de servicios públicos y alcanzar la satisfacción ciudadana.

3.2.3 La modernización en la administración municipal de 2006 a 2009

El gobierno municipal 2006-2009 decidió dar continuidad al propósito de alcanzar una administración eficiente, eficaz y económica en términos de su desempeño. Determinó la necesidad de modernizar la administración pública, dada la inserción del municipio en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Postuló que el fortalecimiento de la hacienda pública municipal era una condición imprescindible para plantearse los propósitos de un buen gobierno en un contexto en el que las necesidades y las expectativas de la población son crecientes y cada vez más difíciles de satisfacer (PDM 2006-2009).

El presidente Constanzo de la Vega emitió desde el inicio de su administración que era fundamental reconocer los principales problemas que impiden un papel protagónico del gobierno municipal en la búsqueda del desarrollo, para establecer un programa de

³² Ver capítulo 1 página 21.

mejoramiento integral de la función pública municipal (Primer Informe de Gobierno 2006-2009). Su objetivo era alcanzar una gestión centrada en el consenso de la sociedad y en una visión moderna de la gestión pública que descansa en la planeación estratégica, el fortalecimiento de la hacienda municipal y la certificación de la administración municipal (PDM 2006-2009:12). Para ello, inscribió que la concreción de los objetivos de su administración dependería fundamentalmente de los esfuerzos propios para constituir a Texcoco como un:

- **Municipio asociado y colaborador:** a través de asociaciones duraderas con otros municipios.
- **Municipio más representativo:** para lo que puede replantearse la forma de elección de los regidores.
- **Municipio responsable de cuidar y generar los recursos:** logrando una mayor autonomía financiera y generación de recursos propios.
- **Municipio con mayor estabilidad de su personal profesional:** mediante la creación de un Estatuto del servicio profesional municipal.
- **Municipio que valora la participación ciudadana:** mediante la puesta en práctica de formas de democracia directa.
- **Municipio satisfactor de las demandas ciudadanas en materia de servicios:** mediante la reglamentación de la obligación de tomar ciertas decisiones junto con las organizaciones ciudadanas.
- **Municipio evaluado con resultados satisfactorios:** mediante la *planeación estratégica* asociado a la evaluación.
- **Municipio eficiente y con mayor cobertura y calidad del gobierno:** mediante nuevas formas de administración que eviten malas prácticas y se orienten a la *eficacia* y la *eficiencia*.
- **Municipio eficaz en lo interno:** gracias a la capacitación articulada a la práctica de la gestión municipal.

- **Municipio promotor de la calidad de vida de los ciudadanos:** mediante un diálogo constante e informado con las organizaciones civiles en torno a las potencialidades y límites del territorio (PDM 2006-2009).

La administración pública 2006-2009 buscó concretar un modelo de gestión gubernamental a través de una transformación profunda para modificar las actitudes de los servidores públicos, los procedimientos, las estructuras y las normas. Esta transformación sólo podría realizarse a través de replantear el modelo administrativo e implementar prácticas gerenciales. En términos discursivos, “el cometido involucraba establecer canales de comunicación necesarios para lograr excelentes relaciones públicas internas y desarrollar acciones coordinadas con las áreas administrativas para presentar resultados eficaces y tener un desempeño de calidad eficiente como Institución Pública Municipal (De la Vega, 2008).

“La estrategia gubernamental se dirigió a contemplar herramientas para reconceptualizar las acciones de gobierno y generar nuevas alternativas ante la complejidad de los problemas. [...] Se trataba de no insistir en hacer lo que estaba demostrado, se buscó que el modelo implementado encontrara alternativas innovadoras, imaginando soluciones no tradicionales” (De la Vega, 2008). Consecuentemente, la administración perfiló – al menos en términos discursivos - que seguir los principios de la NGP implicaba no sólo incluirlos dentro de los contenidos programáticos y normativos del gobierno municipal, sino fundamentalmente lograr que estos incidieran en el arreglo organizacional y consecuentemente en la propia gestión gubernamental.

3.3 CONCLUSIONES CAPITULARES

Como se ha visto a lo largo del capítulo, el municipio de Texcoco constituye un contexto de análisis importante por su ubicación geográfica pero sobre todo por su desarrollo político y administrativo. Ello se hace latente en el hecho de que sus gobiernos concibieran la innovación administrativa como un medio para consolidarse como motor de desarrollo social comunitario desde el año 2000. Ciertamente, el Partido de la Revolución Democrática y la creciente influencia de sus miembros, fue determinante para marcar el arribo de la NGP - aun pese a que la incorporación de dichas herramientas había sido privilegiada por los gobiernos de derecha -. En este sentido es posible expresar la premisa de que, el enfoque

de la NGP se insertó dentro de la búsqueda y construcción de un proyecto de gobierno de izquierda a nivel municipal.

Analizar la recurrencia de la gestión estratégica y gestión de calidad en Texcoco, por tanto, constituye una vía de exploración investigativa interesante para conocer las acciones que implanto la administración 2006-2009 y al mismo tiempo medir los alcances de la NGP. Involucra la observación misma del gobierno municipal, su misión, su visión, su organización, sus planes, programas, reglamentos y sobre todo sus líneas de actuación en términos de los principios neo gerenciales; lo que inevitablemente aludió a la necesidad de seguir una metodología de investigación.

CAPÍTULO 4.

Metodología de la Investigación

CAPÍTULO 4. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

*“Cada herramienta es un arma
si la sostienes con firmeza”.*
Ani Di Franco

Es indiscutible que la elección de una metodología adecuada para llevar a cabo un proyecto de investigación representa el punto de partida para alcanzar los objetivos perseguidos. Consecuentemente, las pretensiones de este capítulo están encaminadas a mostrar la selección realizada de una serie de estrategias y herramientas válidas para analizar una realidad determinada y hacer cognoscible el objeto de estudio. Por tanto, contiene la descripción y argumentación de las principales decisiones metodológicas adoptadas según el tema de investigación y las posibilidades del investigador.

4.1 METODOLOGÍA

La importancia de dar a conocer la metodología de la investigación radica en el hecho de que no existe una sola forma de abordar o enfocar un problema; por lo que es imprescindible recalcar la manera en la que se procedió para alcanzar los objetivos, es decir, el camino que se siguió en la investigación (Rojas, 1981). Acercarse a la metodología de la investigación permite consolidar, refinar y comprender la validez de los resultados y explicaciones a través de la argumentación sobre los pasos y operaciones (decisiones clave) que el investigador tuvo para construir información y conocimiento. Invita a reflexionar acerca de cómo se utilizaron los principios teóricos, cómo se llevaron a cabo las operaciones mentales y cómo se dio dirección a la acción; lo que implica identificar los objetivos, tipo de investigación, los métodos y técnicas utilizados.

El objeto de estudio en el tema “Gestión Pública Municipal y Arreglo Organizacional en el Municipio de Texcoco de 2006 a 2009” se centra en entender los procesos derivados de los principios y herramientas de la NGP que incidieron en el arreglo organizacional. En este sentido, se identificó el marco situacional que permitió el desdoblamiento amplio o restringido de elementos de la NGP.

4.1.1 ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Antes de expresar la estrategia metodológica de la presente investigación es necesario reconocer que en el marco de la investigación social destacan dos paradigmas: cualitativo y cuantitativo. Ambos infieren respectivamente estrategias metodológicas que mediante diversas y diferenciadas etapas dirigen procesos mentales y actividades prácticas para la generación de conocimiento. La identificación de las características particulares de cada enfoque es imprescindible; pues ello permite argumentar la elección de los métodos aplicables a toda investigación con base en los postulados que se pretenden alcanzar.

El enfoque cualitativo “se basa en establecer un dialogo entre las creencias, las mentalidades y los sentimientos de las personas y los grupos sociales, los cuales son la base de análisis desarrollado para generar nuevo conocimiento sobre las personas y la sociedad” (Balcazar, 2005: 13). Sus métodos están encaminados al entendimiento e interpretación de fenómenos de mayor complejidad, a través de la percepción de los sujetos involucrados en los mismos. Su estrategia metodológica conlleva diversas actividades por parte del investigador: como la producción de descripciones a partir de observaciones que adoptan la forma de entrevistas, narraciones, notas de campo, grabaciones, transcripciones de audio y vídeo casetes, registros escritos de todo tipo, fotografías o películas y artefactos (Martínez López, 2004).

El enfoque cuantitativo parte de la premisa de que “el mundo puede ser conocido, que es único, como único es el conocimiento sobre él. Emplea la recolección de datos y el análisis de éstos con el objetivo de probar sus hipótesis previamente establecidas, confía en la medición y el uso de la estadística para responder a las preguntas ¿cuántos? y ¿con qué frecuencia?” (Balcazar, 2006:17). Su estrategia metodológica busca lo extenso, no busca comprender “a fondo” la experiencia de los sujetos, más bien busca conocer las opiniones o posturas que se repiten entre un amplio grupo de sujetos distintos, es decir, hace estudios de “casos múltiples” (Martínez López, 2004). En este enfoque el investigador no se involucra, ni se compromete ni interactúa con los sujetos que investiga; tiene un acercamiento indirecto.

La unión de dichos enfoques da lugar al surgimiento de la estrategia metodológica de triangulación. Trata de complementar ambas perspectivas a través de la utilización de

métodos múltiples (trabajo de campo: observación participante, encuestas: muestreo, estudio piloto, análisis secundario, experimento y triangulación) para enriquecer la construcción de conocimiento en torno a un fenómeno o comportamiento específico. Sus modalidades son triangulación intra-método (se escoge una sola estrategia de investigación pero se aplican distintas técnicas de recogida y de análisis de datos) y triangulación entre métodos (consiste en la combinación de métodos de investigación no similares en la medición de una misma unidad de análisis) (Martínez López, 2004).

Teniendo en cuenta lo anterior es posible enunciar que, de acuerdo a los fines de la investigación, ésta se basó en la estrategia de investigación cuantitativa antes expuesta. Se partió de la premisa de que “la acumulación gradual de los cambios cuantitativos originan cambios cualitativos en el fenómeno, por lo tanto, los aspectos cuantitativos se conciben como expresiones concretas de la situación estudiada” (Rojas, 1981).

4.1.2 TIPO DE INVESTIGACIÓN

La investigación que se llevó a cabo se puede clasificar de diversas maneras. Según su fuente es una investigación individual. Según el medio es una investigación documental y de campo; puesto que en primera instancia se realizó un análisis de los documentos programáticos y normativos en base a las principios de la NGP y posteriormente el planteamiento de su incidencia en el arreglo organizacional se sustentó en los resultados de las entrevistas a informantes clave y una encuesta a los empleados sindicalizados del Ayuntamiento. Según su naturaleza es aplicada. Según el tiempo es una investigación sincrónica; dado que se refiere a un momento específico. Según el objeto de profundidad es correlacional³³; ya que tiene el objetivo de evaluar la relación entre la NGP y el AO. Según su amplitud es micro sociológico; estudió a grupos pequeños (menos de 5, 000 elementos).

4.1.3 MATRIZ METODOLÓGICA

La matriz metodológica (Ver cuadro No. 6) es una herramienta que facilita el análisis de la información contenida gracias a su estructura ordenada. Brinda la oportunidad de apreciar a simple vista los elementos básicos sobre los cuáles se marca el rumbo de la investigación.

³³ Resulta interesante especificar que “las investigaciones correlacionales tienen como pretensión visualizar cómo se relacionan o vinculan diversos fenómenos entre sí, o si por el contrario no existe relación entre ellos. Lo principal de estos estudios es saber cómo se puede comportar una variable conociendo el comportamiento de otra variable relacionada (evalúan el grado de relación entre dos variables)” (Tapia, 2000).

Permite mostrar la vinculación y congruencia entre las preguntas, hipótesis, variables a comprobar e indicadores de investigación; lo cual es fundamental para la selección de la estrategia metodológica, los métodos, técnicas e instrumentos.

CUADRO No. 6 Matriz metodológica

PREGUNTAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	INDICADORES
	<i>Objetivo General</i>	<i>Hipótesis General</i>	N Gestión estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización <ul style="list-style-type: none"> - Transferencia de autoridad - Mecanismos de toma de decisiones - Programas de capacitación para empleados - Desregulación (Recursos económicos) - Desconcentración (oficinas gubernamentales) • Planeación estratégica <ul style="list-style-type: none"> - Misión - Visión - Objetivos - Análisis FODA - Actividades proceso de planeación - Estrategias • Calidad <ul style="list-style-type: none"> - Visión del ciudadano como cliente. - Evaluación del desempeño - Existencia de áreas o oficinas para la calidad - Mecanismos, instituciones y reglamentos existentes. - Centro de quejas y atención ciudadana. - Mecanismos para resolución de conflictos - Encuestas de satisfacción del cliente.
<i>Pregunta General</i>			U	
	Identificar que elementos de la Nueva Gestión Pública (Gestión estratégica y gestión de calidad) están presentes en los documentos programáticos y normativos del gobierno de Texcoco de 2006 a 2009 y cómo incidieron en el arreglo organizacional	Existen elementos de la Nueva Gestión Pública (Gestión estratégica y gestión de calidad) en los documentos programáticos y normativos del gobierno de Texcoco de 2006 a 2009 que no respondían al arreglo organizacional del municipio.	E	
			V	
			A	
			G	
			E	
			S	
			T	
			I	
¿Qué elementos de la Nueva Gestión Pública (Gestión estratégica y gestión de calidad) están presentes en los documentos programáticos y normativos del gobierno de Texcoco de 2006 a 2009 y cómo incidieron en el arreglo organizacional?	<i>Objetivo específico</i>	<i>Hipótesis Específica</i>	Ó Gestión de calidad	
			N	
	Analizar si realmente se implantaron elementos de la NGP en el gobierno de Texcoco de 2006 a 2009 y si estos transformaron su estructura organizacional.	Los elementos de la NGP no se implantaron exitosamente en el gobierno municipal de Texcoco ni han transformaron su estructura organizacional.	P	
			Ú	
			B	
			L	
			I	
			C	
			A	
<i>Pregunta específica</i>	<i>Objetivo específico</i>	<i>Hipótesis específica</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Estructura organizacional • Estructura institucional • Cambio organizacional • Funciones organizacionales • Mecanismos de control • Liderazgo • Cotos de poder • Trabajo en equipo • Procedimientos, documentos de procesos y manejo de información
¿Realmente se implantaron elementos de la NGP en el gobierno de Texcoco de 2006 a 2009 que transformaron su estructura organizacional?	Determinar a través del análisis teórico de la NGP (Gestión estratégica y gestión de calidad) los desafíos de la administración municipal de Texcoco en materia programática y pragmática.	El análisis teórico de la NGP (Gestión estratégica y gestión de calidad) permite aseverar los desafíos de la administración municipal de Texcoco en materia programática y pragmática.	Arreglo organizacional.	

Fuente: Elaboración propia.

4.1.4 MÉTODOS UTILIZADOS

“El método es el camino o medio para llegar a un fin, el modo de hacer algo ordenadamente, el modo de obrar y de proceder para alcanzar un objetivo determinado” (Mendieta, 1973). Hace referencia a las estrategias, operaciones y técnicas que se han seleccionado para llevar a cabo una disertación científica sobre algún tema en particular. Su aplicación, por tanto, debe ser infalible sin reflexionar sobre el interés que guía al conocimiento (Jürgen Habermas, 1956). Para la presente investigación se utilizaron tres métodos de forma complementaria - en la medida en que sus técnicas estuvieron justificadas en la práctica concreta de la investigación -; los cuales fueron: Análisis síntesis, Muestreo selectivo de informantes clave y Censo (Ver cuadro No. 7).

Cuadro No. 7 Indicadores, Métodos, Técnicas e Instrumentos

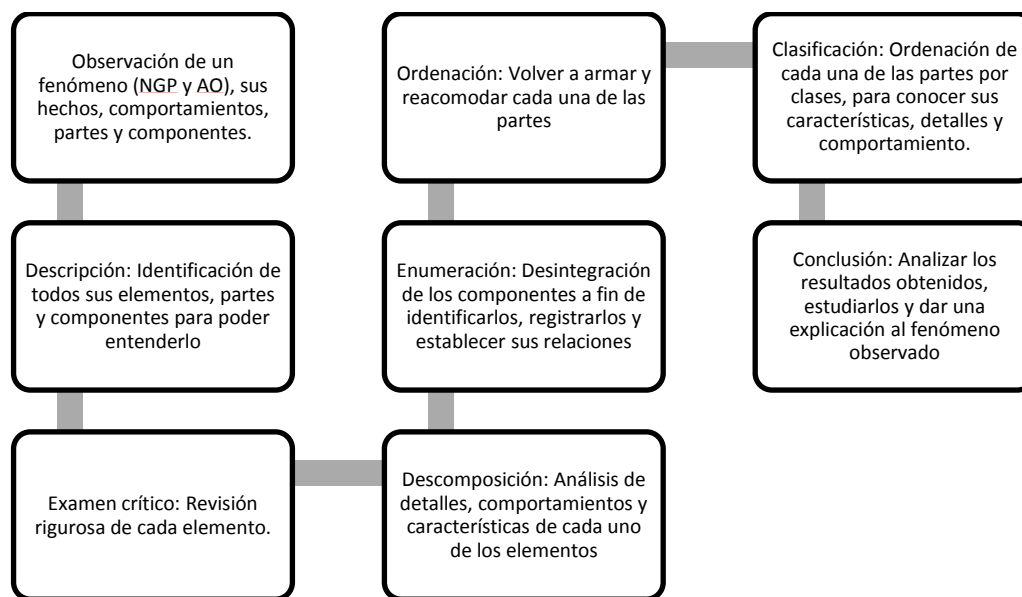
INDICADORES	MÉTODOS		TÉCNICAS			INSTRUMENTOS			
	Análisis Síntesis	Muestreo Selectivo de informantes clave	Censo	Sistematización Documental	Encuesta estructurada o dirigida	Registro censal	Ficha de trabajo	Guía de entrevista	Cuestionario
D e s c e n t r a l i z a c i ó n	Transferencia de autoridad	X	X	X	X	X	X	X	X
	Mecanismos de toma de decisiones		X	X		X		X	X
	Programas de capacitación para empleados		X	X		X		X	X
	Desregulación (Recursos económicos)	X	X	X	X	X	X	X	X
	Desconcentración (oficinas gubernamentales)	X	X	X	X	X	X	X	X

	Misión	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Visión	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Objetivos	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Planeación Estratégica	Análisis FODA	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Actividad proceso de planeación	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Estrategias	X		X	X		X	X		X
	Visión del ciudadano como cliente	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Evaluación del desempeño	X	X	X	X	X	X	X	X	X
C	Existencia de áreas o oficinas para el control de calidad	X	X	X	X	X	X	X	X	X
a	Mecanismos, instituciones y reglamentos existentes	X	X	X	X	X	X	X	X	X
l	Centro de quejas y atención ciudadana	X	X	X	X	X	X	X	X	X
i	Mecanismos para resolución de conflictos	X	X	X	X	X	X	X	X	X
d	Encuestas de satisfacción del cliente.	X	X	X	X	X	X	X	X	X
a	Estructura organizacional	X	X	X	X	X	X	X	X	X
r	Estructura institucional :	X	X	X	X	X	X	X	X	X
e	Cambio organizacional	X			X			X		
l	Funciones organizacionales		X	X		X	X		X	X
o	Mecanismos de control		X	X		X	X		X	X
O	Liderazgo		X	X		X	X		X	X
r	Cotos de poder		X	X		X	X		X	X
g	Trabajo en equipo									
a	Procedimientos, documentos de procesos y manejo de información	X	X	X	X	X	X	X	X	X
n										
a										
l										

Fuente: Elaboración propia.

El *Método Análisis-Síntesis* consiste en separar el objeto de estudio en partes y, una vez comprendida su esencia, construir un todo. El uso de este método, para lograr los objetivos de investigación, consistió seguir una serie de pasos (Ver diagrama No 16). Implicó el análisis de diferentes estudios generales referentes a la NGP y el AO; la identificación de las características de interés para la disertación y la utilización de éstas como modelo para identificar los elementos presentes en los documentos programáticos y normativos del gobierno de Texcoco; y finalmente, la síntesis de los elementos de la NGP en el AO para estar en condiciones de llevar a cabo la reflexión práctica. La técnica utilizada de este método fue *Sistematización Documental*; mediante la elaboración de instrumentos como son la ficha de trabajo bibliográfica y la ficha de trabajo hemerográfica.

Diagrama No. 16 Proceso del Método Análisis-Síntesis



Fuente: Elaboración propia a partir del Seminario Metodología de la Investigación.

Dado que se requería seleccionar personas de forma intencionada, para obtener información clasificada respecto al arreglo organizacional del municipio de Texcoco y los niveles de incidencia de la NGP, fue necesario utilizar el *muestreo selectivo de informantes clave*. Este método se basó en el proceso “bola de nieve”, puesto que a partir de la identificación de un informante clave, éste condujo a la identificación de otro informante y

así subsecuentemente³⁴. La técnica utilizada de éste método fue la encuesta estructurada o dirigida; la cual se llevó a cabo mediante una guía de entrevista³⁵ (Ver Anexos: Guía de Entrevista) que se aplicó a diez informantes representativos del gobierno de Texcoco de 2006 a 2009 (Ver cuadro No. 8).

Cuadro No. 8 Entrevista efectuadas

No. de entrevista	Informante entrevistado	Cargo que ocupaba	Forma de realización de la entrevista
1	<i>Lic. Constanzo de la Vega Membrillo</i>	<i>Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Texcoco 2006-2009</i>	Directa
2	<i>Lic. Aristóteles Ayala Rivera,</i>	<i>Secretario Particular del H. Ayuntamiento de Texcoco 2006-2009</i>	Directa
3	<i>Lic. Eliseo Edmundo Rosales López</i>	<i>Gerente Municipal del H. Ayuntamiento de Texcoco 2006-2009</i>	Directa
4	<i>Lic. Raúl Hernández Meraz</i>	<i>Director de Servicios Públicos del H. Ayuntamiento de Texcoco 2006-2009</i>	Directa
5	<i>Lic. Alberto Martínez Miranda</i>	<i>Director de Transporte y Vialidad del H. Ayuntamiento de Texcoco 2006-2009</i>	Directa
6	<i>C. Vicente Hidalgo Duran</i>	<i>Tercer Regidor del H. Ayuntamiento de Texcoco 2006-2009</i>	Directa
7	<i>Lic. Virgilio Moreno</i>	<i>Sexto Regidor del H. Ayuntamiento de Texcoco 2006-2009</i>	Directa
8	<i>C. Juan Enciso Barragán</i>	<i>Décimo Regidor del H. Ayuntamiento de Texcoco 2006-2009</i>	Directa
9	<i>Lic. Juan Carlos Alarcón Mercado</i>	<i>Décimo Segundo Regidor del H. Ayuntamiento de Texcoco 2006-2009</i>	Directa
10	<i>Martha Elba Romero Núñez</i>	<i>Presidente de Comité Vecinal del H. Ayuntamiento de Texcoco 2006-2009</i>	Directa

Fuente: Elaboración propia

El período de aplicación de las entrevistas abarcó a partir del 16 de noviembre de 2010 (fecha de los oficios de presentación) al 12 de agosto de 2012, fecha de la última entrevista efectiva con el Lic. Constanzo de la Vega Membrillo. Para el caso de los

³⁴ Para llevar a cabo la técnica de bola de nieve, el investigador pidió al primer informante (Lic. Eliseo Edmundo Rosales) los nombres y ubicación de otras personas que llenaran el perfil de sujetos deseados para el estudio y así subsecuentemente. A través de estas referencias se localizó al resto de los informantes y se les solicitó la entrevista correspondiente.

³⁵ La entrevista es una de las técnicas más usadas por los investigadores sociales, “es una forma oral de comunicación interpersonal, que tiene como finalidad obtener información en relación a un objetivo” (Acevedo y López, 2002:10).

directivos del gobierno municipal que no fue posible entrevistar, el período de contacto se extendió hasta el 19 de agosto de 2011, fecha en que se decidió finalizar esta etapa de la investigación y trabajar con las entrevistas obtenidas.

La duración de las entrevistas no estuvo prefijada, sino que respondió a las necesidades de los entrevistados para expresar sus puntos de vista sobre los temas planteados; aunque el tiempo promedio para cada entrevista fue de una hora y media. Al concluir los temas de la guía de entrevista se consultó a cada entrevistado si deseaba agregar algo más, situación que se aprovechó para abundar en algunos puntos específicos y complementar las respuestas emitidas con anterioridad. Al finalizar cada entrevista se realizó la despedida y se recalcó el agradecimiento por el tiempo prestado y la disposición para la entrevista.

La temporalidad de la investigación hizo imposible el uso de un muestreo probabilístico de la población; por eso fue imprescindible utilizar los recursos informativos disponibles mediante el *método de censo*. En un principio se planteó encuestar a todo el personal sindicalizado del Ayuntamiento de Texcoco (256 personas); sin embargo, fue imposible localizar a todos aquellos que no ejercen dentro de las oficinas del Ayuntamiento. Por tanto, el censo se realizó únicamente al personal sindicalizado que se encontraba laborando en alguno de los departamentos o áreas del Ayuntamiento de Texcoco durante el mes de agosto de 2010; teniendo un total de 110 encuestados.

Para la aplicación del censo se elaboró un cuestionario que inmiscuía escalas de actitud (Ver Anexos: Cuestionario) y se usó un registro censal. El cuestionario que se aplicó quedó conformado por cuatro tópicos los cuales fueron: 1) Descentralización, 2) Planeación Estratégica, 3) Calidad y 4) Organización. Dichos tópicos tenían la intención de explorar la incidencia de los principios de la NGP en el arreglo organizacional durante la administración municipal 2006-2009. Para ello, se buscó – en primer lugar - conocer aspectos generales de los informantes y posteriormente dilucidar a través de sus experiencias los elementos de la NGP que conocían y habían aplicado durante su gestión.

En términos de codificación de datos y tratamiento de resultados de los cuestionarios se estructuró una base de datos y se utilizó el programa de computadora denominado SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) para obtener los indicadores

estadísticos más significativos que permitieran el análisis. Esto permitió identificar datos descriptivos y a la vez, mediante el Coeficiente paramétrico de Pearson³⁶, medir el grado de correlación entre ciertos valores de gran interés para la investigación.

4.2 CONCLUSIONES CAPITULARES

Es importante señalar que existe una amplia gama de métodos interesantes aplicables a la investigación social propuesta; sin embargo, la selección de métodos que se hizo giro en torno a los alcances pretendidos. Es decir, aunque los métodos seleccionados no son los más significativos, simple y sencillamente corresponden a los objetivos planteados para el proceso de investigación. Por tanto, es plausible plantear metodologías mixtas que permitan la incorporación de métodos tanto de enfoque cualitativo como cuantitativo.

³⁶ El coeficiente de correlación paramétrico r de Pearson, nos indica con la mayor precisión cuando dos cosas están correlacionadas. Sus valores varían de + 1.00 que quiere decir que es una correlación positiva perfecta; a través de 0 que quiere decir independencia completa o ausencia de correlación, hasta -1.00 que significa correlación perfecta negativa (Padua, 2001:287).

CAPÍTULO 5.

Gestión Pública Municipal y Arreglo Organizacional en el Municipio de Texcoco de 2006 A 2009: Presentación De Resultados

CAPÍTULO 5. GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y ARREGLO ORGANIZACIONAL EN EL MUNICIPIO DE TEXCOCO DE 2006 A 2009: PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

*La acción es mejor que el conocimiento,
pero, a fin de hacer lo correcto,
debemos saber lo que hacemos...
Carlo Magno*

El propósito fundamental de este capítulo es identificar que elementos de la NGP – Gestión estratégica y Gestión de Calidad – están presentes en los documentos programáticos y normativos del gobierno de Texcoco de 2006 a 2009 y cómo incidieron en el arreglo organizacional. La apuesta principal, por tanto, no es evaluar la Gestión Pública desde la perspectiva de sus herramientas de análisis; sino conocer el alcance de los principios de la NGP dentro de la organización municipal. Para ello, se presenta el análisis de los documentos referidos, las características de la estructura organizacional y por último se describe la evolución del arreglo organizacional del gobierno de Texcoco con base en el modelo de la NGP a partir de la presentación de los resultados obtenidos en la encuesta.

5.1 LA NGP EN LOS DOCUMENTOS PROGRAMÁTICOS Y NORMATIVOS DEL GOBIERNO DE TEXCOCO DE 2006 A 2009

El gobierno municipal de Texcoco cuenta con los siguientes documentos programáticos y normativos que favorecen el ejercicio de la administración pública.

- Plan de Desarrollo Municipal:
- Bando de Policía y Buen Gobierno
- Reglamento del Funcionamiento Interno del Ayuntamiento de Texcoco
- Reglamento de Regulación Comercial y Vía Pública
- Reglamento Interno de la Dirección de Seguridad Pública
- Reglamento Interno de Oficialía Conciliadora y Calificadora
- Reglamento de Autoridades Auxiliares Municipales y Organismos de Participación Social
- Reglamento Interno de la Tesorería

- Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información Pública

La administración municipal 2006-2009 en su objetivo de concretar un nuevo modelo de gestión gubernamental emitió y realizó modificaciones en los documentos programáticos y normativos antes mencionados. En todos y cada uno de ellos están presentes los principios de la NGP (gestión estratégica y gestión de calidad) de manera tácita o intrínseca (Ver cuadro No. 9); lo que evidencia un avance importante en materia documental.

Cuadro No. 9 Elementos de la NGP en los documentos programáticos y normativos del gobierno de Texcoco

<i>Principios de la NGP</i>	Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009	Plan de Desarrollo Urbano	Bandos Municipales	Gacetas Municipales	Reglamentos Municipales
<i>Privatización y Contractualización</i>	X	X	X	X	X
<i>Modularización y Ejecución gerencial</i>	X	X	X	X	X
<i>Transferencia de autoridad</i>	X	X	X	X	X
<i>Descentralización</i>					
<i>Mecanismos de toma de decisiones</i>	X	X	X	X	X
<i>Programas de capacitación para empleados</i>	X		X	X	X
<i>Desregulación económica</i>	X	X			X
<i>Desconcentración administrativa</i>	X		X		
<i>Eficiencia y Eficacia</i>	X	X	X	X	X
<i>Rendición de cuentas y control de gestión</i>	X	X	X	X	X
<i>Simplificación administrativa</i>	X	X	X	X	X
<i>Colaboración entre sector público y privado</i>	X	X	X	X	X
<i>Innovación</i>	X	X	X	X	X
<i>Misión</i>	X		X		
<i>Visión</i>	X		X		

<i>Planeación estratégica</i>	<i>Objetivos</i>	X	X	X	X	X
	<i>Análisis FODA</i>	X	X			
	<i>Actividades proceso de planeación</i>	X	X			
	<i>Estrategias</i>	X	X	X	X	X
		X		X	X	X
	<i>Calidad</i>					
	<i>Visión del ciudadano como cliente</i>					
	<i>Evaluación del desempeño</i>	X		X	X	X
	<i>Existencia de áreas o oficinas para el control de calidad</i>	X				X
	<i>Mecanismos, instituciones y reglamentos</i>	X	X	X	X	X
	<i>Centro de quejas y atención ciudadana</i>	X		X		
	<i>Mecanismos de resolución de conflictos</i>	X	X	X	X	X
	<i>Encuestas de satisfacción del cliente</i>	X		X		

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis documental.

5.1.1 El Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 es el documento de planeación más relevante en el Municipio de Texcoco. “Constituye la expresión y el resultado de un proceso de planeación democrática y al mismo tiempo un instrumento técnico y político para orientar las acciones del gobierno local y de la ciudadanía” (PDM 2006-2009). En él se establecen

las prioridades y objetivos locales que se plantean para satisfacer las demandas de la población municipal y mejorar el desempeño administrativo.

La estructura del PDM 2006-2009 se compone por: 1) Introducción, 2) Tesis y proyecto político del período de gobierno municipal, 3) Fundamentación Jurídica, 4) Diagnóstico del contexto económico, político y social del municipio, 5) Demanda social, 6) Prospectiva del desarrollo municipal a 10 años, 7) Planteamiento estratégico para el desarrollo municipal de Texcoco, 8) Objetivos, estrategias y líneas de acción por programa y proyecto incluido, 9) Metas terminales a alcanzar al término de la gestión municipal y metas intermedias anuales, 10) Mecanismos e instrumentos generales para la evaluación del Plan y 11) Propuesta de estructura orgánica administrativa del gobierno municipal para cumplir los objetivos del Plan.

Los principios de la NGP se pueden distinguir dentro del “Planteamiento Estratégico para el desarrollo municipal de Texcoco 2006” en donde se estipula que el propósito estratégico del PDM que es promover la articulación de las tres E (Economía alternativa, Ecología sustentable y Equidad social), a partir del reconocimiento y movilización de los principales recursos territoriales con que cuenta la sociedad texcocana. El PDM pretende una asignación más adecuada de los recursos públicos y el despliegue, para beneficio de la ciudadanía, de las tres E de la administración moderna: Economía, Eficacia y Eficiencia. Es decir, plantea que el Municipio de Texcoco debe gobernar cumpliendo con calidad las metas programadas, en el menor tiempo posible y con el mejor uso de los recursos disponibles.

La *planeación estratégica* se visualiza dentro del apartado de “Objetivos, estrategias y líneas de acción por programas estratégicos”; mismo que constituye el punto focal a través del cual la *gestión estratégica* se ve retomada para crear el *Plan Estratégico del Municipio*. En este apartado el gobierno municipal se comprometió con la ciudadanía a proyectar y ejecutar diferentes acciones dentro de los siguientes proyectos y programas de gobierno:

- Proyecto de la Antigua Estación del Ferrocarril.
- Programa de Movilidad Urbana: Apertura de nuevas vialidades, establecimiento del circuito del transporte terrestre y parquímetros.

- Plaza Coatlinchan.
- Proyecto de la Reubicación de los comerciantes del Portal Independencia.
- Proyecto del Rastro Municipal.
- Proyecto de la Central Camionera.
- Proyecto de la Biblioteca y Archivo Municipal.
- Proyecto del Colector Poniente.
- Programas de Acción Social.

El *Análisis FODA* constituyó un parámetro importante para la planeación dentro del PDM 2006-2009. Permitió identificar las áreas de atención estratégica en los diferentes temas claves del desarrollo. Fue un referente para determinar las metas a alcanzar, las estrategias a seguir, los plazos de ejecución, las dependencias y organismos responsables de su cumplimiento y las bases de coordinación y concertación que se requieren para su cumplimiento.

Respecto a las *estrategias* se dispuso que se definieran en concordancia con su viabilidad para dar cumplimiento a los objetivos y metas planteadas en los programas del PDM. Estas se construirían en base a los requerimientos regionales del municipio y sus comunidades; siendo los coordinadores operativos de los subcomités un parámetro de referencia para canalizar las demandas. Se emitió el juicio de que dichas estrategias podrían modificarse cuando, con motivo del proceso de evaluación, del dictamen de reconducción y actualización lo justificara.

La *rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información* fueron temas de gran resonancia dentro de los planteamientos del PDM. Su tratamiento se perfiló como parte de la necesidad de promover la corresponsabilidad ciudadana a través de mecanismos de participación y consulta popular, a fin de generar una evaluación estratégica de la formulación, instrumentación, colaboración, concertación, control y seguimiento de los planes, los programas y la ejecución misma de las políticas de gobierno municipales.

La *racionalidad administrativa y económica* se trazó como objetivo secular dentro de los lineamientos del PDM. Se determinó que para alcanzarlas era imprescindible garantizar, mediante procesos de planeación estratégica, la congruencia organizativa entre

las acciones que se habrían de realizar y las metas y prioridades de la administración municipal. Los indicadores de las mismas estaban concentrados en la asignación de: recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución, control, seguimiento de acciones y evaluación de resultados.

La *celebración de convenios* se plasmó con el cometido de fomentar la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, así como con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados para lograr la efectividad y eficiencia gubernamental a la hora de tomar decisiones, prestar los servicios públicos y atender las demandas de la población. El PDM especificó que la administración municipal determinaría, mediante un diagnóstico previo, las concesiones, contratos o acuerdos que era necesario concretar para cumplir con los objetivos y promesas de gobierno.

Un avance importante en términos de la *gestión de calidad* dentro del PDM fue que se determinó que en materia de evaluación se diseñaría, instrumentaría e implantaría un sistema de evaluación y seguimiento que permitiera medir el desempeño de la administración pública municipal. El sistema se basaría en los resultados obtenidos en el logro de los objetivos y metas establecidos en el PDM y en los programas de mediano y largo plazo.

5.1.2 El Plan de Desarrollo Urbano

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Texcoco, se constituye como el instrumento técnico – jurídico que en materia de planeación urbana determinará los lineamientos aplicables al ámbito municipal y promoverá la coordinación de esfuerzos federales, estatales y municipales que garanticen un desarrollo sustentable y armónico con el medio urbano, social y natural. Forma parte de un esfuerzo integral desarrollado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México y del H. Ayuntamiento de Texcoco, que de manera conjunta buscan garantizar la existencia de mecanismos de planeación actualizados en la entidad, acordes a la dinámica económica y poblacional (PDU, 2003:1).

Los alcances del Plan en términos de la NGP se pueden visualizar dentro de su propia estructuración, que enmarca los siguientes apartados.

- *Antecedentes y fundamentación jurídica.* Contiene los aspectos de interés general tales como la motivación, alcances, objetivos que se persiguen, delimitación del Municipio y la fundamentación jurídica del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.
- *Diagnóstico.* Incluye un análisis de las condiciones prevalecientes en el medio natural, social, económico y urbano, así como la evaluación del plan vigente.
- *Prospectiva.* Analiza el escenario previsto para el municipio de mantenerse las características urbanas y poblacionales actuales, así como el potencial económico del municipio que permitirá definir el escenario de población programático y los requerimientos totales de suelo, infraestructura y equipamiento.
- *Políticas.* Contiene las políticas aplicables en el Municipio y su Cabecera Municipal, tanto para el ordenamiento urbano como sectoriales.
- *Estrategia.* Contiene los lineamientos específicos que permiten orientar el desarrollo urbano y la definición de áreas aptas al desarrollo urbano, a la vez que incorpora programas regionales de infraestructura y/o equipamiento y define usos y destinos para el Municipio y la Cabecera Municipal.
- *Catálogo de proyectos, obras y acciones.* Este capítulo contiene de manera concreta e integrada el conjunto de acciones propuestas en la estrategia, especificándose localización, plazos, cuantificación y sectores o dependencias responsables de ejecutarlas.
- *Instrumentación.* Define los instrumentos jurídicos, administrativos y financieros que hagan posible la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, una vez discutido y aprobado por las instancias correspondientes.

5.1.3 Bandos Municipales

Los Bandos municipales son ordenamientos, de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio municipal. Tienen por objeto, establecer las normas generales para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal, con la finalidad de lograr el adecuado funcionamiento de

los servicios públicos municipales y el ejercicio de las acciones de gobierno orientadas al bien común. Sus disposiciones son obligatorias para las autoridades municipales, los titulares de las áreas administrativas y demás personal de las dependencias que integran la administración municipal, los vecinos, habitantes, transeúntes y ciudadanos del Municipio de Texcoco (Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Texcoco, 2007).

Los Bandos municipales destacan el hecho de que el Ayuntamiento para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas se auxilia de dependencias que integran la administración municipal. Dichas dependencias están subordinadas al presidente municipal y deben conducir sus acciones en base a los programas anuales que establezca el Ayuntamiento para el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal. La planeación estratégica es vista, por tanto, un medio de utilización eficiente de los recursos al alcance del Ayuntamiento para promover el desarrollo integral del municipio en beneficio de la población (Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Texcoco, 2009).

El avance más importante en torno a la presencia de la NGP en los Bandos municipales emitidos durante la administración municipal 2006-2009 se distingue fundamentalmente en lo que concierne al capítulo de “La Gerencia Municipal”. Se estipula que esta Dirección surge como una herramienta para reconceptualizar las acciones de gobierno y generar nuevas alternativas ante la complejidad de los problemas. Expresa que resulta importante ver a la Gerencia Municipal no como un conjunto de recetas, sino como un conjunto de métodos de análisis y decisiones en busca de alternativas innovadoras para presentar resultados eficaces y tener un desempeño de calidad y eficiente como institución pública municipal.

En materia de gestión estratégica los Bandos municipales de la administración 2006-2009 estipulan que el Ayuntamiento facultara la transferencia de autoridad o concesión de algún servicio a través de convocar mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum o la consulta popular. Apuntalan la participación ciudadana como mecanismo indispensable a considerar para la toma de decisiones y plantean la necesidad de que las autoridades, empleados y demás miembros del Ayuntamiento se capaciten continuamente.

La gestión de calidad se perfila dentro de estos ordenamientos dentro de los capítulos concernientes a la Transparencia y Acceso a la Información Municipal (Título Cuarto, Capítulo IX), Participación Ciudadana (Título Sexto, Capítulo IV) y los Servicios Públicos Municipales (Título Séptimo, Capítulos I, II, III y IV). Dichos capítulos hacen referencia a la visión del ciudadano como cliente, la evaluación del desempeño y los mecanismos de resolución de conflictos (Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Texcoco, 2008).

5.1.4 Gacetas Municipales

Las gacetas municipales constituyen el órgano informativo del Honorable Ayuntamiento de Texcoco. En ellas se expide el Bando Municipal, los reglamentos municipales, resoluciones gubernativas, circulares, acuerdos tomados por el Ayuntamiento, el Informe Anual de Actividades, el Atlas de Riesgos Municipal y las notificaciones previstas por el Código de Procedimientos Administrativos. Su publicación se realiza por lo menos una vez cada dos meses, lo que las hace el medio de difusión escrito más recurrente a nivel municipal.

En términos generales se puede exponer que algunos de los postulados de la NGP, como eficacia, eficiencia, rendición de cuentas, transparencia, contratos y planeación estratégica, se encuentran de manera general en cada una de las gacetas municipales publicadas durante los tres años de gobierno de la administración 2006-2009. En éstas resaltan la misión del gobierno municipal, los objetivos del PDM, la visión estratégica, la calidad gubernamental, la administración profesional, los indicadores del buen gobierno, los convenios de colaboración administrativa, la racionalidad económica, la negociación política, la discusión, aprobación y análisis de las políticas, la determinación presupuestaria y los proyectos de inversión como cuestiones seculares del quehacer municipal.

5.1.5 Reglamentos Municipales

Reglamento del Funcionamiento Interno del Ayuntamiento de Texcoco

Este ordenamiento es una de las bases fundamentales sobre las cuáles se rige el municipio. En su artículo primero expresa que tiene como objeto regular la organización y funcionamiento del Ayuntamiento como órgano máximo de gobierno municipal. Dicho

reglamento contempla los siguientes capítulos que son: 1) Disposiciones generales, 2) Instalación y Residencia del Ayuntamiento, 3) Funcionamiento y Facultades del Ayuntamiento, 4) Funciones de los Integrantes del Ayuntamiento, 5) Comisiones, 6) Sesiones de Cabildo, 7) Discusiones y Votaciones, 8) Libro de Actas, 9) Versión Estenográfica, 10) Iniciativa para la Reglamentación Municipal, 11) Publicación de Acuerdos, 12) Revocación de Acuerdos, 13) Nombramiento de Funcionarios Públicos.

Las disposiciones relacionadas con la NGP encontradas en este reglamento acometen a: la descentralización política, organización jerárquica en pocos niveles, reglas de operación, participación ciudadana, uso de nuevas tecnologías y transparencia y rendición de cuentas.

Reglamento Interno de la Tesorería Municipal

Se dirige a permitir la programación, evaluación y rendimiento en el manejo de los recursos municipales. Expresa que dado que el desarrollo de las tareas administrativas, exige dinamismo, eficiencia, oportunidad y eficacia se hace necesaria una eficaz distribución de trabajo en las subdirecciones y jefaturas de la Tesorería Municipal a fin de hacer frente a la complejidad presupuestaria y permitir la programación, evaluación y rendimiento óptimo de las áreas prioritarias del quehacer municipal.

La influencia de la NGP se percibe inherentemente en el artículo 2 de este ordenamiento. Se estipula que la Tesorería Municipal es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el H. Ayuntamiento por conducto de las dependencias de la Administración Pública Municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. El objeto de la Tesorería es precisamente la Administración Pública Municipal de manera ordenada, eficaz, eficiente, honrada y de manera transparente, que se refleje en servicios que eleven la calidad de vida de la población.

Los principios que resaltan dentro de este reglamento son: eficacia, coordinación, responsabilidad financiera y rendición de cuentas, planeación, control, evaluación basada en la eficiencia, delegación de funciones, capacitación de personal, simplificación administrativa, gobernabilidad gubernamental, fiscalización, contratos y evaluación del

desempeño. Lo que remite primordialmente a la gestión estratégica como sustento para dar racionalidad a la administración de recursos municipales y alcanzar una gestión de calidad vinculada a la prestación de servicios públicos.

Reglamento del Servicio de Parquímetros en la Vía Pública

Este reglamento tiene por objeto regular la prestación y funcionamiento de estacionamiento de los vehículos de propulsión mecánica o motorizada en la vía pública y que serán controlados por parquímetros de servicio público. Su importancia analítica en términos de la presencia de elementos de la NGP en este radica enfáticamente en que establece una concesión del servicio de parquímetros con el objeto de alcanzar una gestión de calidad en el servicio relacionada con la visión del ciudadano como cliente. Resalta los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Este ordenamiento es un conjunto de disposiciones reglamentarias para dar cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. Tiene por objeto garantizar a toda persona el acceso a la información pública del gobierno municipal de Texcoco. Acomete a los principios de visión del ciudadano como cliente, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia y control de gestión y, se dirige a la evaluación del desempeño a través, precisamente, de desarrollar redes de información pública.

Reglamento General de Regulación Comercial del Municipio de Texcoco

Tiene por objeto ordenar, regular y controlar toda actividad comercial, industrial, de espectáculos públicos y prestación de servicio comercial que se desarrolle dentro del Municipio de Texcoco. Norma la estructura y competencia de la Dirección General de Regulación Comercial y en su caso restringe las mismas. Los elementos encontrados en este Reglamento tienen que ver más que nada con la gestión estratégica gubernamental para canalizar las demandas del servicio, encontrar canales de resolución de conflictos y establecer directrices apropiadas para hacer del comercio un pilar de desarrollo municipal.

Reglamento de Autoridades Auxiliares y Organismos de Participación Social

Este reglamento tiene por objeto regular las bases para la integración, organización y funcionamiento de las autoridades auxiliares y los organismos de participación social en el municipio de Texcoco. Expresa las atribuciones y funciones de los delegados municipales, consejos de participación ciudadana y comités vecinales para poder intervenir en el gobierno y los asuntos públicos del municipio. De manera inherente subyacen en éste los principios de visión del cliente como ciudadano, control de gestión, transparencia y rendición de cuentas.

Otros Reglamentos

El Reglamento Interno para la carga y descarga de agua potable en el pozo de la Escuela Preparatoria de Texcoco, Propiedad del Municipio y el Reglamento Municipal de Protección Civil son otros ordenamientos del gobierno municipal. No obstante, su importancia en cuanto a la presencia de elementos de la NGP en los mismos no es de interés para la investigación.

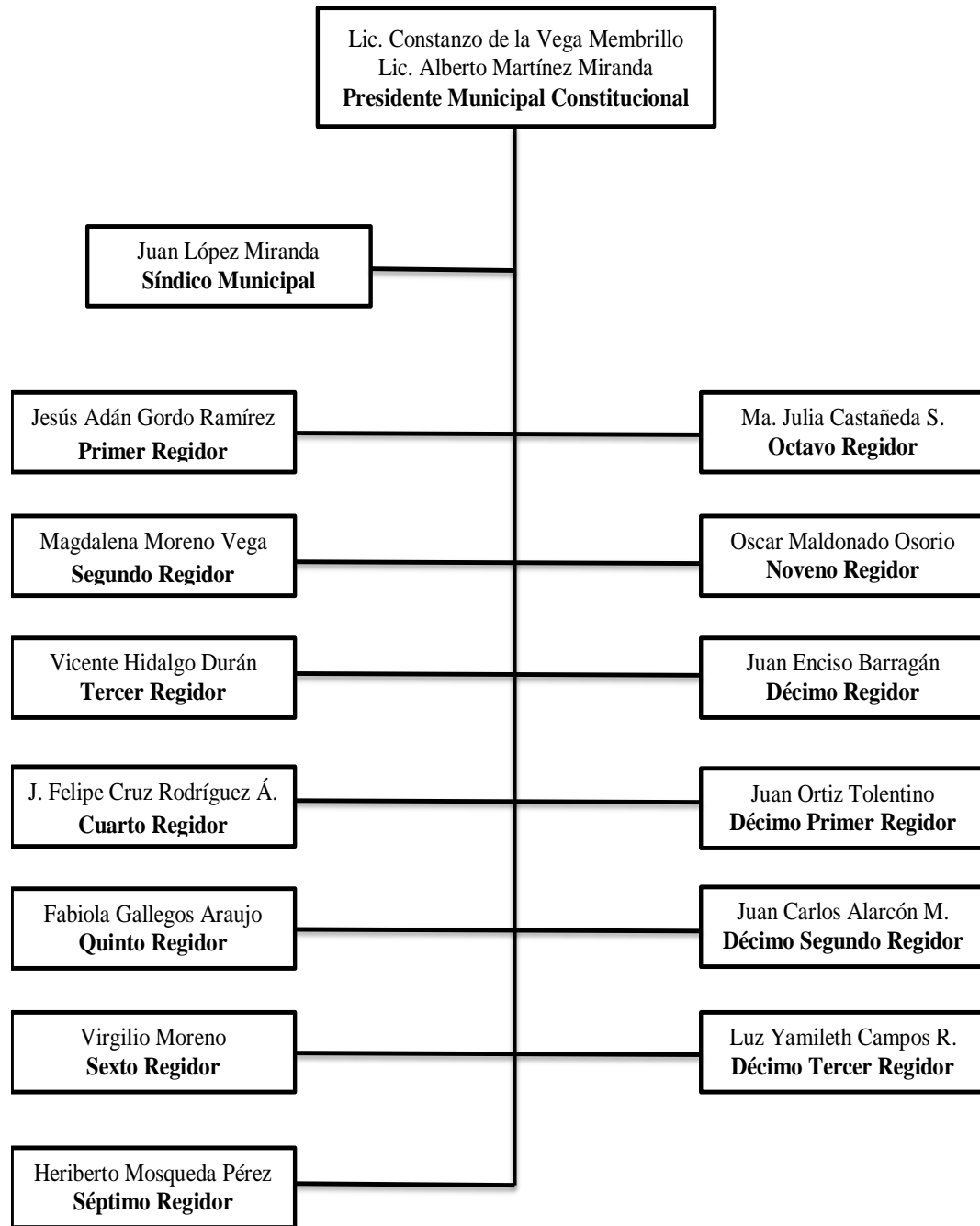
5.2 LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO

El gobierno municipal se estructura organizacionalmente como un Ayuntamiento. Constituye un órgano de gobierno deliberante, que funciona de manera colegiada, compuesto por un Presidente Municipal en quien se deposita el poder ejecutivo, un Síndico, siete Regidores electos por el principio de mayoría relativa y seis Regidores de representación proporcional (Ver Organigrama No. 1). Al constituirse como Cabildo define las políticas gubernamentales y administrativas, así como las decisiones que atañen a la población territorio, patrimonio y organización política y administrativa del Municipio, conforme a lo dispuesto por las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones normativas aplicables (Primer Informe de Gobierno 2006-2009).

El Cabildo durante la administración municipal 2006-2009 se caracterizó por su pluralidad al representar a las distintas expresiones políticas, grupos sociales y ciudadanos en general. Trato de concebirse como un espacio propicio e institucional para canalizar las

demandas y emitir respuestas inmediatas. Para la consecución de sus objetivos tuvo que generar una dinámica de negociación particular en torno a los diferentes intereses (Entrevista a Alarcón Mercado, 2009).

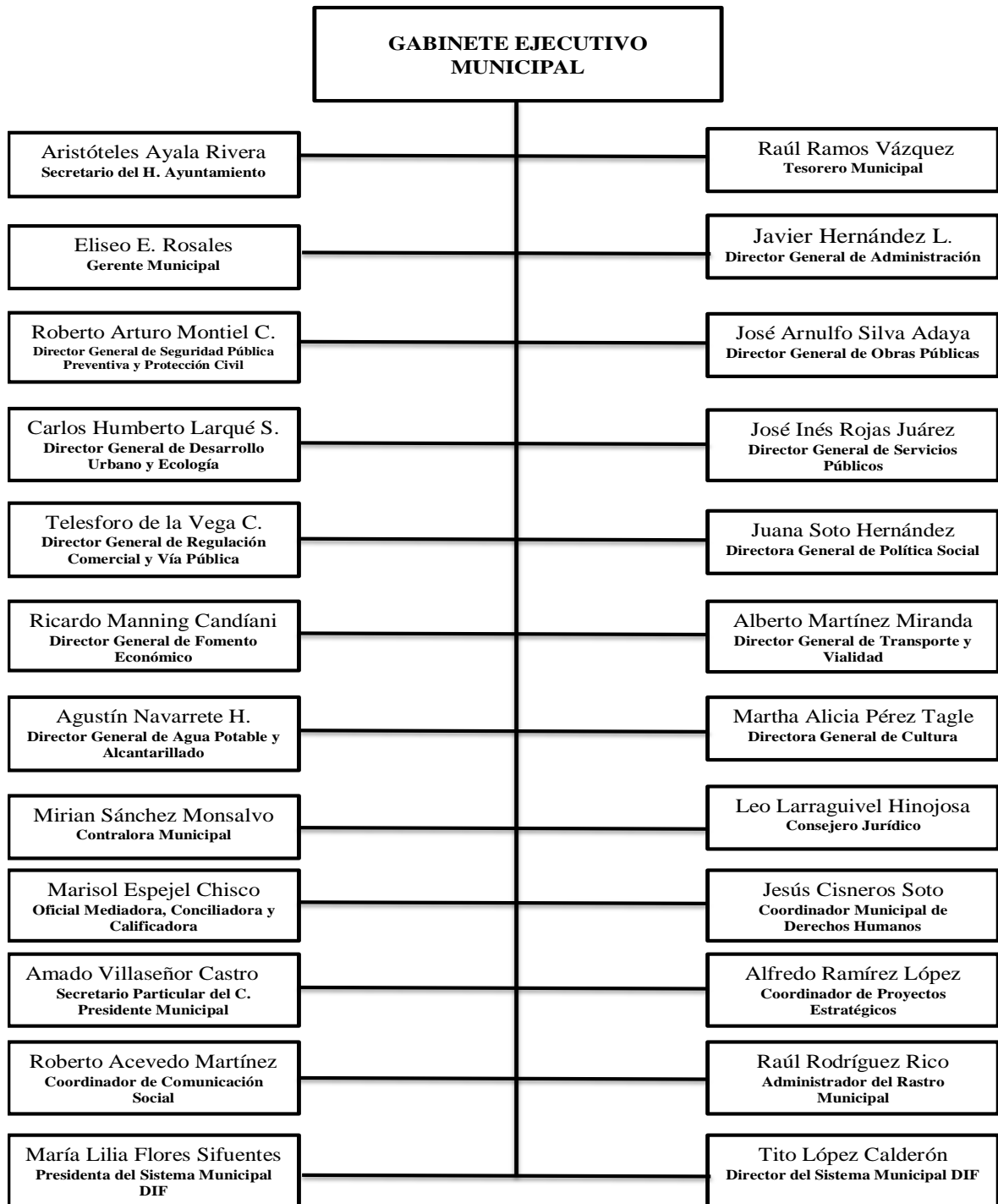
Organigrama No. 1 Estructura del H. Ayuntamiento de Texcoco 2006-2009



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en el PDM 2006-2009

En términos administrativos el gobierno municipal conformó el siguiente directorio:

Organigrama No. 2 Conformación del Directorio Administrativo Municipal



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en el PDM 2006-2009 y los Bandos municipales.

La estructura organizacional se determinó por el hecho de que los directivos y su personal más cercano sabían cuáles eran sus tareas; aunque faltaba claridad con respecto a las responsabilidades y derechos que correspondían a cada uno dentro de la organización; aun pese a que sus funciones estaban documentadas dentro del organigrama. Existía también una voluntad de tomar las decisiones democráticamente y signos claros de que las reglas democráticas se implementaban en la práctica.

A fin de dar cumplimiento a todas las tareas ejecutivas y administrativas el gobierno municipal 2006-2009 conformo las siguientes comisiones edilicias:

CUADRO No. Conformación de las Comisiones Edilicias

Comisiones Edilicias	Gobernación, Seguridad Pública, de Tránsito y de Protección Civil	Presidente Constanzo de la Vega Membrillo Integrante Luz Yamileth Campos Reyes Integrante Jesús Adán Gordo Ramírez
	Planeación para el Desarrollo	Presidente Constanzo de la Vega Membrillo Integrante Juan Carlos Alarcón Mercado Integrante Vicente Hidalgo Durán
	Hacienda Municipal	Presidente Juan López Miranda Integrante Luz Yamileth Campos Reyes Integrante Virgilio Moreno
	Agua, Drenaje y Alcantarillado	Presidente Juan Carlos Alarcón Mercado Integrante Fabiola Gallegos Araujo Integrante J. Felipe Cruz Rodríguez Álvarez
	Mercados, Centrales de Abasto, Plazas y Rastros	Presidente Juan Enciso Barragán Integrante Heriberto Mosqueda Pérez Integrante Ma. Julia Castañeda Santana
	Alumbrado Público	Presidente Vicente Hidalgo Durán Integrante Virgilio Moreno Integrante Juan Enciso Barragán
	Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología	Presidente Juan López Miranda Integrante Magdalena Moreno Vega Integrante Oscar Maldonado Osorio
	Fomento Agropecuario y Forestal	Presidente Luz Yamileth Campos Reyes Integrante Juan Ortiz Tolentino Integrante Vicente Hidalgo Durán
	Parques, Jardines y Panteones	Presidente Heriberto Mosqueda Pérez Integrante Juan Ortiz Tolentino Integrante Juan Carlos Alarcón Mercado
	Educación Pública	Presidente Ma. Julia Castañeda Santana Integrante J. Felipe Cruz Rodríguez Álvarez Integrante Fabiola Gallegos Araujo
	Cultura, Deporte y Recreación	Presidente J. Felipe Cruz Rodríguez Álvarez Integrante Jesús Adán Gordo Ramírez Integrante Magdalena Moreno Vega
	Fomento Económico	Presidente Jesús Adán Gordo Ramírez Integrante Heriberto Mosqueda Pérez Integrante Oscar Maldonado Osorio
	Salud Pública	Presidente Fabiola Gallegos Araujo Integrante Constanzo de la Vega Membrillo Integrante Ma. Julia Castañeda Santana
	Población	Presidente Virgilio Moreno Integrante Juan Enciso Barragán Integrante Oscar Maldonado Osorio
	Revisión y actualización de la Reglamentación Municipal	Presidente Juan Ortiz Tolentino Integrante Magdalena Moreno Vega Integrante Jesús Adán Gordo Ramírez
	Política Social	Presidente Oscar Maldonado Osorio Integrante J. Felipe Cruz Rodríguez Álvarez Integrante Fabiola Gallegos Araujo
	Gestión de la Ciudad	Presidente Magdalena Moreno Vega Integrante Constanzo de la Vega Membrillo Integrante Juan Carlos Alarcón Mercado

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en el Primer Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento de Texcoco 2006-2009.

Los fines que determinan la estructura organizacional del gobierno municipal 2006-2009 pueden vislumbrarse dentro tres ejes fundamentales. En estos sustenta el liderazgo regional que distingue al municipio ante la diversidad cultural, el desarrollo científico tecnológico, el respeto al medio ambiente y un desarrollo sustentable. Estos pilares fueron denominados las tres E, Economía Alternativa, Ecología Sustentable y Equidad Social y constituyeron un factor clave para alcanzar las necesidades y requerimientos demandados por la sociedad texcocana (De la Vega, 2010).

La economía alternativa es en la que prevalece la persona sobre el capital, es aquella que fortalece las relaciones laborales que se basan en la equidad, la que respeta y preserva el medio ambiente mediante actividades constantes, la que mejora la calidad de vida de las personas, es un espacio democrático que promueve el comercio justo, la comercialización alternativa y el consumo responsable, además fomenta la inversión ética y fortalece las economías locales. Intenta llevar al municipio hacia un desarrollo económico y detonar la región a través de la inversión en proyectos económicos integrales, principalmente a través del turismo, dando oportunidades de empleo a los texcocanos (De la Vega, 2007).

La Ecología Sustentable pretende asegurar un uso conservacionista de los recursos naturales, pero que no se atente contra la rentabilidad de las empresas ni contra la equidad social. Infiere un proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de la ciudadanía, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, a manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras (De la Vega, 2007).

La **Equidad Social** tiene como objetivo situar las preocupaciones de la ciudadanía Texcocana a la vanguardia de los debates de política económica y social para promover el avance en el desarrollo económico y disminuir el rezago en esta localidad. Busca avanzar en el conocimiento mediante el intercambio y discusión de ideas, tanto de los ingredientes técnicos necesarios para promover reformas exitosas, como de los factores políticos que pueden contribuir a promover o limitar las políticas de equidad social.

5.3 ANÁLISIS DE RESULTADOS

5.3.1 Perfil Técnico-Profesional de los Servidores Públicos Municipales

La escolaridad de los encuestados nos da una pauta para reconocer el grado de profesionalización de los empleados del Municipio de Texcoco de 2006 a 2009. El 50% declaró tener una escolaridad de bachillerato y el 24.5% de licenciatura. El 13.6 reconoció tener sólo primaria, el 20% secundaria, el 10% técnico, el 3.6% maestría y el 0.9% doctorado. Asimismo el 1.8% confirmo no tener ningún tipo de escolaridad.

Los datos obtenidos respecto al perfil académico de los empleados del Ayuntamiento hacen notar que el 44% no cuentan con ningún perfil académico, el 25.7 % poseen el perfil Económico-Administrativo, el 1.8% el Médico-Biológico, el 19.3% Social, 3.7 % humano y el 5.5% son ingenieros. Los puestos que desempeñaban los entrevistados eran diversos; principalmente eran asistentes de oficina (28%), secretarios (11%), intendentes (11%), recolectores de basura (18%) y administrativos (16%).

En términos de la relación entre escolaridad y puesto que desempeñaban los empleados entrevistados se tiene – de acuerdo al Coeficiente de Correlación r de Pearson – que existía una correlación negativa débil. La escolaridad constituía o explicaba únicamente el 7.29% de los puestos que se desempeñaban; cuya probabilidad de error es menor de 8% (Ver cuadro No. 11).

Cuadro No. 11 Correlación entre Escolaridad y Puestos que desempeñaban

		Escolaridad	Puesto que desempeñaban
Escolaridad	Pearson Correlation	1	-.027
	Sig. (2-tailed)		.784
	N	110	103
Puesto que desempeñaban	Pearson Correlation	-.027	1
	Sig. (2-tailed)	.784	
	N	103	103

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

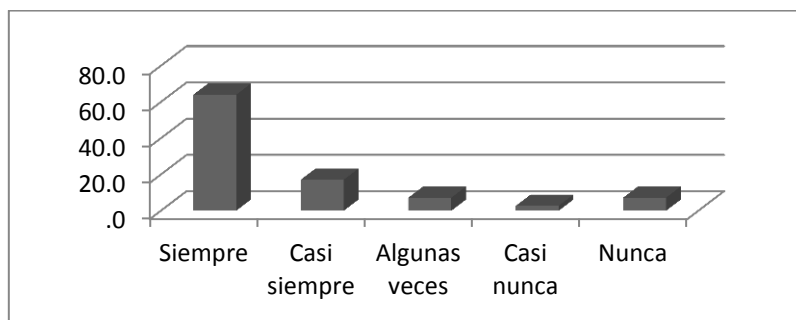
En cuanto a la rotación del personal se encontró que el 23.4% de los empleados del municipio tenían hasta años 3 de experiencia, es decir, el 76.6 % rebasaba el período de gestión municipal. Este dato era de esperar dado que la encuesta se aplicó al personal sindicalizado que permanece en el gobierno municipal pese a la alternancia en el poder tras cada período electoral.

5.3.2 Descentralización

Para determinar la incidencia de la NGP a través del principio de descentralización dentro del arreglo organizacional del municipio de Texcoco se determinó realizar una serie de cuestionamientos que permitirían evidenciar el nivel de acatamiento de las órdenes, las formas de organización de trabajo, los mecanismos y participación en la toma de decisiones, la existencia de programas de capacitación, la modificación de planes, programas y leyes en términos de los recursos económicos y la existencia de comisiones de trabajo para la prestación de servicios municipales.

La primera premisa fue la siguiente: Las órdenes de su jefe inmediato o algún empleado en particular eran acatadas sin ningún cuestionamiento en la administración municipal 2006-2009. Los resultados arrojaron que el 81.8% de los empleados acataban siempre (64.5%) o casi siempre (17.3%) las órdenes de su jefe inmediato sin ningún cuestionamiento, el 7.2% algunas veces y el 10% casi nunca (2.7) o nunca (7.3). Lo cual evidencia que en términos de transferencia de autoridad los empleados, en su mayoría, no se contraponían a los designios de su jefe inmediato fuesen los que fueran (Ver grafica No. 3). Ello se ratificó con las emisiones de los entrevistados que aceptaron en su totalidad que las órdenes emitidas eran acatadas en su mayoría sin ningún cuestionamiento.

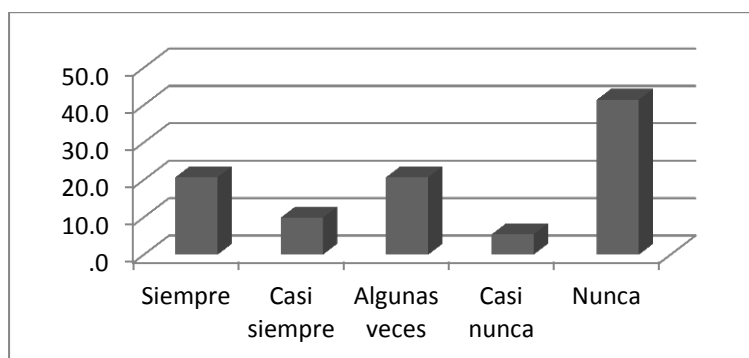
Grafica No. 3 Frecuencia de acatamiento de órdenes del jefe inmediato



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

El segundo cuestionamiento fue: “Se le permitía organizar diariamente en forma distinta su trabajo e inclusive ejercer autoridad sobre otros empleados”. El 31% de los encuestados expresó que se les permitía organizar siempre o casi siempre en forma distinta su trabajo e inclusive ejercer autoridad sobre sus empleados. El 22% determinó que sólo algunas veces y el 47% casi nunca o nunca (Ver grafica No. 4). Los resultados evidenciaron que la transferencia de autoridad no se llevaba a cabo en todos los niveles de la estructura gubernamental. Esta última afirmación fue ratificada con los puntos de vista expresados por el 80% de los entrevistados, quienes dejaron entrever que la transferencia de autoridad se daba entre los altos mandos, es decir, entre el presidente municipal y los directores administrativos.

Grafica No. 4 Transferencia de autoridad (Organización y Autoridad)



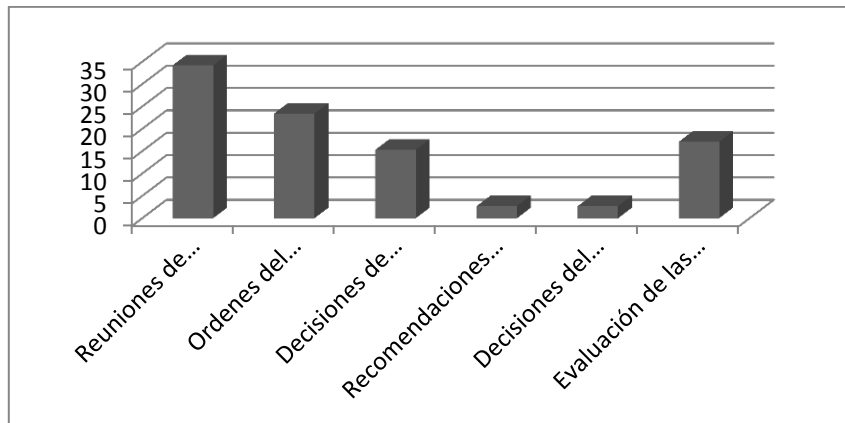
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

El tercer cuestionamiento se dirigía a obtener datos sobre por quién era efectuada la toma de decisiones. Las estadísticas obtenidas referenciaron que el 38% de la toma de decisiones era efectuada por una sola persona, el 60% por diferentes personas y el 2% no contestó. Los porcentajes dejan ver que existía un nivel importante de descentralización en la toma de decisiones; lo cual se afirma por el 100% de los entrevistados.

El cuarto cuestionamiento fue: ¿Cuáles fueron los tres principales mecanismos bajo los cuáles se tomaban las decisiones en la administración del gobierno municipal de 2006 a 2009?. El 34.2% de los encuestados coincidió en que uno de los tres principales mecanismos son las reuniones de trabajo con ciudadanos en general, el 23.4% las órdenes del presidente municipal, el 15.3% las decisiones de cabildo, el 2.7% las recomendaciones

de algún funcionario, el 2.7% las decisiones del gobernador y el 17.1% la evaluación de las situaciones por parte de un grupo del Ayuntamiento (Ver Grafica No.5).

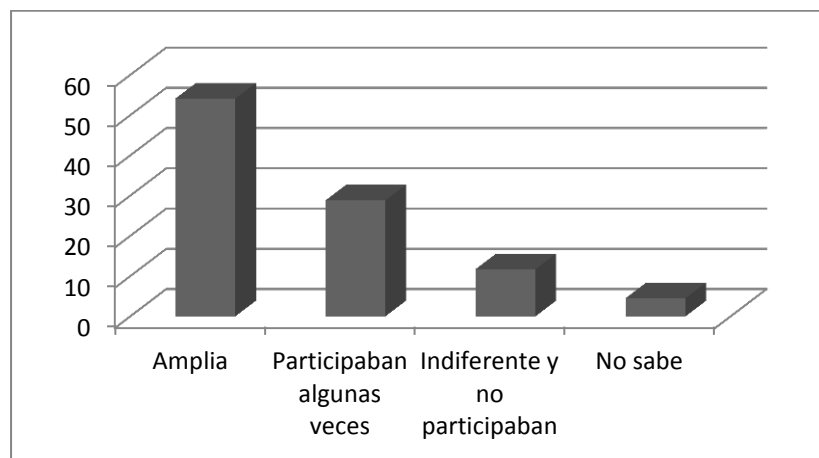
Grafica No. 5 Principales mecanismos bajo los cuáles se tomaban las decisiones en la administración del gobierno municipal de 2006 a 2009



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

El quinto cuestionamiento era: Con relación a la toma de decisiones dentro de la administración del gobierno municipal 2006-2009, ¿cómo considera usted que era la participación de los empleados?. El 54.1% de los encuestados contestó que la participación era amplia, el 28.8% que los empleados participaban algunas veces, el 11.7% que la participación de los empleados era indiferente y no participaban, el 4.5% que los empleados boicoteaban y dificultaban la toma de decisiones la mayoría de las veces y el 5% que no sabía (Ver Grafica No. 6).

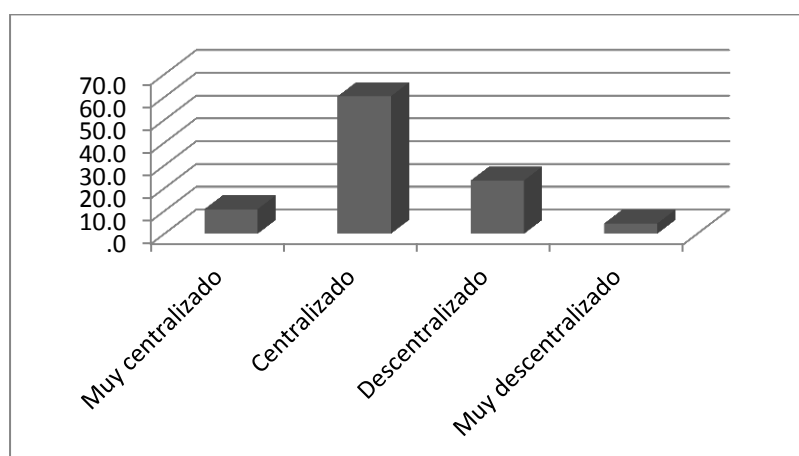
Grafica No. 6 Participación de los empleados



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

El sexto cuestionamiento se dirigía a conocer la opinión de los encuestados en cuanto al nivel de centralización o descentralización del proceso de toma de decisiones. El 10.8% de encuestados emitió que estaba muy centralizado, el 60.4% que estaba centralizado, el 24.3% que estaba descentralizado y el 4.5% que estaba muy descentralizado (Ver Grafica No.7). Ciertamente, el 71.2% enuncio que el proceso de toma de decisiones estaba en mayor o menor grado centralizado y sólo 28.8% que estaba descentralizado en mayor o menor grado. Esto contradice las aseveraciones anteriores ya que los empleados aseveran (en su mayoría) que aunque el proceso de toma de decisiones estaba centralizado, se percibía la transferencia de autoridad, las decisiones eran efectuadas por varias personas, como empleados podían participar ampliamente y existían diversos mecanismos de toma de decisiones.

Grafica No. 7 Nivel de Centralización y Descentralización del Proceso de Toma de Decisiones



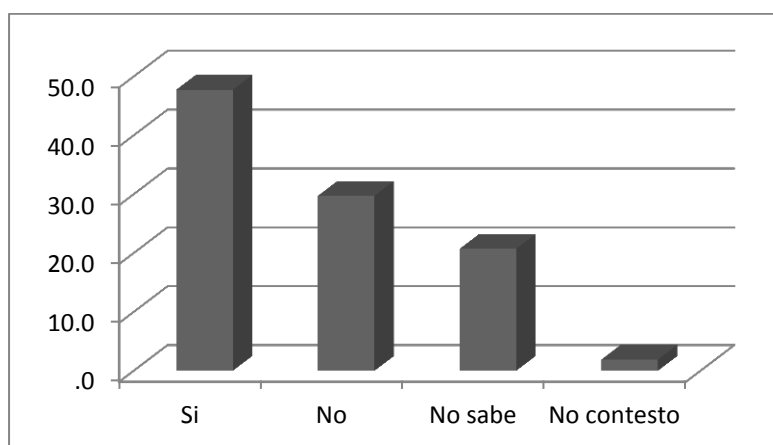
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS

La discrepancia antes mencionada se explica gracias a los comentarios de los entrevistados; que expresaron, en términos generales, que se perfiló el proceso de descentralización dentro de la administración municipal puesto que ésta avanzó en términos de que se tomaban las decisiones a partir de las relaciones Administración-Gabinete y Gobierno-Cabildo; teniendo la participación, obviamente, del presidente municipal, los regidores, los subdirectores y los jefes de departamento. La descentralización, por tanto, sólo se perfilaba en los bandos medios y directores generales; lo que justifica que los

encuestados visualizaran una toma de decisiones centralizada; cuyo reto era la sociabilización de los proyectos.

En cuanto a la existencia de Programas de Capacitación para los empleados los resultados fueron los siguientes: el 47.7% de los encuestados contestó que si se llevaron a cabo, el 29.7 que no, el 20.7% que no sabía y el 1.9% no contestó (Ver Grafica No. 8). Los entrevistados, por otra parte, hicieron notar que existía una capacitación constante a los empleados a través de procesos de certificación, cursos, talleres, seminarios y diplomados. En este rubro, por tanto, hubo un direccionamiento importante.

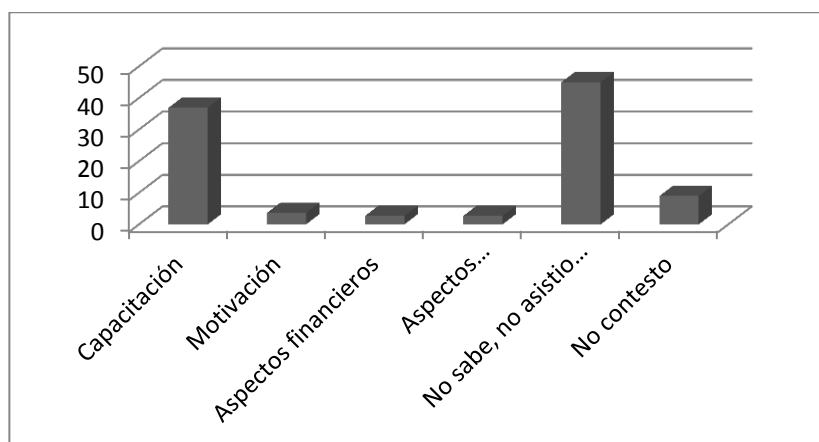
Grafica No. 8 Existencia de Programas de Capacitación para los Empleados



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS

A fin de ratificar la presencia de programas de capacitación en el gobierno municipal 2006-2009 se cuestionó a los encuestados sobre: ¿De qué tipo eran los programas?. Las respuestas evidenciaron que el tipo de programas existentes eran en su mayoría de capacitación (36.9%), motivación (3.6%), aspectos financieros (2.7%) y aspectos administrativos (2.7%). El 45% de los encuestados expresó que no sabía o no asistió a los cursos y el 9% no contestó (Ver Grafica No. 9). Los entrevistados aceptaron haber gestionado y participado en programas de capacitación orientados a mejorar los procesos administrativos y alcanzar un gobierno de calidad. En consecuencia, se desprende el hecho de que aunque se desarrollaron programas de capacitación; éstos no estaban dirigidos para todo el personal y, por tanto, no todos los miembros de la organización se beneficiaban de los mismos.

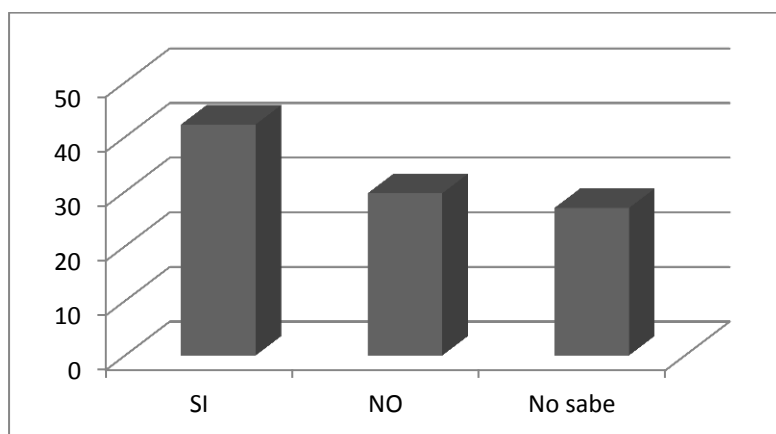
Grafica No. 9 Tipos de programas de Capacitación



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

A fin de conocer si los miembros del Ayuntamiento tenían conocimiento sobre las modificaciones reglamentarias y normativas del gobierno municipal 2006-2009 se les cuestionó sobre si durante dicha administración se modificaron los planes, programas y leyes para facilitar el uso de recursos económicos. De las cifras obtenidas se observa lo siguiente: el 42.3% contestó que si se modificaron los planes, programas y leyes para facilitar el uso de recursos económicos, el 33% emitió una respuesta negativa y el 30% expresó no saber nada (Ver Grafica No. 10).

Grafica No. 10 ¿Se modificaron los planes, programas y leyes para facilitar el uso de recursos económicos?

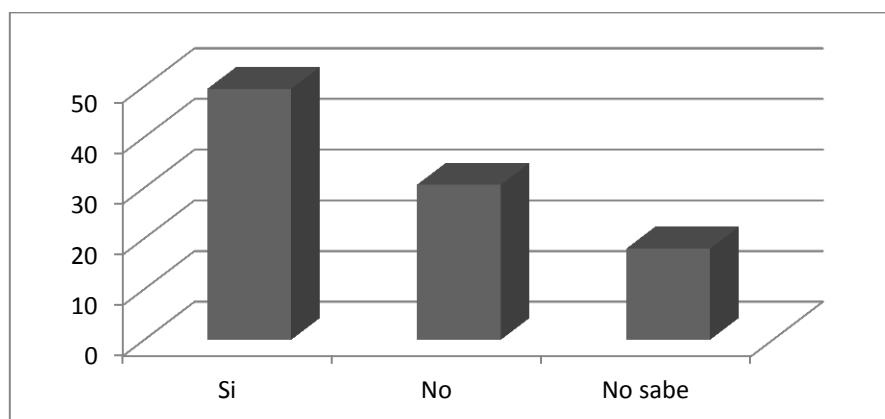


Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS

Dichas respuestas se fundamentan con lo expresado por el 90% de los entrevistados; quienes coincidieron en que el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 y los programas contenidos fueron diseñados con un enfoque neo-gerencial que representó cambios sustanciales a la hora de plantear los objetivos, metas y estrategias desde una perspectiva de racionalidad económica y corresponsabilidad administrativa. Ciertamente, las modificaciones fueron recurrentes programáticamente hablando y se dirigieron a enaltecer los principios de eficacia, eficiencia y economía municipal.

Pensar en la desconcentración administrativa como elemento interesante de la NGP, llevo a que se cuestionara acerca de si durante la administración municipal 2006-2009 se formaron comisiones de trabajo para prestar los servicios municipales. Las respuestas en su mayoría fueron positivas (49.5%), sólo el 30.6% contesto que no y el resto (19.9%) enuncio no saber si se formaron comisiones para prestar los servicios municipales (Ver Grafica No. 11). Pese a ello, sólo el 13% de los encuestados tuvo participación dentro de dichas comisiones; lo que permite observar que la desconcentración no involucro a la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento.

Grafica No.11 ¿Se formaron comisiones de trabajo para prestar los servicios municipales?



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

Estos datos se constataron con las orientaciones de los entrevistados que coincidieron en que la administración municipal 2006-2009 afronto la capacidad de organización y dirección, proyectando cada semana las estrategias para incentivar las políticas públicas. Promovió el trabajo cotidiano, que se realizó a través del gobierno municipal, en las denominadas reuniones semanales de Gabinete, a las que asistían todos

los titulares de las Direcciones Administrativas incluyendo al Sistema DIF Municipal. Dichas reuniones representaron la capacidad del gobierno para generar un grupo de apoyo y de responsabilidad; a través de la construcción de relaciones y bases sólidas que permitieran alcanzar mayor comprensión, confianza y credibilidad hacia la actuación gubernamental.

Los entrevistados expusieron que la administración municipal desprendió, dentro de su arreglo organizacional, acciones por gabinetes de trabajo en donde se concretaba la consecución de objetivos y metas propuestos en los proyectos gubernamentales y políticos. Se trataba de alcanzar la mediación y negociación de propuestas entre áreas diferentes pero con las cuales se podían construir consensos que permitieran avanzar en las metas programadas.

5.3.3 Gestión y Planeación Estratégica

Entender la Gestión Estratégica como un proceso directamente relacionado con la planeación estratégica, es percibirlo como una herramienta direccionada a alcanzar objetivos de manera eficiente y eficaz. Lleva, invariablemente, a la necesidad de detectar aquellos elementos de la gestión programática (misión y visión), gestión política (niveles de legitimidad, recursos y apoyo) y gestión organizacional (capacidad organizativa) que fueron determinantes para una toma de decisiones reflexiva y racional. Es por ello, que dentro de la investigación se emitieron una serie de interrogantes y premisas avocadas a percibir las perspectivas y actuaciones de los encuestados en torno a la consecución de los proyectos y actividades de gobierno en términos de una implantación estratégica como parte inherente del arreglo organizacional.

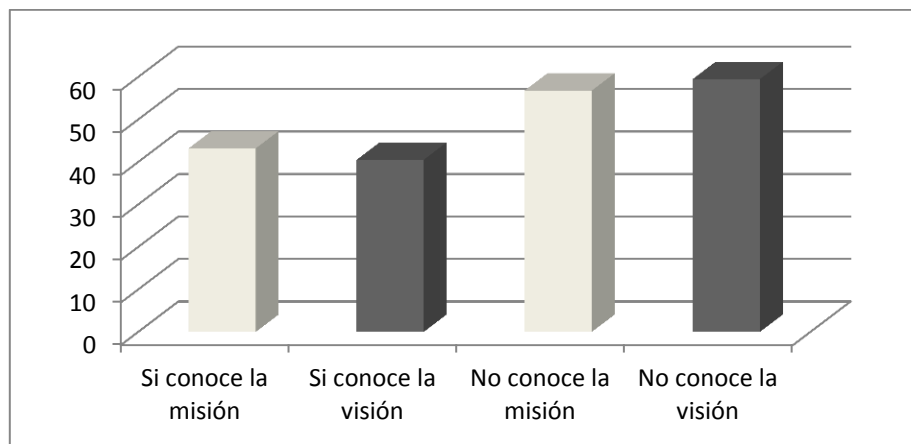
a) Misión y Visión

La misión del municipio de Texcoco se plantea como la realización eficaz y eficiente de las acciones de un gobierno municipal honesto, comprometido con su gente y su identidad, un gobierno de calidad en donde conjuntando iniciativas y esfuerzos con la sociedad texcocana se logre un desarrollo sustentable para dar la certeza a sus habitantes y bienestar social (Primer Informe de Gobierno 2006-2009). La visión se manifestó como estratégica, a fin de mejorar la relación del Ayuntamiento con la ciudadanía, lograr el avance de sus objetivos programáticos (PDM 2006-2009:51). En términos discursivos ambas representaban puntos

angulares de la administración 2006-2009 para desarrollar sus políticas y programas de gobierno.

Un dato interesante y contradictorio, por tanto, es que la encuesta arrojó que la mayoría de los servidores y empleados del gobierno municipal no conocían la misión (56.8%) y la visión (59.5%) municipal (Ver Grafica No. 12). Aspecto que lleva a emitir que sólo el órgano de gobierno y el gabinete administrativo tenían claro cuál era la misión; tal y como lo corroboran las enunciaciones de los entrevistados respecto al conocimiento de la misma.

Grafica No. 12 Conocimiento de la Misión y la Visión



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS

En términos del análisis se vislumbra que la organización municipal formuló su misión y visión por escrito en los documentos programáticos y normativos (PDM, PDU), sin embargo, éstas sólo eran conocidas y aceptadas por los el presidente municipal, los integrantes del H. Cabildo y los directores administrativos y no por todo el personal y colaboradores. El arreglo organizacional, por tanto, demuestra vaguedades en torno a la definición clara del propósito y alcance de las actividades municipales.

b) Objetivos

Los objetivos de la administración municipal constituyen un aspecto de interés, no sólo para vislumbrar los retos que enfrentaba el gobierno; sino para percibir si éstos eran un referente importante dentro del arreglo organizacional. Es por ello, que se emitieron

cuestionamientos dirigidos a saber el nivel de conocimiento que tenían los encuestados sobre los objetivos, sobre la incidencia de éstos en los planes y programas y sobre el porcentaje de cumplimiento de los mismos.

Los resultados confirmaron el hecho de que la mayoría de los encuestados si conocían los objetivos de su área (75.7%) como parte del gobierno municipal 2006-2009. Esto concuerda con el hecho de que más de la mitad de los cuestionados (53%) expresaran que los objetivos de cada área estaban definidos en el PDM, los programas o los proyectos. La relación, en términos del Coeficiente de Correlación de r Pearson, entre el conocimiento de los objetivos de su área y la definición de los mismos en los planes, programas y proyectos es muy significativa ($r = 1.0$); razón por la cual, el conocimiento de los objetivos se explica en 100% por la definición de los mismos en el plan, programas y proyectos (Ver cuadro No. 9)

Cuadro No. 9 Correlación entre conocimiento y definición de objetivos

		Conocimiento de objetivos de su área	¿Estaban definidos los objetivos de su área en plan, programas y proyectos?
Conocimiento de objetivos de su área	Pearson Correlation	1	.304**
	Sig. (2-tailed)		.001
	N	110	109
¿Estaban definidos los objetivos de su área en plan, programas y proyectos?	Pearson Correlation	.304**	1
	Sig. (2-tailed)	.001	
	N	109	109

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

En términos de cumplimiento de los objetivos y metas de los planes y programas de gobierno sólo el 8.1% de los encuestados considero que se habían cumplido al 100%; el 23.4% asevero que se habían cumplido entre 80 y 99%; el 43% entre 50 y 79% y, el 19.8% menos del 50%. Estos datos permitieron encontrar que la correlación entre definición de objetivos y porcentaje de cumplimiento era, de igual forma, muy alta. De modo que, se determinó que la definición de objetivos de cada área en los planes, programas y proyectos fue determinante para el cumplimiento de sus objetivos y metas (Ver cuadro No. 10).

Cuadro No.10 Correlación entre definición y porcentaje de cumplimiento de los objetivos de los planes, programas y proyectos de gobierno

		¿Estaban definidos los objetivos de su área en plan, programas y proyectos?	Porcentaje de cumplimiento de objetivos y metas de planes y programas del gobierno municipal en el área
¿Estaban definidos los objetivos de su área en plan, programas y proyectos?	Pearson Correlation	1	.128
	Sig. (2-tailed)		.186
	N	109	109
Porcentaje de cumplimiento de objetivos y metas de planes y programas del gobierno municipal en el área	Pearson Correlation	.128	1
	Sig. (2-tailed)	.186	
	N	109	110

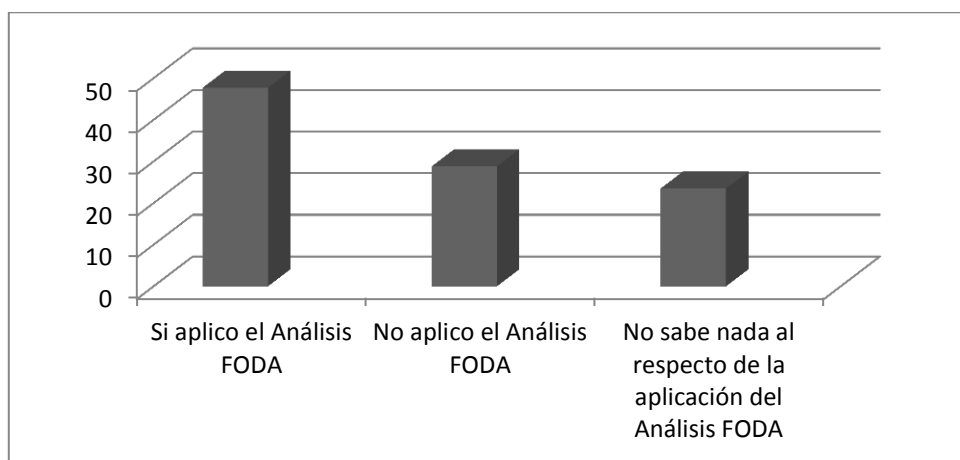
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

c) Análisis FODA

Existen evidencias claras de que el gobierno municipal resalto la importancia del Análisis FODA (denominado así por las iniciales de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) dentro del Plan Municipal, los programas y proyectos de gobierno. De acuerdo a los entrevistados, el FODA se retomó como una herramienta a través de la cuál era posible generar estrategias; luego de hacer un análisis cruzado entre los factores del ambiente externo (amenazas y oportunidades) y los factores del ambiente interno (fortalezas y debilidades).

En términos de la aplicación del Análisis FODA en las actividades laborales de los cuestionados se encuentra que fue utilizado de recurrentemente por el 47.7%. Pese a ello, el 28.8% de los encuestados, aunque lo había visto dentro de los planes y programas, no lo aplicó; y el 23.5% de los empleados ni siquiera sabía nada acerca de dicha matriz y mucho menos tenía idea de cuál era su funcionalidad estratégica para llevar a cabo una toma de decisiones justificada (Ver Grafica No. 13).

Grafica No. 13 Aplicación Análisis FODA en actividades laborales

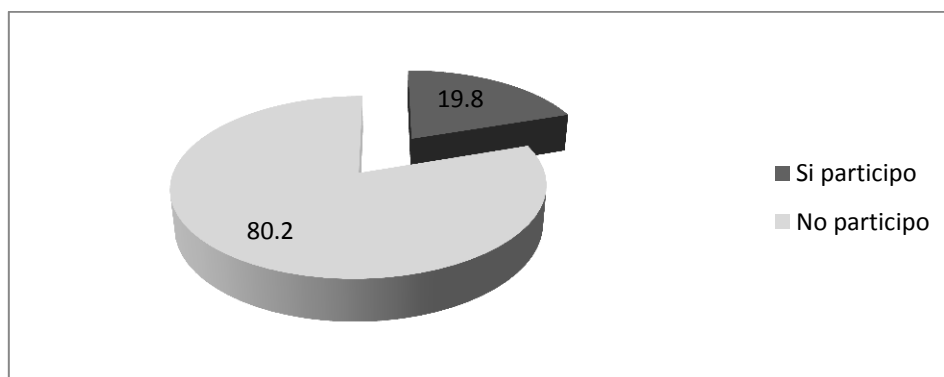


Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

d) Participación en el proceso de planeación

El involucramiento y participación de diversos miembros de la organización municipal dentro del proceso de planeación es uno de los aspectos angulares de la gestión política estratégica; visto que permite puntualizar las expectativas y objetivos de los actores con la finalidad de legitimar la agenda de gobierno. En el caso del municipio de Texcoco los altos mandos (90% de los entrevistados) aseguraron que el proceso de planeación fue democrático y estaba abocado a propiciar la participación activa de todos los miembros de la administración y, especialmente, de la ciudadanía. No obstante, la participación en las actividades de planeación al interior del ayuntamiento se perfilo únicamente en el 19.8% de los encuestados (Ver Grafica No. 14).

Grafica No. 14 Participación en las actividades de planeación del Ayuntamiento

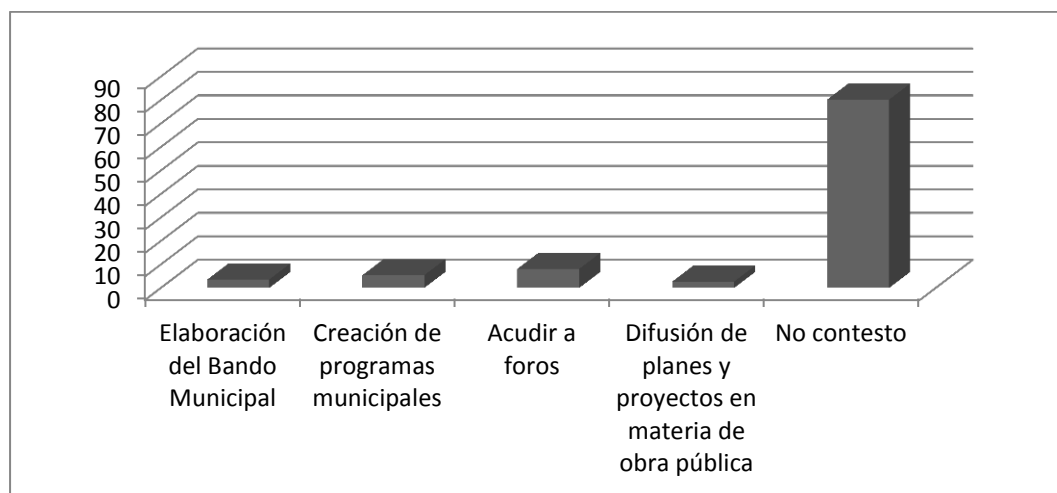


Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

La organización municipal estaba abierta a las opiniones de sus miembros pero sólo un pequeño grupo del Ayuntamiento (el Gabinete administrativo y el H. Cabildo) estaba involucrado en las actividades de planeación y reflexionaba sobre las mismas de forma permanente y en concordancia con sus actividades desarrolladas. Este hecho se encuentra documentado en las Gacetas Municipales; en donde se ratifica lo enunciado por los encuestados respecto a que la participación en términos de planificación era limitada.

Las principales formas de participación en las actividades de planeación dentro de gobierno municipal – de acuerdo a los resultados de la encuesta – fueron en torno a: la elaboración del Bando Municipal (3.6%), la creación de programas municipales (5.4%), la asistencia a foros de planeación (8.1%) y la difusión de planes y proyectos en materia de obra pública (2.7%). Consecuentemente, se perfila que el arreglo organizacional del municipio no implantó una acción sistemática para incorporar a cada uno de sus miembros en las diversas etapas del proceso de planeación (Ver Grafica No. 15).

Grafica No. 15 Formas de participación en las actividades de planeación



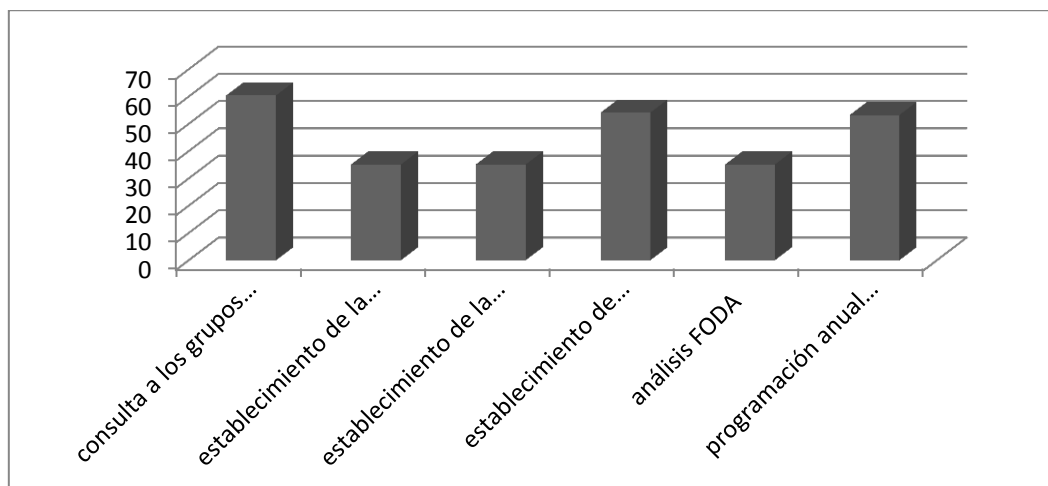
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

e) Actividades realizadas en el proceso de planeación

En base a las emisiones de los encuestados se encontró que las principales actividades que se realizaron en el proceso de planeación de la administración del gobierno municipal 2006-2009 fueron: consulta a los grupos ciudadanos (60.4%), establecimiento de la misión (35.1%), establecimiento de la visión (35.1%), establecimiento de objetivos (54.1%),

análisis FODA (35.1%), programación anual de actividades (53.2%). Estos resultados hacen notar que dentro del proceso de planeación se manifestó – tal y como lo expresaron los entrevistados - una estrategia de inserción ciudadana, a través de los consejos de participación ciudadana y los comités vecinales, en las reuniones de trabajo y los foros para la planeación municipal (Ver Grafica No.16).

Grafica No. 16 Actividades que se realizaron en el proceso de planeación



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

f) Estrategias plasmadas dentro de los planes y programas del gobierno municipal que incidieron en la organización municipal.

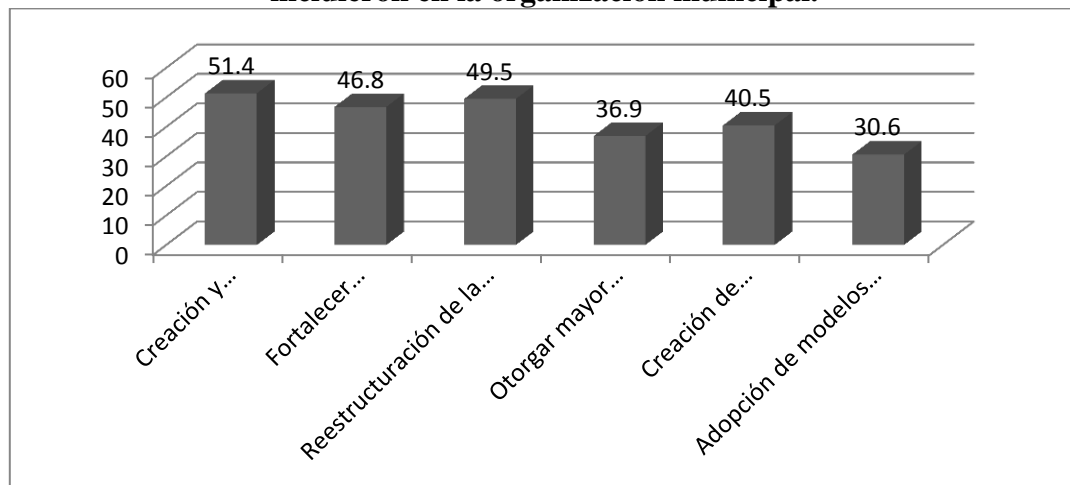
Uno de los hechos que corrobora la importancia que se le dio a la planeación estratégica dentro del gobierno municipal fue la emisión de once programas que se inscribieron en el año 2007 dentro del Premio Gobierno y Gestión Local que organiza el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para determinar las mejores experiencias de los 2,400 municipios que integran al país (De la Vega, 20011). La administración municipal 2006-2009 logró, mediante la emisión del “Programa de Automatización de las Oficinas de Registro Civil en Texcoco”, demostrar que la implantación estratégica es una herramienta plausible para impulsar la calidad de la función pública local.

La gestión de proyectos estratégicos en Texcoco estaba dirigida a insertar los conceptos de gestión estratégica en la organización a fin de modificar la estructura organizativa tradicional. A través de los diferentes proyectos estratégicos, el Ayuntamiento pretendía que sus miembros pudiesen visualizar el principio y fin de los procesos

administrativos. Dicho de otra manera, las puntualizaciones que se enmarcaban dentro de los proyectos municipales estaban encaminadas a alcanzar la realización de los objetivos mediante procesos participativos y abiertos.

A efecto de corroborar que elementos de la gestión estratégica identificaban los encuestados dentro de los planes y programas y sí éstos habían incidido en el arreglo organizacional del municipio se colocaron seis estrategias y se pidió a los informantes que marcaran aquellas que se habían plasmado en los documentos programáticos y que a la vez habían incidido en la organización municipal. Los resultados fueron los siguientes (Ver Grafica No. 17):

Grafica No. 17 Estrategias que se plasmaron en los planes y programas e incidieron en la organización municipal.



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

- Creación y actualización de reglamentos administrativos. En este rubro el 51.4% de los encuestados expresó que si se plasmaron en los planes y programas y a la vez incidieron en la organización municipal, el 43.2% que no y el 5.4% asevero no saber al respecto. Con todo, la existencia e incidencia de esta estrategia fueron corroboradas por el 80% de los entrevistados, quienes expresaron que durante la administración analizada se desarrolló, revisó y actualizó la planificación y estrategias; a través del avance programático del plan de desarrollo municipal y la integración de algunos indicadores para monitorear el quehacer municipal.

- Fortalecer mecanismos de participación ciudadana. Al respecto, el 46.8% de los encuestados determinó que si se plasmaron en los planes y programas e incidieron en la

organización municipal; el 47.7% emitió una respuesta negativa y el 5.4% contestó que no sabía. El 70% de los entrevistados, por otra parte, concordó en que durante la administración 2006-2009 se fortalecieron mecanismos de participación ciudadana que incidieron en el arreglo organizacional gracias a la emisión del Reglamento de Autoridades Auxiliares y Organismos de Participación Social y a las Reuniones de Gabinete semanales - en las cuáles se convocaba a los representantes ciudadanos para auspiciar una toma de decisiones basada en las demandas de los texcocanos -.

- Reestructuración de la administración municipal. La encuesta arrojó que la mayoría de los cuestionados (49.5%) y los entrevistados (90%) percibieron que se plasmó una reestructuración de la administración municipal en los documentos programáticos del gobierno de Texcoco y que ésta a la vez incidió en el arreglo organizacional. Las respuestas que negaron la premisa anterior representaron el 44.1% de la población encuestada, porcentaje importante, si se toma en cuenta que el 5.5% admitió desconocer si existía esta estrategia o incidía en el arreglo organizacional. Ello evidenció que, aunque era certero que la reestructuración administrativa se planteó normativamente, como estrategia no logró convencer a todos los encuestados acerca de que verdaderamente incidió en el arreglo organizacional.

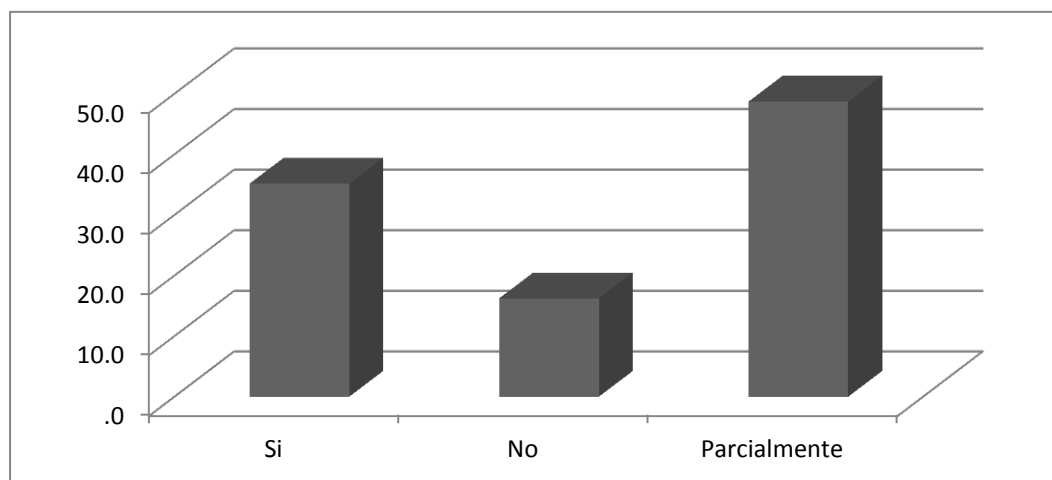
- Otorgar mayor autonomía a las áreas administrativas. Sólo el 36.9% de los encuestados expresó que este punto se plasmó en los planes y programas e incidió en el arreglo organizacional; la mayoría manifestó que no existía ni había incidencia de la misma (56.8%) y el resto asevero no saber al respecto (6.3%). Por su parte, el 60% de los entrevistados estipularon que la autonomía administrativa era un punto focal de los planes y programas y aunque no logró consolidarse; si incidió en el arreglo organizacional al ser parte de la agenda administrativa.

- Creación de comisiones para la coordinación administrativa. Los porcentajes obtenidos ratifican el hecho de que gran parte de los miembros de la administración (53.2%) desconocían la importancia dada a la existencia de comisiones para la coordinación administrativa en la planeación y organización municipal o no sabían de su existencia (6.3%). Pese a ello, las emisiones del 40.5% de los encuestados y del 100% de los entrevistados evidencian que si existía esta estrategia dentro de los planes y programas e, incidió en el arreglo organizacional a la hora de estructurar el organigrama y las propias funciones administrativas.

- Adopción de modelos organizacionales flexibles. El 64% de los resultados en torno a esta cuestión se dirigió a estipular que esta estrategia, aunque tuvo resonancia como parte de los planes y programas, no perfilo una incidencia significativa en la organización municipal. En contraste, el 30.6% de los informantes encuestados coincidió con los entrevistados (50%) a la hora de establecer que esta estrategia si incidió de manera importante a la hora de ser vista como motor de cambio del arreglo organizacional.

Respecto al cumplimiento de las estrategias que se plasmaron dentro de los planes y programas el 35.1% de los encuestados manifestaron que sí se cumplieron, el 16.2% que no y el 48.7% que se cumplieron parcialmente (Ver Grafica No. 18). El 70% de los entrevistados, a su vez, manifestaron que el porcentaje de cumplimiento de las estrategias fue de 75%; lo cual se logró gracias a las reuniones de gabinete administrativo, reuniones por proyectos y la ejecución inmediata de las acciones.

Grafica No. 18 Cumplimiento de estrategias que se plasmaron dentro de los planes y programas

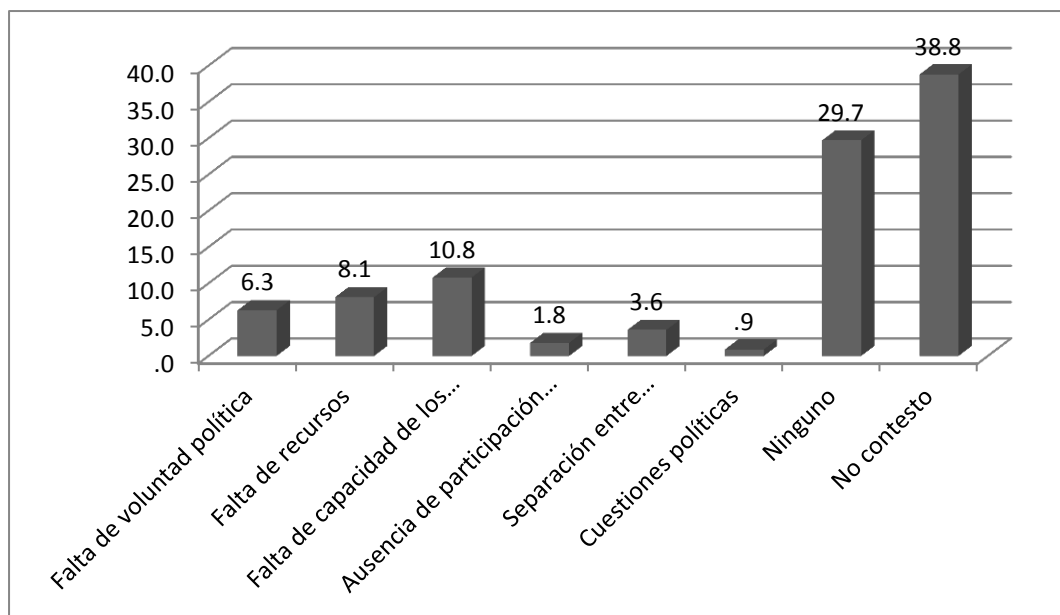


Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

Las principales causas que impidieron el cumplimiento de dichas estrategias de acuerdo a los encuestados fueron (Ver Grafica No. 19): la voluntad política (6.3%), la falta de recursos (8.1%), la falta de capacidad de los funcionarios (10.8%), la ausencia de participación ciudadana (1.8%), la separación entre planificadores y ejecutores (3.6%) y cuestiones políticas (0.9%). Al respecto, el 90% de los entrevistados aseveraron que las causas de incumplimiento estaban directamente relacionadas con la falta de recursos en

algunos proyectos de gran impacto y el tiempo de periodo de la administración; puesto que existían proyectos a mediano y largo plazo que no se pudieron concretar.

Grafica No. 19 Causas que impidieron el cumplimiento de las estrategias plasmadas en los planes y programas municipales

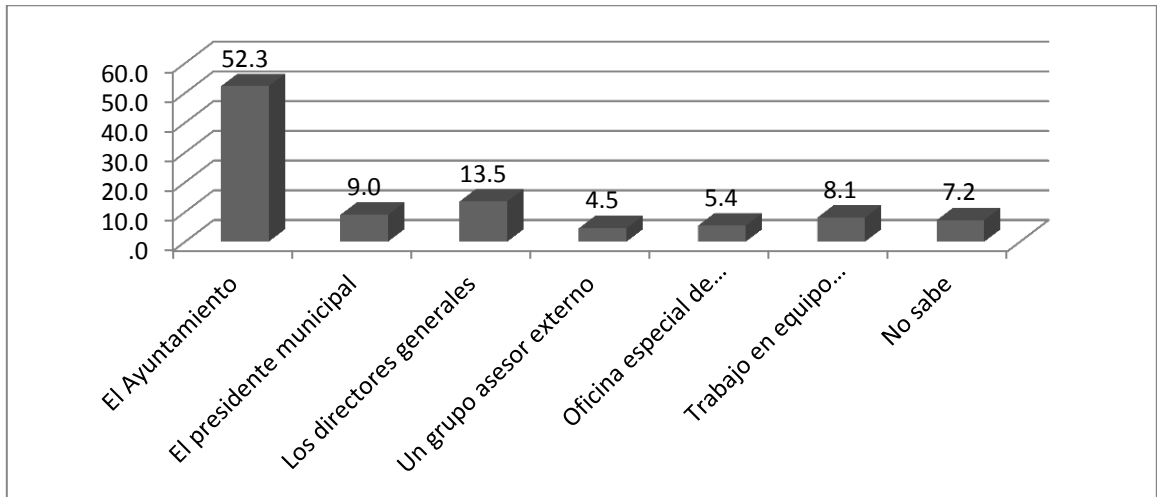


Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

g) Instancias en que recayeron las actividades de planeación.

Las instancias en que recayeron las actividades de planeación, de acuerdo a los encuestados, fueron: Ayuntamiento (52.3%), Directores Generales (13.5%), Presidente Municipal (9%), Trabajo en equipo entre el Presidente Municipal y la Oficina de Planeación (8.1%), Oficina Especial de Planeación (5.4%) y un Grupo Asesor Externo (4.5%). Los resultados de las entrevistas se dirigieron al hecho de que la actividad de planeación recaía principalmente en la Gerencia Municipal, quien a partir de las reuniones del gabinete administrativo con el presidente municipal y los foros de participación ciudadana, marcó las directrices bajo las cuales se dirigiría el proceso de planeación (Ver Grafica No. 20).

Grafica No.20 Instancias en qué recayeron las actividades de planeación



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

5.3.4 Gestión de Calidad

La gestión de calidad – tal y como se vio en el capítulo 1 – está orientada a alcanzar la satisfacción de la ciudadanía a través del establecimiento de diversos elementos relacionados directamente con la estructura de responsabilidades de la administración, los desempeños, procedimientos y mecanismos desarrollados con el cometido de mejorar la eficiencia en los procesos de gobierno y en la prestación de servicios públicos. Es por ello, que se consideró pertinente detectar, a través de la encuesta, los elementos – relacionados con la gestión de calidad - existentes en la administración municipal 2006-2009.

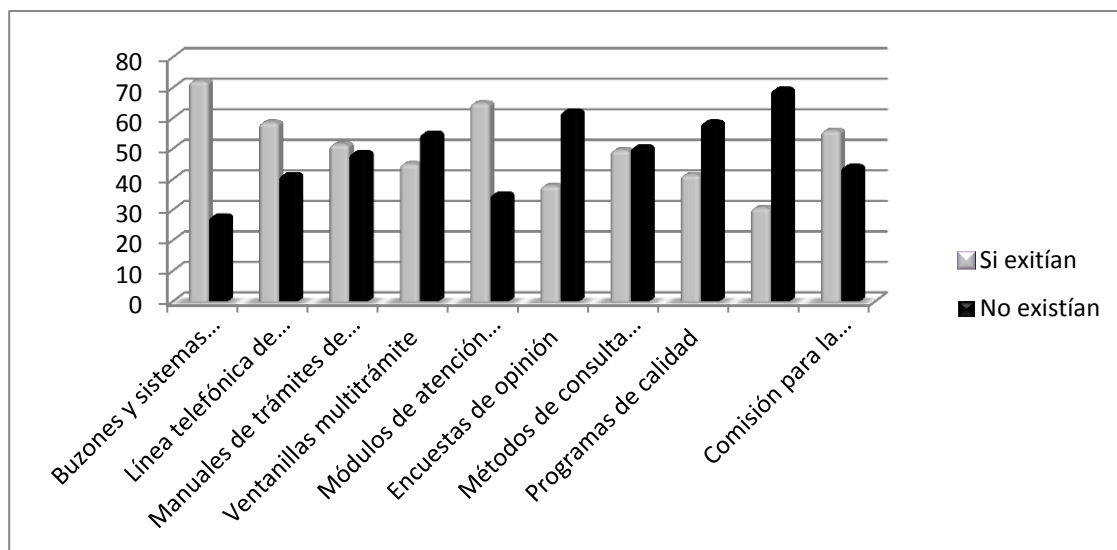
Los encuestados emitieron que existían los siguientes elementos (Ver Grafica No.21) : buzones y sistemas electrónicos de quejas y sugerencias (72.1%), línea telefónica de atención ciudadana (58.6%), manuales de trámites de servicios públicos (51.4%), ventanillas multitrámite (45%), módulos de atención ciudadana (64.9%), encuestas de opinión (37.8%), métodos de consulta ciudadana (49.5%)³⁷, programas de calidad (41.4%),

³⁷ Ante el crecimiento anárquico y desmedido, el gobierno 2006-2009 se enfrentó ante una problemática de asentamientos irregulares por lo cual era difícil enfrentar la lucha contra un grupo de individuos que a través de engaños y presiones quería establecerse en un lugar no autorizado para ser urbanizado y que no contaba con la factibilidad para servicios. Es por ello que con el apoyo de la ciudadanía se promovió realizar una consulta ciudadana en la que los pobladores del municipio acudieron a las urnas – que se colocaron en toda la geografía de la localidad – a fin de emitir su voto en una boleta, donde acepten o rechacen la creación del asentamiento irregular.

El resultado del plebiscito fue 28 mil 751 ciudadanos votaron por la negativa para impedir la instalación de asentamientos urbanos irregulares. Con este ejercicio democrático e incluyente se logró hacer participe a la

instrumentos administrativos de defensa ciudadana como la “Carta del ciudadano” (30.6%), y una comisión para la resolución de conflictos entre el gobierno y los ciudadanos (44.1%).

Grafica No. 21 Elementos existentes en la administración municipal relacionados con la Gestión de Calidad



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

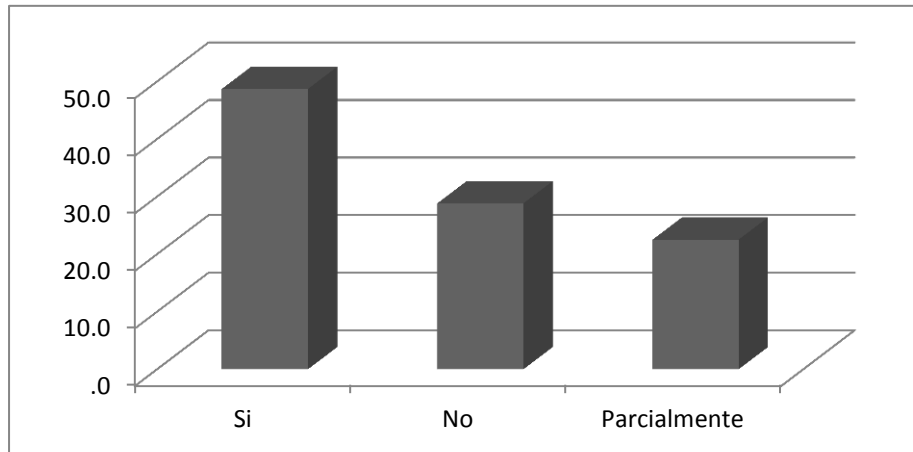
Los entrevistados aseveraron, al respecto, que los elementos existentes dentro del gobierno municipal orientados a alcanzar la calidad en la gestión fueron: la evaluación del desempeño, el impulso de áreas como la contraloría social y la gerencia municipal – orientadas al control de calidad -, la creación de equipos multifuncionales - capacitados para la toma de decisiones y el trabajo de gobierno -, la consulta ciudadana y la rendición de cuentas. Resaltaron que, a través de dichos elementos, se pretendió mejorar los trámites y servicios solicitados al gobierno municipal y concientizar a la ciudadanía sobre sus derechos y obligaciones en la materia.

La opinión de los encuestados acerca de si la existencia de elementos relacionados con la gestión de calidad dio lugar a cambios dentro de la organización municipal fue la siguiente: el 48.7% emitió que dichos elementos dieron lugar a cambios en la organización municipal, el 28.8 que no y el 22.5 que parcialmente (Ver Grafica No. 22). Considerando los datos anteriores, se ratificó que el gobierno municipal impulso la integración de

población para legitimar una acción de gobierno en donde toda la población se vería afectada por esta acción.

elementos de la GC que de una u otra forma fueron considerados por el encuestados como detonadores de cambios dentro de la organización municipal.

Grafica No. 22 ¿Los elementos relacionados con la GC dieron lugar a cambios dentro de la organización municipal?

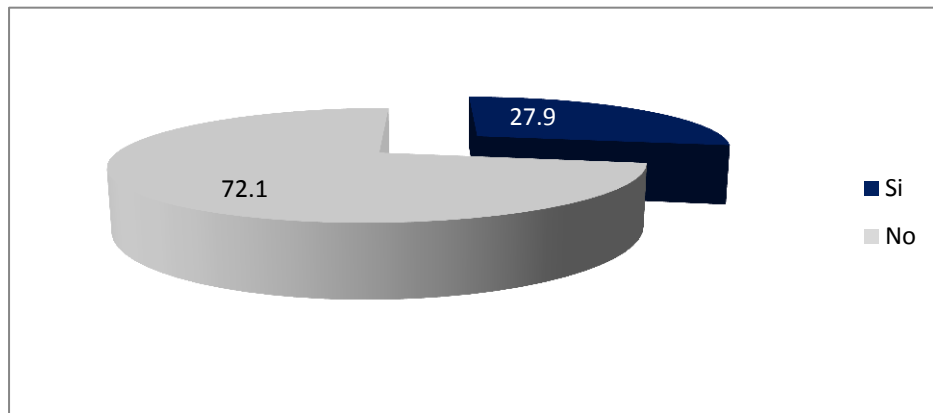


Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

La evaluación del desempeño y el otorgamiento de premios o estímulos para resaltar la importancia de los miembros de la organización municipal, como elementos importantes de la gestión de calidad, fueron otros de los aspectos sobre los cuales fue necesario cuestionar a los informantes. La encuesta evidenció que solo el 27.9% de los encuestados afirmaba que el gobierno municipal 2006-2009 evaluaba el desempeño laboral y otorgaba premios o estímulos para los miembros del Ayuntamiento (Ver Grafica No. 23).

Los resultados, comparados con las apreciaciones de los entrevistados, llevaron a deducir que la directiva municipal tenía total conciencia de qué sus métodos de trabajo debían estar de acuerdo con su misión y objetivos; por lo que creó la Oficina de Control y Gestión. No obstante, la evaluación y el estímulo al desempeño en la administración municipal no se realizaron de manera sistemática y con regularidad; lo que provocó que no se asumieran, ni se extendieran en todos los niveles de la organización gubernamental.

Grafica No. 23 ¿Existía evaluación y estímulo al desempeño en la administración municipal?



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

De acuerdo a los entrevistados la Gestión de Calidad incidió en el arreglo organizacional desde en el momento en que se incorporó la visión del ciudadano como cliente y ésta se planteó discursivamente como la principal preocupación del gobierno. La GC representó la punta de lanza y el pretexto perfecto para crear la Gerencia Municipal y, a través de ella, buscar integrar los mecanismos, instituciones y reglamentos necesarios para brindar servicios de calidad. Asimismo, la GC constituyó un referente para que el gobierno canalizará las demandas y quejas de los ciudadanos a través de instancias como la Contraloría Municipal y la Contraloría del Poder Legislativo.

El Programa “Centro de Apoyo con Capacidades DIFerentes” inscrito en el Certamen Políticas Innovadoras 2008³⁸ representó, de acuerdo a los entrevistado, un paso importante en materia de gestión de calidad. Evidenció las acciones que el municipio pretendía impulsar para lograr una prestación de servicios con valor público al tratar de resolver las demandas que la ciudadanía exigía; siguiendo la premisa de que sólo se puede gobernar un pueblo ofreciéndole un porvenir (De la Vega, 2011).

5.3.5 Arreglo Organizacional

Los objetivos de la investigación hicieron necesario cuestionar a los informantes sobre algunos aspectos de interés sobre el arreglo organizacional de la administración municipal

³⁸ Este Certamen fue convocado por la Junta de Coordinación Política de la LVI Legislatura del Estado de México. En éste, el municipio de Texcoco obtuvo el Segundo lugar correspondiente a la prestación de servicios públicos.

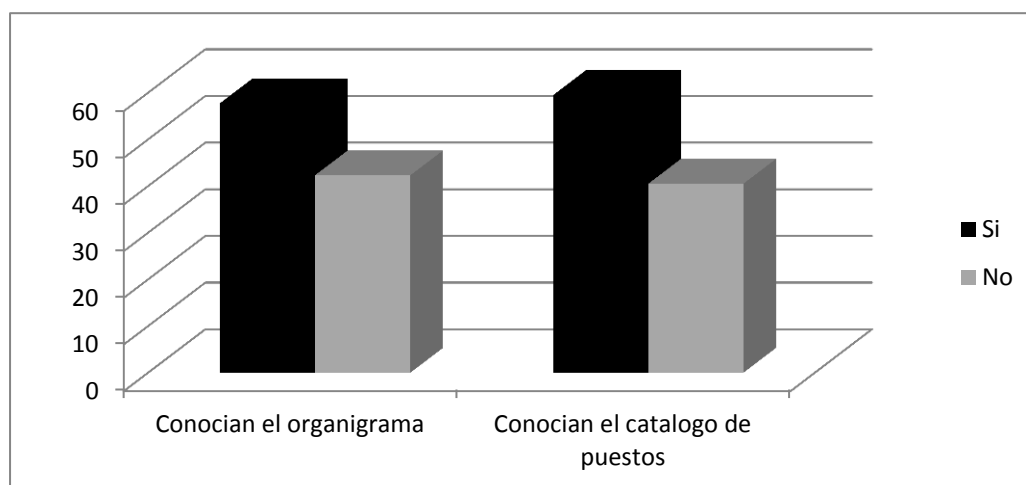
2006-2009. Las preguntas se categorizaron en seis rubros importantes: a) estructura organizacional, b) liderazgo, c) cotos de poder y trabajo en equipo, d) seguimiento de procesos, sistemas de información interna e) vinculación organizacional y f) profesionalización, valores y actitudes. A través de los resultados, se perfilaron conclusiones generales sobre la incidencia de la NGP en la organización municipal.

a) Estructura organizacional

El análisis de la estructura organizacional requería en primera instancia saber si los miembros del Ayuntamiento conocían el organigrama general de la administración municipal 2006-2009 y si se contaba dentro de cada área con un catálogo de puestos en el que se definían claramente las líneas de decisión y las funciones. Con ello, se pretendía obtener información acerca de la distribución de tareas y responsabilidades en la organización municipal.

Los datos obtenidos en la encuesta perfilaron que la directiva y el personal, en su mayoría, conocían el organigrama (57.7%); pero no tenían conocimiento de la existencia de un catálogo de puestos (59.5%). En consecuencia, era claro que los miembros de la organización municipal sabían cuáles eran sus tareas, aunque había falta de claridad con respecto a las líneas de decisión, funciones, responsabilidades y derechos que correspondían a cada uno (Ver Grafica No. 24).

Grafica No. 24 Conocimiento del organigrama y el catálogo de puestos en la administración municipal

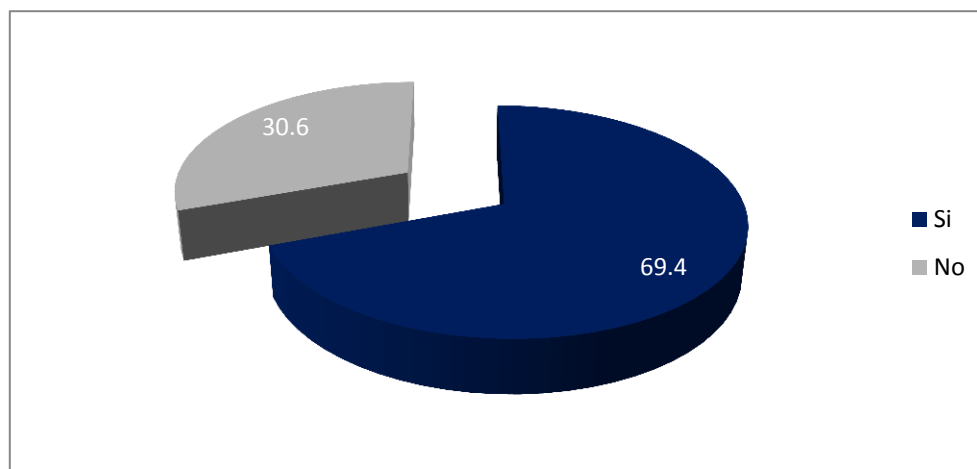


Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

b) Liderazgo

Uno de los aspectos angulares de todo arreglo organizacional es el liderazgo pues esta intrínsecamente relacionado con las capacidades que tienen una o varias personas para dirigir a los miembros de la organización, motivarlos e involucrarlos en cada una de las tareas, a fin de operativizar las estrategias de gobierno. Es por ello que, resultado trascendente detectar, en primera instancia, si existía liderazgo en la administración municipal 2006-2009; hecho que se corroboró a través de las afirmaciones del 69.4% de los encuestados y el 100% de los entrevistados (Ver Grafica No. 25).

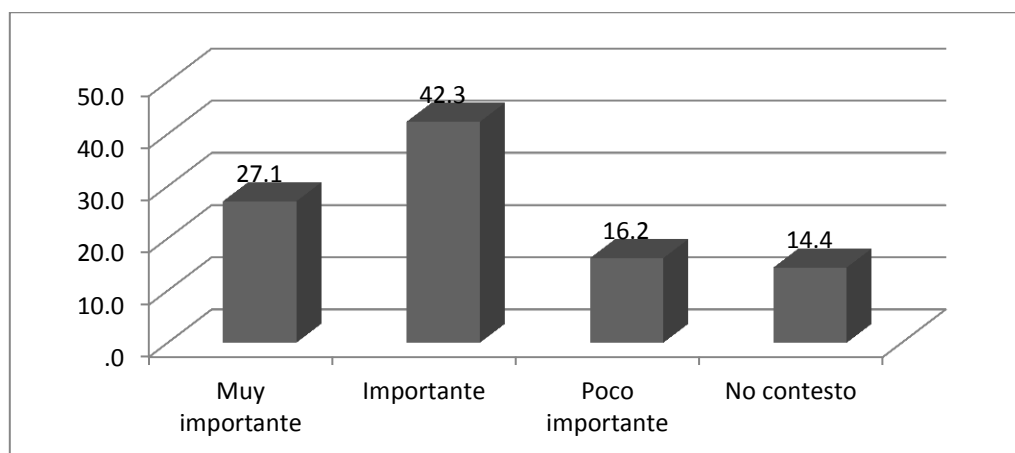
Grafica No. 25 ¿Existía liderazgo dentro de la organización de la administración municipal 2006-2009?



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

Los datos obtenidos permitieron observar que la mayoría de los encuestados consideraban que el liderazgo existente en la organización era importante (Ver Grafica No. 26) y radicaba en varias personas (64%). Esto se explica, de acuerdo a los entrevistados, por el hecho de que el Presidente Municipal desplegaba su liderazgo en los miembros de su gabinete y en las propias comisiones edilicias; a fin de contrarrestar los malos hábitos administrativos y la burocracia y dar cumplimiento a las demandas de la ciudadanía.

Ver Grafica No. 26 ¿Qué tan importante era el liderazgo en la organización?

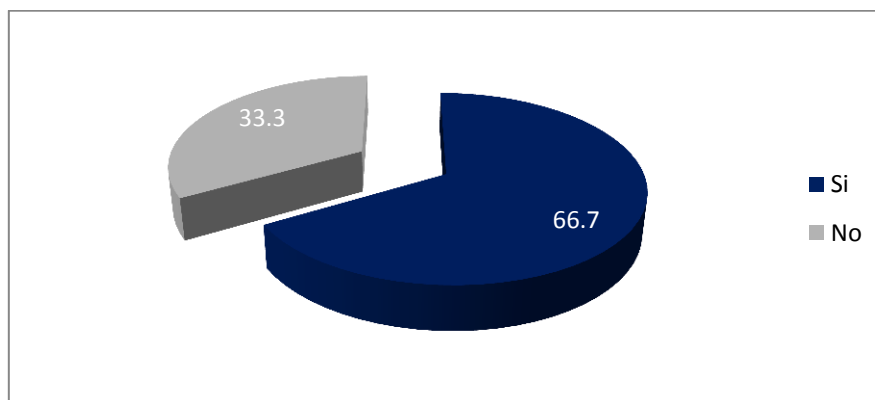


Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

c) Cotos de poder y trabajo en equipo

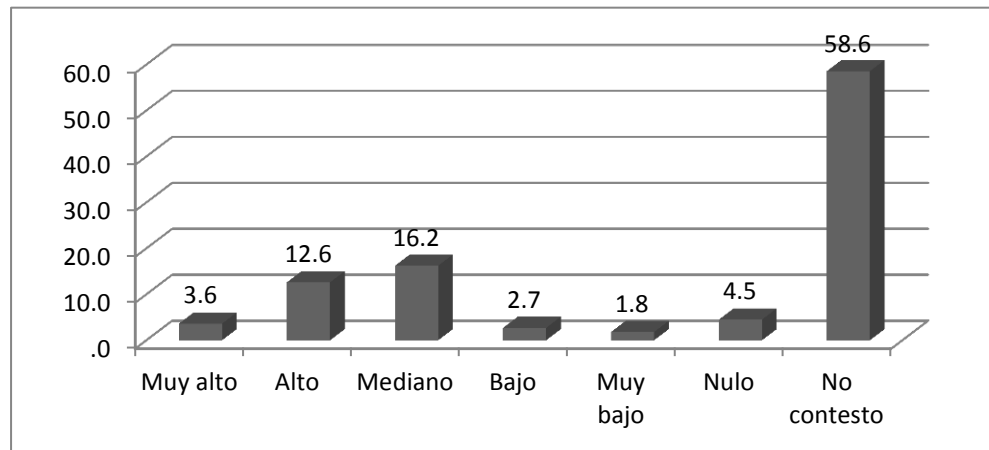
Tomando en cuenta que el poder se encuentra en y alrededor de las organizaciones se consideró preeminente cuestionar a los encuestados acerca de si existían diferentes grupos de poder que coexistían en la organización de la administración municipal y si estos se coordinaban adecuadamente para beneficio de la organización. Las respuestas respecto a la existencia de diferentes grupos dentro de la organización fueron en su mayoría positivas (Ver Grafica No. 27). Por el contrario, las aseveraciones respecto a la coordinación adecuada y nivel de coordinación de los grupos para beneficio de la organización se concentraron en las puntuaciones medias (Ver Grafica No. 28).

Grafica No. 27 ¿Existían diferentes grupos de poder que coexistían en la organización municipal?



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

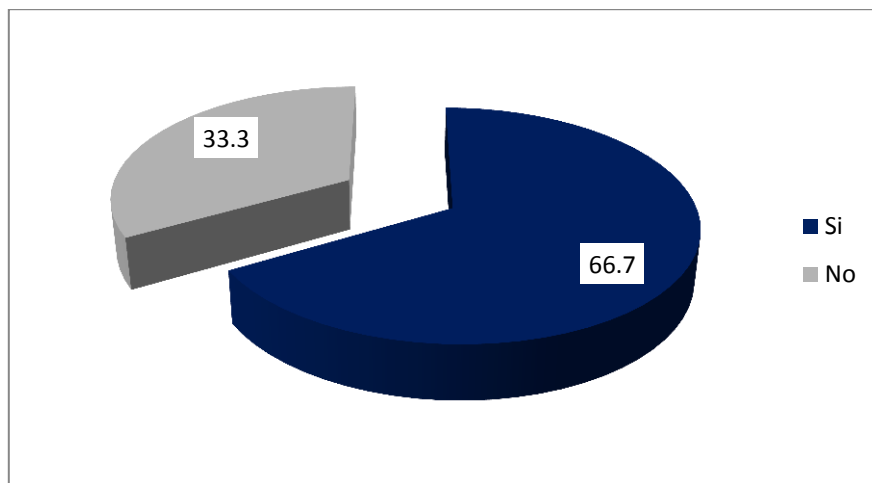
Grafica No. 28 ¿Los grupos de poder existentes se coordinaban adecuadamente para beneficio de la organización?



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

En cuanto al trabajo en equipo, el 66.7% de los encuestados expresaron que sí existía (Ver Grafica No. 29). Los entrevistados ratificaron que la creación de comisiones, reuniones de gabinete, reuniones con comités vecinales y delegados municipales constituyeron un esfuerzo para consolidar los canales de comunicación y la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía en vistas a desarrollar estrategias plausibles para alcanzar gobernabilidad y hacer frente a la problemática municipal.

Grafica No. 29 ¿Existía trabajo en equipo durante la administración municipal?

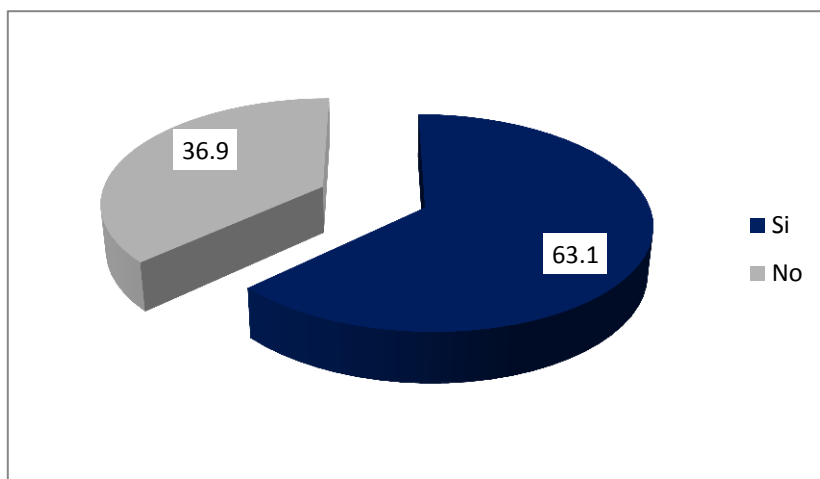


Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

d) Seguimiento de procesos y sistemas de información interna

De acuerdo al 63.1% de los encuestados existen evidencias claras de que existió un seguimiento de procesos en la administración municipal (Ver Grafica No. 30). En términos de los entrevistados el seguimiento se realizaba, principalmente, a través de la Oficina de Control y Gestión que era la encargada de recibir todas las peticiones ciudadanas, registrarlas, canalizarlas al área correspondiente y darles seguimiento. Lo interesante de dicho seguimiento era que sus resultados incidían claramente en las planificaciones futuras, en las que se tomaban en cuenta las problemáticas detectadas con anterioridad.

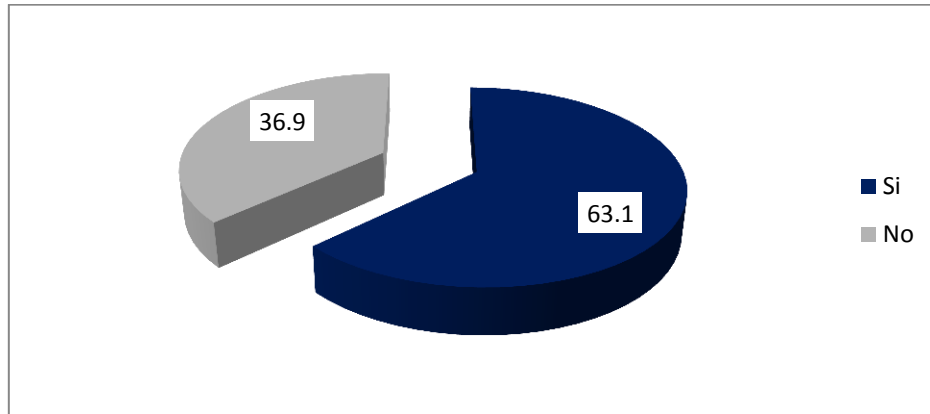
Grafica No. 30 ¿Existía seguimiento de procesos en la administración municipal 2006-2009?



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

La afirmación del 63.1% de los encuestados de que existían sistemas de información interna en la administración municipal evidenció que la organización municipal en 2006-2009 tenía un sistema administrativo que, pese a sus deficiencias, archivaba sistemáticamente los documentos gubernamentales (Ver Grafica No. 31). Los entrevistados, expresaron al respecto que existían instrucciones precisas sobre como manejar la documentación y rutinas con el objeto de cumplir los márgenes de tiempo establecidos.

Grafica No. 31 ¿Existían sistemas de información interna en la administración municipal 2006-2009?

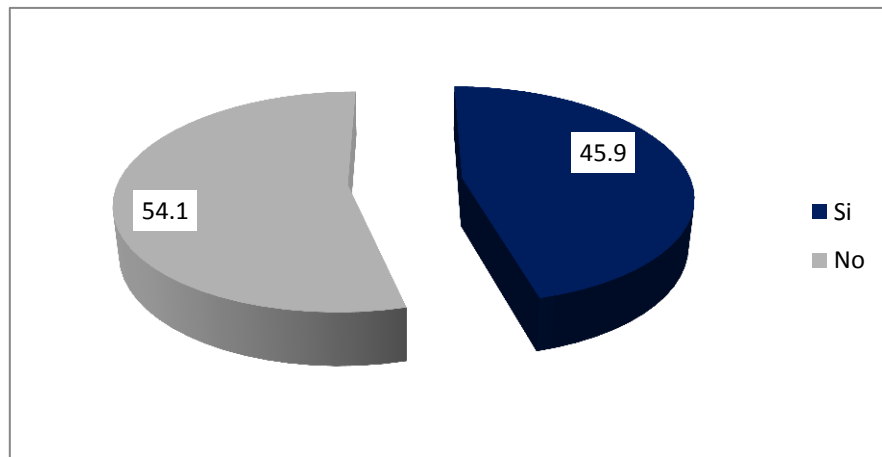


Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

e) Vinculación organizacional

EL 54.1% de los entrevistados expreso que no existió vinculación con otras organizaciones gubernamentales durante la administración municipal 2006-2009 (Ver Grafica No. 32). Pese a ello, el 70% de los entrevistados que se firmaron convenios institucionales a nivel federal, estatal y con otros municipios; a fin de cumplir las demandas de la ciudadanía y brindar servicios de calidad. En consecuencia, se llegó se corroboró que el municipio de Texcoco participó en la creación de nuevas redes y alianzas estratégicas con otros niveles de gobierno; aún y cuando éstas no fueron percibidas por el 45.9% de los encuestados.

Grafica No. 32 ¿Existía vinculación con otras organizaciones gubernamentales en la administración municipal 2006-2009?

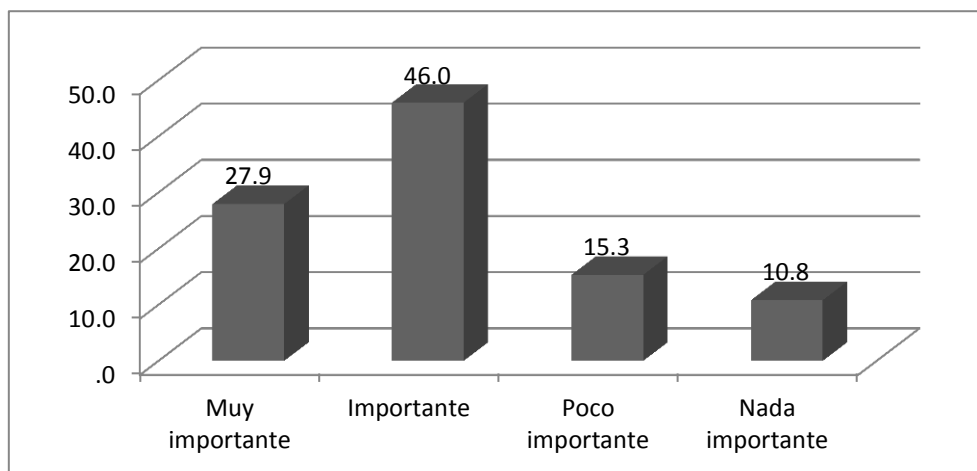


Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

f) Profesionalización, valores y actitudes.

Aun y cuando la organización municipal mantenía una discusión sobre las competencias requeridas para ocupar cada cargo y estaba comenzando articularlas; las cualificaciones de personal, en su mayoría, no correspondían con las funciones que desempeñaban. Es por ello, que la administración 2006-2009 concretó un plan de capacitación de personal a fin de auspiciar la profesionalización, los valores y actitudes de los miembros del Ayuntamiento; lo cuál ratifica el 73.9% de los encuestados (Ver Grafica No.33) y el 80% de los entrevistados.

Grafica No. 33 ¿Qué tan importante fue la profesionalización, los valores y actitudes de los miembros del Ayuntamiento?



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de SPSS.

5.4 CONCLUSIONES CAPITULARES

La NGP en Texcoco se introdujo en la administración municipal 2006-2009 para dar un giro estratégico y operativo a la organización. En materia programática y normativa el gobierno municipal emitió y realizó modificaciones interesantes que muestran la presencia de manera tácita o intrínseca de la NGP. Los principios y herramientas de mayor resonancia en los documentos municipales son: gestión y planeación estratégica, análisis FODA, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, racionalidad administrativa y económica y gestión de calidad.

De la sistematización de las respuestas obtenidas en la encuesta a los empleados y en la entrevista a los servidores públicos del gobierno municipal, al abordar el tópico aquí

planteado, se desprendió la aseveración de que la incidencia de la NGP en el arreglo organizacional del municipio de Texcoco se manifestó en algunos aspectos dentro del arreglo organizacional (Ver Cuadro No.13). No obstante, la complejidad de la propia organización pública municipal dificultó que los cambios programados incidieran sustancialmente en el arreglo organizacional.

Uno de los obstáculos que se presentó en el Municipio de Texcoco para instrumentar la NGP fue el desconocimiento de los principios y herramientas de dicho enfoque por gran parte de los miembros de la organización gubernamental. Ello se debió a una ineficaz estrategia (o la ausencia de ella) para comunicar a los empleados las implicaciones, posibilidades, ventajas y requerimientos de dicha propuesta. Pese a ello, el gobierno municipal vio cristalizadas algunas de sus aspiraciones cuando al término de la administración 2006-2009 se evidenció que los planteamientos de la NGP en materia normativa y programática favorecieron la planeación estratégica y la búsqueda de calidad dentro de toda la estructura gubernamental.

Cuadro No. 13 Resultados Estadísticos de la Encuesta

Conceptos	Destilación y licuación	Crea nueva o mejora	Reuniones de trabajo con ciudadanía	Estado dentro del gobierno municipal	Se hizo a cabo	Se modificaron plazos y programas para suscripción	Existen comisiones de trabajo para prestar servicios municipales	No conocido	Si conocido	Creación y actualización de reglamentos	Enas importantes
Perfil técnico-profesional	50%	47%	34.2%								
Transferencia de Autoridad Mecanismos de toma de decisiones				23.3%							
Descentralización en tema de decisiones											
Programas de capacitación para empleados											
Despolitización de Recursos Económicos											
Desconcentración administrativa											
Misión							49.5%				
Visión								56.8%			
Objetivos								59.9%			
Análisis FODA									75.7%		
Participación proceso de planeación					47.7%						
Elaboración					89.8%						
Bases y sistemas electrónicos de quejas y sugerencias				72.1%							
Línea telefónica de atención ciudadana				58.0%							
Manuales de trámites de servicios				51.4%							
Ventanas multimedios				45%							
Módulos de atención				64.9%							
Encuestas de opinión ciudadana				37.8%							
Método de consulta ciudadana				49.5%							
Programas de calidad				41.4%							
Instrumentos administrativos de defensa del ciudadano				30.0%							
Comisión para la resolución de conflictos				44.1%							
Evaluación del desempeño				27.0%							
Organigramas											
Catálogo de puestos									57.7%		
Liderazgo				69.4%					40.5%		
Diferentes grupos de poder				66.7%							
Coordinación de grupos en beneficio de la organización				32.4%							
Trabajo en equipo				66.7%							
Seguimiento de procesos				63.1%							
Sistemas de información interna				63.1%							
Relaciones intergubernamentales				45.9%							
Profesionalización, desarrollo y valores											46%

Fuente: Elaboración propia a partir de Resultados Estadísticos.

Conclusiones y Recomendaciones

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

*“Nuestra recompensa se encuentra
en el esfuerzo y no en el resultado.
Un esfuerzo total es una victoria completa...”
Mahatma Gandhi*

El objetivo de este apartado es destacar las aportaciones que este trabajo ha tratado de puntualizar en el campo de la Nueva Gestión Pública y el Arreglo Organizacional a través de la revisión teórica, el análisis contextual y el estudio empírico realizado en el municipio de Texcoco. Pretende, sin llegar a proponer generalizaciones, auspiciar investigaciones en dicho rubro que podrían ser desarrolladas y documentadas desde diferentes ópticas de estudio. Constituye un cúmulo de expectativas en torno al contexto, circunstancias y limitantes en las que se inscribe.

En un primer momento, es trascendente enunciar que las contribuciones de este trabajo en la esfera teórica se perciben en tanto nos brindó un panorama propicio para el entendimiento de la NGP como enfoque de interés dentro de la perspectiva de los estudios publiadministrativos. La finalidad, por tanto, no fue mostrar los problemas de dicho enfoque, sino evidenciar su trascendencia a través de la presentación de sus conceptos, principios y herramientas como puntos de referencia para el análisis de los arreglos organizacionales.

En un segundo momento - a través de la contextualización del desarrollo que ha tenido la NGP dentro de diferentes esferas de gobierno internacionales, nacionales y municipales -, la presentación descriptiva pretendió hacer notar que la NGP, vista y retomada desde diferentes perspectivas, ha sido en sí misma una alternativa plausible. Ciertamente, independientemente de sus diversos entendimientos y lógicas de implantación la NGP ha ocupado un sitio importante en la reestructuración de los arreglos organizacionales, bajo las nuevas demandas de actuación gubernamental.

En un tercer momento, la investigación acentúa el hecho de que el municipio de Texcoco concibió la innovación administrativa como un medio para consolidarse como motor de desarrollo social comunitario desde el año 2000. Con ello, clarifica que el Partido de la Revolución Democrática y la creciente influencia de sus miembros, fue determinante

para marcar el arribo de la NGP - aun pese a que la incorporación de dichas herramientas había sido privilegiada por los gobiernos de derecha - . En este sentido, hace preeminente que el enfoque de la NGP se insertó dentro de la búsqueda y construcción de un proyecto de gobierno de izquierda a nivel municipal.

En un cuarto momento, es relevante el que el estudio permitiera, a través de un proceso metodológico, corroborar la hipótesis de que efectivamente existían elementos de la NGP – Gestión Estratégica y Gestión de Calidad - en los documentos programáticos y normativos de Texcoco de 2006 a 2009, los cuales no respondían totalmente al arreglo organizacional del gobierno municipal. En efecto, fue fácilmente perceptible identificar que la NGP fue un referente de interés para los altos mandos del gobierno; quienes siguieron una postura discursiva delineada por la búsqueda de eficiencia, eficacia y economía a través de la calidad y la estrategia. Los esfuerzos realizados, por tanto, sólo sirvieron para marcar directrices de acción que desafortunadamente no llegarían a tener reconocimiento e interés por parte de los mandos medios y bajos de la organización.

En definitiva, la conclusión primordial que podemos extraer de este trabajo es que el gobierno municipal de Texcoco de 2006 a 2009 retomó los postulados de la NGP más como un discurso y referente que como una realidad inherente a su propio arreglo organizacional. La adopción programática y normativa de la NGP no fue suficiente para hacer frente a las diversas tensiones y demandas políticas y sociales. Lo que infiere que la NGP es una herramienta importante pero no indispensable para la gobernabilidad y gobernanza política y social que requiere un gobierno de altura.

Con todo ello, se puede ratificar que el objetivo de investigación se logró en buena medida ya que no se pretendía evaluar la Gestión Pública desde la perspectiva de sus herramientas de análisis; sino conocer el alcance de los principios de la NGP dentro de la organización municipal. Ello con el objeto de brindar elementos de análisis para estudios en el campo del gobierno y los asuntos públicos a nivel municipal.

Derivado de las conclusiones obtenidas en cada uno de los apartados de esta investigación, conviene hacer alusión al hecho de que los aspectos abordados y los resultados obtenidos dieron cabida al planteamiento de los siguientes cuestionamientos que es plausible abordar en investigaciones posteriores:

- ¿El análisis del enfoque de la NGP y su incidencia en los arreglos organizacionales debe ser retomado para entender la construcción y desenvolvimiento de los nuevos paradigmas que están surgiendo dentro del estudio del gobierno y los asuntos públicos a nivel mundial?
- ¿Por qué el discurso y la voluntad política de los gobiernos mexicanos respecto al uso de los principios y herramientas de la NGP no han sido suficientes para trastocar de manera equitativa la toma de decisiones, las formas de actuación y la cultura organizacional de sus administraciones?
- ¿Qué aspectos deben fortalecerse dentro y fuera de los arreglos organizacionales de todas las esferas de gobierno para poder lograr una incidencia real de los principios y herramientas de la NGP en la implantación de sus agendas de gobierno?
- ¿Cómo la GE y la GC pueden llegar a constituirse como baluartes de la gobernabilidad y gobernanza gubernativa?

En este tenor, también resulta también imprescindible hacer notar que en términos de este estudio de caso del gobierno municipal de Texcoco se deberán contemplar las siguientes recomendaciones:

- Hay que partir del hecho de que la NGP no es suficiente para transformar el arreglo organizacional del gobierno municipal, hace falta un involucramiento activo y plural de gobernantes y gobernados en acciones de expresión, deliberación, creación de espacios de organización y disposición de recursos públicos.
- La NGP no es suficiente para la creación de un gobierno más dinámico y menos propenso a actos de corrupción o nepotismo; hacen falta complejos e incluyentes arreglos políticos y organizacionales que perfilen los vasos comunicantes y de participación requeridos entre los gobernantes y los gobernados con objeto de impulsar la renovación de las organizaciones y así mejorar la gestión pública.
- La gestión estratégica se percibe desde el momento en que los gobiernos se preguntan dónde estamos y a dónde vamos a fin de diseñar alternativas. Representa la articulación de la razón de ser del municipio y de sus objetivos esenciales; es por ello, que la relación Ayuntamiento-ciudadanía es uno de los parámetros para alcanzar una

administración eficiente, centrada en los procesos, la identidad y las características distintivas de su entorno local.

- La actualidad municipal plantea nuevas incertidumbres, por ello los gobiernos nunca deberían olvidar que “la verdadera grandeza consiste en hacer que todos se sientan grandes” (Dickens). Es por ello que hace falta situar a los ciudadanos y la satisfacción de sus necesidades en el centro de la actuación gubernamental con el objeto de lograr la mejora continua de la organización municipal.
- Es indispensable emplear sistemas de medición y comparación para conocer estadísticamente el grado de consecución de calidad y, para ello, es fundamental involucrar a todo el personal que integra el Ayuntamiento y, al mismo tiempo, marcar las directrices bajo las cuáles se pretenden alcanzar los objetivos del gobierno municipal.

Referencias Bibliográficas

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHUMADA FIGUEROA, Luis (2001), *Teoría y cambio en las organizaciones: un acercamiento desde los modelos de aprendizaje organizacional*, Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- AGUILAR VILLANUEVA (1996), *Reformas y Retos de la Administración Pública Mexicana (1988-1994)*, México: FCE.
- ARELLANO, David (2000), “El municipio y las políticas sociales”, en *Cuadernos de debates*, México. CIDE.
- ARELLANO, David (2003), **Profesionalización de la administración pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?** en Rodrigo Egaña, Oscar Oszlak y Regina Pacheco, *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.
- ARZALUZ, Socorro, Tonatiuh GUILLÉN y Pablo ROJO (2008), *Gobierno local efectivo: experiencias concretas del ámbito local mexicano*, México: CIDE/SEGOB/COLEF/Premio Gobierno y Gestión Local.
- BALCAZAR NAVA, Patricia, et al, (2006), *Investigación cualitativa*, México: UAEM
- BARBERA, Ivan Andreu (2009), *Modernización y Nueva Gestión Pública en los Ayuntamientos del Camp de Tarragona*, España: Universitat Rovira I Virgili.
- BARZELAY, Michael (2000), *Atravesando la burocracia*, México: FCE.
- BENEDITO, Gloria (1975) en SUÁREZ, Armando (1975), *Psicología y etología*, México: Siglo Veintiuno Editores.
- BLAU & SCOT (1962), *Formal Organizations*, San Francisco: Chandler Publishing Co.
- BOURDIEU, P y colaboradores (1979), *Le métier de sociologue*, España: PAIDOS.
- BOZEMAN, Barry (1998), *Todas las organizaciones son públicas: públicas: tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, México: FCE.
- BROWN Y MOBERG (1983), *Teoría de la organización y administración*, México: Ed. Limusa.
- BRUGUE, Quim y Joan SUBIRATS (1996), “Introducción” en *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: INAP.
- BRUNSSON, Nils y Johan P. OLSEN (2007), *La reforma de las organizaciones*, trad. Susana Moreno, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- BUCHANAN, James McGill (1958), *Public principles of Public Debt*, USA: Virginia Polytechnic Institute and State University.
- CABRERO, ARELLANO y AMAYA (2003), **Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad** en ARELLANO, CABRERO y DEL CASTILLO (coords), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México: Miguel Ángel PORRUA y CIDE.
- CABRERO, Enrique (2004) “**Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar**” en ZICCARDI, Alicia (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México: UNAM/INDESOL/COMECSO.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*. México: CIDE y Miguel Ángel PORRUA.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (1999), “**Gerencia pública municipal, marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales**” en

- Cabrero y Nava (coords.), *Gerencia pública municipal*, México: Miguel Ángel PORRUA y CIDE.
- CABRERO MENDOZA, Enrique y José A. Peña Ahumada (2011), *Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance: el caso de los gobiernos locales en México*, México: Miguel Ángel PORRUA y CIDE.
- CEJUDO, Guillermo (2009), “**Los motores del cambio en la administración mexicana: los límites de la nueva gerencia pública**”, en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez (coords.), *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México: El Colegio de México / IAPNL.
- CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí (2005), *La gobernanza hoy: introducción*, Madrid: INAP e Instituto Internacional de Governabilidad de Catalunya.
- CORONILLA, Raúl y DEL CASTILLO, Arturo, **El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias** en ARELLANO, CABRERO y DEL CASTILLO (coords), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México: Miguel Ángel PORRUA y CIDE.
- COVEY, Stephen R (1996), *Los 7 hábitos de la gente altamente efectiva. La revolución ética en la vida cotidiana y en la empresa*. México: Editorial Paidós Mexicana S.A., primera edición.
- CHOMSKY, Noam (2002), *Política y cultura a finales del siglo XX: un panorama de las tendencias actuales*, España: Ariel.
- DURÁN DE HUERTA, Marta y Emma GARCILAZO URIBE (2008), *Problemas sociales, económicos y políticos de México*. México: Santillana; primera edición.
- EASTON, David (2001), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires: Amorrourtu Editores.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto y Alarcon Olguín, Victor (coordinadores), (2007), *Tratado de ciencia política*”, México:Anthropos editorial y UAM-Iztapalapa.
- FRENCH, John y Bertrand Raven (1959), “The Basis of Social Power” en *Studies in Social Power*, comp. D Cartwright, Ann Arbor. Estados Unidos: Institute for Social Research, University of Michigan.
- GARCÍA SÁNCHEZ (2007)
- GELINIER, Octave (1975), Préface en *La Nouvelle Gestion Publique: Pour un Etat sans Burocratie*, Paris: Editions Hommes et Techniques.
- GIBSON, James (2006), et. al. *Organizaciones: comportamiento, estructura, procesos*. México: McGrawHill.
- GOODIN, Robert E (Comp.) (2002), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona: Gedisa.
- GRINDLE, MERILEE S (1997) “Introduction” en *Getting good government; capacity building in the public sectors of developing countries*, E.U.A: Harvard University Press.
- GUERRERO, Omar (2000), *Teoría administrativa del Estado*, México: Oxford University Press.
- GUILLEN, Tonatiuh (2003) “Municipio y Política social”, en CABRERO, Enrique (coord.), *Políticas públicas municipales; una agenda en construcción*, México: Miguel Ángel Porrua/CIDE.
- GUIZAR MONTÚFAR, Rafael (2008), *Desarrollo organizacional: principios y aplicaciones*, México: McGrawHill.

- GUNN, Lewis (1996), “Perspectivas en gestión Pública” en *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: INAP.
- HARMON, Michael y Richard MAYER (2001), *Teoría de la organización para la administración pública*, México: FCE.
- HAYEK, Friedrich (1996), *Precios y producción*, Madrid: Unión Editorial.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, et al, (2007), *Metodología de la investigación*, México: McGraw Hill.
- INOSTROZA FERNÁNDEZ, Luis (2008), **Gobiernos locales, yuxtaposición y cambio político (1980-2006)** en GONZÁLEZ PARODI, Gretchen (coord.), *Gobiernos municipales en México*, México: UAM Atzacapotzalco.
- KLIKSBERG, Bernardo (1991), *Problemas estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los noventa*, II Seminario Internacional, Madrid: INAP.
- KOONTS, H. y Weihrich. H (1989), *Administración: Una perspectiva Global*, México: McGRAW –HILL.
- LAUFER et BURLAUD, Romain, Alain (1980), *Management Public: Gestion y Legitimite*, París: Delloz.
- LYNN JR., Laurence E. (2009), “La nueva gestión pública llega a Estados Unidos”, en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez (coords.), *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México: El Colegio de México / IAPNL.
- LÓPEZ, Andrea (2008), *La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*, México: INAP.
- LÓPEZ LEYVA, Santos, David BARRON LÓPEZ y Leonel CORONA TREVIÑO (coordinadores) (2006), *Políticas para la innovación en México (memorias del VII Seminario de territorio, industria y tecnología)*, México: Editorial Universidad Autónoma de Sinaloa.
- MARSHALL, Alfred (1963), *Principios de economía*, Madrid: Aguilar.
- MARTÍNEZ VILCHIS, José (2010), *México y sus gobiernos estatales: Dimensión de su administración y resultados de la gerencia pública*, México: Miguel Ángel Porrúa / UAEM / IAPEM.
- MARTÍNEZ VILCHIS, José (2007), *Nueva Gerencia Pública. Un análisis comparativo de la administración pública estatal en México*, México: UAEM, Miguel Ángel Porrúa.
- MELINKOFF, Ramón V. (1969), *La Estructura de la Organización*, Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- MENY, Ives y Jean-Claude THOENING (1992), *Las políticas públicas*, España: Ariel.
- MESSNET, Michel (1975), *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie*, Paris: Editions Hommes et Techniques.
- METCALFE, L. y Sue RICHARDS (1999), *Improving public management*, London: European Institute of Public Administration/Sage.
- MINTZBERG, Henry (2002), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona: Ariel.
- MISES, VON (1936), *Teoría del dinero y el crédito*, Madrid: Unión Editorial.
- MOKATE. Karen y José Jorge SAAVEDRA (2006), *Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales*, Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- NAVAJO, Pablo (2009), *Planificación estratégica en organizaciones no lucrativas: guía participativa basada en valores*, España: NARCEA.

- NISKENEN, William (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, USA: University of California at Berkeley
- NORTH, Douglass (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: FCE.
- OCDE (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- OLÍAS DE LIMA, B. (Coord.)(2001), *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice-Hall.
- OLMEDO CARRANZA, Raúl (2008), **La administración pública municipal** en GONZÁLEZ PARODI, Gretchen (coord.), *Gobiernos municipales en México*, México: UAM Azcapotzalco.
- OSTROM, Vincent (1974), *The intellectual crisis in american public administration*, The Alabama: University Alabama Press.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler (1997), *Un Nuevo modelo de gobierno. Como transformar el espíritu empresarial al sector público*, México: Gernika.
- PARDO, María del Carmen (1991), *La modernización administrativa en México: propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México: INAP y el Colegio de México.
- PÉREZ, Juan F (2000), *Control de la gestión empresarial*, España: Editorial ESIC.
- PERROW, Charles (1970), *Organizational Analysis: a sociological view*, USA: Tavistock Publications.
- PESCHARD, Jacqueline (2001), *La cultura política democrática: cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México:IFE.
- PETERS, B. Guy (1999), *El Nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*, España: Editorial Gedisa.
- PINEDA GUADARRAMA, Juan de Dios (2002), *Enfoques contemporáneos de la administración pública. Política pública, relaciones intergubernamentales y nuevo institucionalismo*, México: IAPEM y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- POWELL, Walter y Paul DIMAGGIO (2001), *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México: FCE.
- PREMIO GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL (2001-2004), *Prácticas municipales exitosas. tomos I, II, III, y IV*, México: Ed. CIDE - Fundación Ford.
- RAMIÓ, C. y X. Ballart (1993), *Teoría de la organización. Vol.2: La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.
- RAMIO, CARLES (1999), *Teoría de la organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- RAWLS, John (2002), *Teoría de la justicia*, México: FCE.
- ROJAS SORIANO, Raul, (1981), *Guía para realizar investigaciones sociales*, México: UNAM.
- SÁNCHEZ, Antonio (2008), *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*, México. Academia Jalisciense de Ciencias/ Plaza y Valdés.
- SERNA, Humberto (2000), *Gerencia Estratégica*, Caracas: Ediciones Global S.A.
- SIMON, Herbert (1982), *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires: Aguilar.
- SUÁREZ, Armando (1975), *Psicología y etología*, México: Siglo Veintiuno Editores

- TAMAYO CASTROPAREDES, Jorge (1999), “Estudio Introductorio” en *Teoría de la Administración para la administración pública* de HARMON, Michael y Richard MAYER, México: FCE.
- TRUJILLO MÉNDEZ, Marcelino (2009), *Estructura socioeconómica y política de México desde un análisis interdisciplinario*, México: Editorial Esfinge.
- TULLOCK, Gordon y James McGill BUCHANAN (1965), *The calculus of consent*, USA: Ann Arbor Paperback.
- VILLANUEVA COMPAÑ, Maximiliano (2007), *Curso de Administración Moderna para licenciatura y posgrado*, México: Centro Médico de Toluca.
- WILLIAMSON, O.E (1985), *Las Instituciones económicas del capitalismo*, Nueva York: Free Press.

Referencias Hemerográficas

REFERENCIAS HEMEROGRAFICAS

- AGUIRRE, Amaia (2001). “Los principios cooperativos “atractores” de la gestión eficiente: su medición. Aplicación al caso de Mondragón corporación cooperativa CIRIEC-España”, en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (noviembre).
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F (2001), “Transición democrática...y muchas cosas más”, en *Globalización, Identidad y Democracia*, México: Siglo XXI.
- ARELLANO GAULT, David (1995), “El meteorito que mato al dinosaurio
- ARELLANO GAULT, David (1995), “Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte”, en *Revista Gestión y política pública*, México: CIDE, vol.IV, núm.1.
- ARELLANO, David (2010), “Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el efecto ‘neto’”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, año 72, núm. 2.
- ATAY, Luisa; GONZÁLEZ, Jesús E; CÁCERES, Alfonso; RODRÍGUEZ, Daysi; MONTERO, Carmen; NUÑÉZ, Linda (2008), “Percepción de la comunidad sobre la gestión municipal en el Estado Anzoátegui Venezuela”, en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Venezuela: Universidad de Venezuela, Vol. 14, Núm. 2 (julio-diciembre 2008).
- AZZELINI, Darío (2007), “El socialismo del siglo XXI”, en el *XXVII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association*, Montreal (septiembre de 2007).
- BALL, S. (1990), “La perspectiva micropolítica en el análisis de las organizaciones”, en *Actas del I Congreso Interuniversitario de Organización Escolar*, Barcelona.
- BARDISA RUÍZ, Teresa (1997), “Micropolítica en la escuela: Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, España: OEI, núm. 15 (septiembre-diciembre).
- CABRERO MENDOZA, Enrique (2005), “La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?”, en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile (18-21 Octubre).
- CALDERA ORTEGA, Alex Ricardo (2012), “Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia” en *Documentos de Trabajo*, México: FLACSO.
- FIGUEROA IBARRA, Carlos (2008), “América Latina en el umbral del posneoliberalismo”, en *Revista Metapolítica: la mirada limpia de la política*, México, vol. 12, núm. 59 (mayo/junio 2008).
- GONZÁLEZ, Fernando y J. Ramón GIL (2008), “e-Democracia y oportunidades de participación en los portales estatales mexicanos”, en *Revista de Administración Pública*, vol. XLIII, No. 3 (septiembre-diciembre 2008).
- HOYLE, E. (1996), “Organization Theory in Education: Some issues”, en *Actas del IV Congreso Interuniversitario de Organización Escolar*, Tarragona.
- OSPINA BOZZI. Sonia (1993), “Gestión, política pública y desarrollo social”, en *Revista Gestión y política pública*, México: CIDE, vol.2, núm.1

- OLÍAS DE LIMA GETE, Blanca (2003), “La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la administración y el ciudadano: las Cartas de Servicios”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 25. (Caracas. Feb. 2003).
- ORTÍZ ZERMEÑO, Christian Jorge y Gerardo HERNÁNDEZ CHACÓN (2008), “Transparencia, rendición de cuentas y ciudadanía: el caso mexicano”, en *Revista de Administración Pública*, vol. XLIII, No. 3 (septiembre-diciembre 2008).
- PASCUAL ESTEVE, Josep María (2001), “De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades” en *Elements de debat territorial No. 13*, Barcelona.
- ROYERO, Jaim (2008), “Gestión de sistemas de investigación universitaria en América Latina”, en *Revista Iberoamericana de Educación*. Venezuela.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (2010) “¿Innovando en la gestión pública? La experiencia mexicana en los gobiernos locales” en *Espacios Públicos*, Vol. 13, Núm. 27, pp. 10-32, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- SÁNCHEZ, María Eugenia (2008), “Un marco conceptual de la mejora en la Administración Pública. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración”, en *Revista de Administración Pública*, vol. XLIII, No. 3 (septiembre-diciembre 2008).
- UVALLE, Ricardo (2004), “Servicio Profesional y la nueva gestión pública”, *Servicio Profesional de Carrera*, vol. 1, núm. 1.
- WARREN, Venís (2000), *Managing the dream: Reflections on Leadership and Chang*, USA: Editorial Mcgraw Hill.
- WINOCUR, R. y A. GIGLIA (2002), “Posibilidades y alcances de las técnicas antropológicas para el estudio de la cultura política”, en R. Winocur (coord.), *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*, México: PORRUA/IFE/FLACSO.

DOCUMENTOS PROGRAMATICOS Y NORMATIVOS DE GOBIERNO

- PDM 2000-2003, *Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*, H. Ayuntamiento de Texcoco.
- PDM 2003-2006, *Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006*, H. Ayuntamiento de Texcoco.
- PDM 2006-2009, *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*, H. Ayuntamiento de Texcoco.
- PDM 2009-2012, *Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012*, H. Ayuntamiento de Texcoco.
- Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Texcoco 2007, H. Ayuntamiento de Texcoco 2006-2009.
- Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Texcoco 2008, H. Ayuntamiento de Texcoco 2006-2009.
- Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Texcoco 2009, H. Ayuntamiento de Texcoco 2006-2009.
- Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Texcoco 2010, H. Ayuntamiento de Texcoco 2000-2012.
- Gaceta Municipal, H. Ayuntamiento de Texcoco 2003-2006.
- Gaceta Municipal Diciembre de 2008, H. Ayuntamiento de Texcoco 2006-2009.
- Informe de Actividades Abril 2005, H. Ayuntamiento de Texcoco 2003-2006.
- Primer Informe de Gobierno 2006-2009, H. Ayuntamiento de Texcoco.
- Segundo Informe de Gobierno 2006-2009, H. Ayuntamiento de Texcoco.
- Tercer Informe de Gobierno 2006-2009, H. Ayuntamiento de Texcoco.

Páginas Web Consultadas

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- BETANCOURT TANG, J.R. (2006), *Gestión Estratégica: Navegando Hacia El Cuarto Paradigma*, edición electrónica gratuita en www.eumed.net/libros/2006c/220/. Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2010.
- CASTAÑO GUILLÉN, Julián (2010), *La dirección de resultados en las empresas privatizadas*, en <http://www.eumed.net/tesis/2009/jcg/concepto%20de%20Privatización>. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2010.
- FEMENIA, Nora (2005), *Conflicto organizacional: intervenciones posibles y necesarias*, Estados Unidos: Florida International University, en <http://www.intermediacion.com/conflictoorganizacional.htm>. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2010.
- GIMON, Alonso (2010), *Marco teórico del cambio organizacional*, en <http://www.gestiopolis.com/canales/gerencial/articulos/no%208/Cambioorganizacional.htm>. Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2010.
- MARTÍNEZ GÓMEZ, Antonio (2010), *Gestión estratégica y desarrollo local en Elche*, en <http://www.futurelx.com/esfera/documentos/Gesti%C3%B3nEstrat%C3%A9gicaYDesarrolloLocal.pdf>. Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2010.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, José Samuel (2004), *Estrategias metodológicas y técnicas para la investigación social*, México: Universidad Mesoamericana, en http://www.postgrado.unesr.edu.ve/acontece/es/todosnumeros/num15/02_03/estrategiasmetodologicas.pdf. Fecha de consulta: 6 de enero de 2011.
- MALVICINO, Santiago (2003), *Liderazgo estratégico, cultura organizacional y el cambio en las pymes*, en <http://www.gestiopolis.com/canales/empresadepymes/articulos/53/lidestrategy.htm>. Fecha de consulta: 8 de diciembre de 2010.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE PERÚ, (2010), *Simplificación Administrativa*, en http://www2.minedu.gob.pe/oaac/xts/SIMPLIFICACION_ADMINISTRATIVA.pdf. Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2010.
- NAVAS QUINTERO, Andrés (2010), *La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio*, Colombia: Corporación Ocasá, en <http://www.Revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2023/036-038%20PERS%20OK.pdf>. Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2010.
- QUINTANA, Victor Alexander (2010), *Los motivadores: conflicto organizacional*, en <http://www.monografias.com/trabajos-ppt/motivadores-conflicto-organizacional/motivadores-conflicto-organizacional.shtml>. Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2010.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2008), *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, México, SFP, en: <http://funcionpublica.gob.mx>
- TAPIA B, María Antonieta (2000), *Apuntes Metodología de Investigación*, en <http://www.angelfire.com/emo/tomaustin/Met/metinacap.htm>. Fecha de consulta: 5 de enero de 2010
- WEINTRAUB, E. Roy (2010), *Los Neoclásicos*, en <http://neoclasicos.blogspot.com/2008/05/e-roy-weintraub.html>. Fecha de consulta: 8 de septiembre de 2010.

- VALENZUELA ESPINOZA, Cesar Miguel (2010), *Innovación gubernamental*, en [http://laip.sinaloa.gob.mx/Revistas/CGA/CausaComun/Marzo2007/ANALISIS INNOVACION GUBERNAMENTAL.htm](http://laip.sinaloa.gob.mx/Revistas/CGA/CausaComun/Marzo2007/ANALISIS_INNOVACION_GUBERNAMENTAL.htm). Fecha de consulta: 8 de octubre de 2010.
- VARGAS HERNÁNDEZ (2000), José Guadalupe, *Nuevas formas organizacionales en la gobernabilidad transnacional*, en <http://www.colpamex.org/Revista/Art5/26.htm>. Fecha de consulta: 13 de enero de 2011.
- ZELEDON, Paola Valeria (2010), *El concepto de cambio organizacional*, en <http://www.gestiopolis.com/recursos3/docs/rh/caorpvz.htm>. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2010.

Anexos

ANEXO 1. CUESTIONARIO



UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MÉXICO CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

"Gestión Pública Municipal Y Arreglo Organizacional en el Gobierno de Texcoco de 2006 A 2009"

Buen día:

Como parte de un proyecto de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la UAEM se está haciendo una encuesta con el propósito de conocer algunos aspectos sobre la Administración del Gobierno Municipal 2006-2009, y para ello le pediría fuera tan amable de contestar unas preguntas que no llevarán mucho tiempo. La información que nos proporcione será manejada con la más estricta confidencialidad. Desde luego no hay preguntas delicadas.

Responsable: Lic. Berenice Jaime Romero

Fecha: _____ de 2010 Lugar: _____ No. De Cuestionario: _____

INDICACIONES: Por favor **SUBRAYE** su respuesta. En el caso de las preguntas abiertas escriba su respuesta sobre las líneas.

DATOS GENERALES

- **Edad** ()
 - a) 20-24 años b) 25-29 años c) 30-34 años d) 35-39 años
 - e) 40-44 años f) 45-49 años g) 50-54 años h) 55 y más años
- **Sexo** ()
 - a) Femenino b) Masculino
- **Escolaridad** ()
 - a) Ninguna b) Primaria c) Secundaria d) Técnico
 - e) Bachillerato f) Licenciatura g) Maestría h) Doctorado
- **Perfil académico** ()
 - a) Económico b) Médico c) Social d) Humano e) Ingeniería
Administrativo Biológico
- **Puesto que desempeñaba durante la administración del gobierno municipal 2006-2009**

- **Antigüedad** ()
 - a) Entre 2 y 3 años b) Entre 3 y 4 años c) Entre 4 y 5 años d) Más de cinco años
- **Inicio de labores en la Gestión de gobierno**
Año de inicio _____ Año de término _____

9. En su opinión, durante dicha administración se modificaron los planes, programas y leyes para facilitar el uso de recursos económicos: ()
a) Si b) No c) No sabe

10. Durante la administración municipal 2006-2009 se formaron comisiones de trabajo para prestar los servicios municipales: ()
a) Si b) No c) No sabe

Si su respuesta fue SI conteste la siguiente pregunta si no pase a la pregunta No. 12.

11. ¿Participo en alguna de esas comisiones? Mencione en cuál (es) y cuál fue su participación:

II. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

12. ¿Cuál era la misión (razón de ser) del gobierno municipal 2006-2009? ()
a) _____

b) No lo sé

13. ¿Cuál era la visión (rumbo, hacia dónde se quería dirigir, hasta dónde y cuándo se quería llegar) del gobierno municipal 2006-2009? ()

b) No lo sé

14. ¿Conocía los objetivos de su área como parte del gobierno municipal 2006-2009? ()
a) Si b) No

15. ¿Estaban definidos los objetivos de su área en el plan, programas y proyectos del gobierno municipal? ()
a) Si b) No c) No sabe

16. ¿En qué porcentaje considera usted que los objetivos y metas de los planes y programas del gobierno municipal de 2006 a 2009 se cumplieron en su área? ()
a) Menos de 50% b) Entre 50 y 79% c) Entre 80 y 99% d) 100% e) No lo se

17. ¿Aplicó el Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) en sus actividades laborales dentro del gobierno municipal? ()
a) Si b) No c) No sé nada al respecto

18. ¿Participó usted en las actividades de planeación del ayuntamiento? ()
a) Si b) No

Si su respuesta fue SI conteste la siguiente pregunta si no pase a la pregunta No. 20

19. ¿Cómo? _____
