

**Consejo Directivo 2007-2010**

**Isidro Muñoz Rivera**  
**PRESIDENTE**

**Apolinar Mena Vargas**  
**VICEPRESIDENTE**

**José I. Rubí Salazar**  
**José Martínez Vilchis**  
**Edgar Hernández Muñoz**  
**Eruviel Avila Villegas**  
**Julio C. Rodríguez Albarrán**  
**Marco A. Rodríguez Hurtado**  
**Ramón Montalvo Hernández**  
**María G. Monter Flores**  
**Roberto Padilla Domínguez**  
**Sara D. Pérez Olivares**  
**CONSEJEROS**

**Luis Videgaray Caso**  
**TESORERO**

**Sergio R. Chavelas Maruri**  
**SECRETARIO EJECUTIVO**

**Directorio**

**Isidro Muñoz Rivera**  
**PRESIDENTE**

**Sergio R. Chavelas Maruri**  
**SECRETARIO EJECUTIVO**

**DIRECTORES**

**Juan Maccise Naimé**  
**PROFESIONALIZACIÓN**

**Adriana E. Bazán Trousselle**  
**EDITORIAL**

**Rafael M. Navas Camacho**  
**ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS**

**DELEGADOS REGIONALES**

**Miguel A. Villafuerte y Eudave**  
**TLALNEPANTLA**

**Arturo Cruz Sanabria**  
**VALLE DE CHALCO**

**Ivette Mondragón González**  
**IXTLAHUACA**

**Oswaldo Gómez Tovar**  
**IXTAPAN DE LA SAL**

**Victor M. Macedo Valdés**  
**TOLUCA**



## Edición

© **Revista IAPEM**  
Instituto de Administración Pública del Estado  
de México, A.C.

Director de la Revista  
Ricardo Uvalle Berrones

Dirección Editorial

Av. Morelos Pte. Núm. 809  
Col. La Merced, Toluca, México,  
C.P. 50080. Tels. (01722) 213 46 72, 213 46 73 y  
213 46 74.

correo electrónico: [instituto@iapem.org.mx](mailto:instituto@iapem.org.mx)  
Página web: [www.iapem.org.mx](http://www.iapem.org.mx)

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido

Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al uso

Exclusivo del Título:

04-2007-082814234900-102

**Revista IAPEM.** Impresa en Toluca, México,  
(abril 2009)

Los trabajos que aparecen en esta obra  
son responsabilidad de los autores y no  
necesariamente expresan el punto de vista del  
Instituto de Administración Pública del Estado  
de México, A.C.

Diseño Editorial: IAPEM

Portada y Armado:

Héctor F. Cortés Mercado

## Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones  
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán  
Rodolfo Jiménez Guzmán  
Roberto Moreno Espinosa  
Julián Salazar Medina  
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle  
SECRETARIO TÉCNICO

## Editorial

A partir de septiembre de 2008 en que empieza una de las crisis más agudas en el mundo contemporáneo, la economía de mercado en la lógica del sistema capitalista, se encuentre en condiciones adversas que no cesan. Con la quiebra de uno de los sectores más importantes que la integran como el financiero, enfrenta momentos preocupantes debido a que las principales variables del desarrollo no funcionan de manera óptima. La caída del empleo, el quebranto de instituciones de crédito, los paros técnicos en la producción de bienes, el cierre de negocios, la caída de la producción y el consumo, así como los programas de rescate bancario, indican que los desarreglos del mercado se han extendido de manera global.

La recesión tiene ahora alcance hacia todos los países del mundo. La interdependencia de los sistemas económicos es al mismo tiempo la interdependencia de oportunidades y ventajas que pueden enfrentar. Sin embargo en los tiempos actuales son más las desventajas de la crisis que las alternativas de superación.

Los Estados Unidos de Norteamérica son la cabeza del desastre mayor que incide en las sociedades y las economías del mundo contemporáneo. Han tenido que invertir con autorización del Departamento del Tesoro dos billones de dólares para que los bancos con problemas de operación continúen flotando y con la intervención del Congreso, se han autorizado 700 mil millones de dólares para ayudar a otras



instituciones crediticias que tienen alta la cartera vencida. Las acciones de gobierno se orientan también a la creación 3.5 millones de empleos, de los cuales el 90 por ciento se localiza en el sector privado.

Por sí algo faltará, el Presidente de la Reserva Federal Ben Bernanke ha declarado "...que la severa recesión en Estados Unidos podría prolongarse hasta el 2010, a menos que el gobierno tenga éxito en estabilizar el sistema bancario y los mercados financieros con medidas fuertes" (Excelsior, Sección Dinero, 25 de febrero, 2009). Ello ha provocado que el gobierno norteamericano asuma el control de acciones de los bancos como el caso de Citi Citigroup, en el cual tendrá una participación del 40 por ciento.

En este sentido, Bernanke afirma que no se trata de una nacionalización y define a esta "como la toma de control de la totalidad del capital de una empresa, sin que existan otros accionistas" (Excelsior, Sección Dinero, 26 de febrero de 2009).

México no es ajeno a las turbulencias crediticias y financieras. En los últimos tiempos han perdido su empleo 2.26 millones de personas; la tasa de desempleo aumento en 5.0%; el gobierno anuncia un plan de ayuda a la industria automotriz porque en ella labora un millón de personas, la balanza comercial registra un déficit alto -16.8 millones de dólares- y el Banco de México registra que "el país tuvo una caída en sus ingresos por exportaciones, remesas y renta petrolera que le generó un déficit de 15,527 millones de dólares en la cuenta corriente de la balanza de pagos,

que equivale a 1.4 por ciento del PIB” (Excelsior, Sección Dinero, jueves 26 de febrero, 2009).

Ante tal situación, los problemas de la sociedad contemporánea van en aumento. La caída en los niveles de vida no se detiene. Hay menos recursos públicos para la atención de los problemas de la sociedad y ello conduce a condiciones en las cuales la maniobra para gobernar no es amplia. En este sentido, el papel de la autoridad pública es fundamental para amortiguar los impactos negativos, las desigualdades sociales y la regulación de los conflictos.

La crisis de escasez del capital y el crédito vuelve la mirada hacia los Estados, motivo por el cual, su actividad es cada vez más importante. No obstante, el papel del Estado es ahora de mayor responsabilidad. Con el dinero de los contribuyentes tiene que evitar la catástrofe de empresas, bancos, financieras y fiduciarias.

Se impone por tanto, que la transparencia y la rendición de cuentas sean herramientas que se apliquen escrupulosamente para vigilar y supervisar el destino último de los recursos que se aplican para que las economías de mercado no caigan en situaciones todavía más críticas. Conviene recordar que la capacidad de los Estados los obliga al ejercicio prudente de los recursos públicos. Los tiempos del agitado estatismo en el cual no se conocía con certeza qué hacían los gobiernos, los políticos y los administradores públicos no debe retornar.

Con base en la capacidad acreditada del Estado, la vigilancia sobre los mercados en particular los financieros y de crédito tiene que ser más efectiva. Se impone en consecuencia, que las políticas de regulación no tengan vacíos o huecos para dar paso a prácticas irregulares. Cuando falla la regulación a cargo de las autoridades públicas, se propicia un ambiente de especulación y abuso que no tiene más límite que la restricción del Estado para evitar que siga creciendo.

Tienen que diseñarse sistemas de gestión pública que favorezcan que la regulación, la transparencia y la rendición de cuentas impidan una crisis como la actual. De no ser así, sobrevienen las fallas de gobierno que son la vez, fallas del Estado; en consecuencia, las actividades no productivas se apoderan de la riqueza producida; esta se concentra aún más y se favorece un clima de desconfianza que afecta a la sociedad, los gobernados y desde luego a los mercados.

En una situación así, los que ganan son los menos, porque se pone en riesgo el conjunto de la sociedad civil y con ello se comprometen el destino de las instituciones públicas. Es fundamental que la capacidad de respuesta del Estado ante una crisis como la actual, sea encaminada a potenciar la vigilancia y regulación como medios que han de limitar las pérdidas de los agentes privados para que no se trasladen los costos colectivos de los rescates bancarios y financieros a los contribuyentes. Nada más desigual en una sociedad que unos ganen a costas de otros, sobre todo con prácticas ilegales.

Tanto la especulación como las operaciones ilícitas son contrarias a la vigencia sana del interés público. Por tanto, la capacidad institucional del Estado tiene que fortalecerse para evitar que el individualismo sustentado en el egoísmo y la insensibilidad acaben con la confianza de la sociedad, la vida productiva de la economía de mercado y que se generen suspicacias en relación al orden jurídico y político que organiza la vida comunitaria.

Más allá de los problemas financieros y crediticios, están los problemas de naturaleza política que se acrecientan en la medida que se frena la prosperidad en la sociedad. Cuando disminuye la calidad de vida, se incrementa la desigualdad social y cuando ésta se reproduce, el conflicto político aumenta la tensión social porque la lucha por los recursos escasos se intensifica. La tarea del gobierno consiste en hacer cumplir las reglas justas de convivencia para que tanto la autoridad, las empresas, los trabajadores y los ciudadanos tengan mejores condiciones para reproducir sus condiciones de vida. Si alguno de esos actores se rezaga en la obtención de los beneficios colectivos, sobrevienen circunstancias negativas que polarizan a los grupos y organizaciones, hasta desembocar en situaciones que acentúan los conflictos.

La responsabilidad de la autoridad consiste en evitar que los conflictos tomen la delantera respecto de los sistemas de cooperación que son el medio para que tanto el mercado económico como el mercado político, tengan una relación eficaz de correspondencia. Ambos

mercados tienen que regirse por los principios rectores -constitucionales y legales- que determinan cómo los costos y los beneficios tienen que balancearse para que la tensión entre las personas y grupos no aumente a consecuencia de mayor desigualdad social.

La tarea de gobernar es compleja en tiempos de abundancia y progreso; lo es más en condiciones de crisis y escasez del dinero. Las demandas sociales siguen aumentando y en este sentido, hay menos recursos para satisfacer desde el Estado, todas las peticiones que se le formulan. Por ello, las condiciones políticas para administrar la crisis tienen que ser favorables desde el punto de vista de que la tarea de gobierno sea cada vez más efectiva, vigorosa y responsable. La línea divisoria entre la cooperación y el conflicto no es tajante. Uno y otro aumentan o disminuyen en razón directa a la capacidad de la autoridad para hacer posible que en lo individual y lo colectivo existan ventajas a través de las cuales se aprovechen mejor los recursos escasos.

En este número se analizan temas relacionados con la apertura y responsabilidad de las instituciones administrativas, el nexo complejo entre institucionalismo, gobernanza y sociedad civil, el sentido de la gobernancia en las organizaciones públicas, un modelo de innovación para la gestión de los recursos, la visión federalizada del sistema de carrera, la evaluación del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior y el Sistema de información y procesos en la Procuraduría Federal del Consumidor.



**Contenido**

<b>Artículos</b>	<b>11</b>
<b>Apertura y responsabilidad de las instituciones público-administrativas en el contexto actual</b> <i>Rina Marissa Aguilera Hintelholzer</i>	<b>11</b>
<b>Institucionalismo, gobernanza y sociedad civil</b> <i>Corazón Raquel Lozano González</i>	<b>37</b>
<b>La gobernanza en las organizaciones. Hacia un modelo en la Administración pública mexicana</b> <i>Om Christian Alvarado Pechir</i>	<b>63</b>
<b>Un Modelo de Innovación en la Gestión Municipal de los Recursos</b> <i>Juan Carlos Centeno Maldonado</i>	<b>85</b>
<b>Hacia una visión federalizada del servicio profesional de carrera</b> <i>Mauricio Covarrubias Moreno</i>	<b>131</b>
<b>La Evaluación del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior PRONABES-Estado de México 2001-2005 desde la perspectiva de las políticas públicas</b> <i>Jacqueline Nader Acra</i>	<b>155</b>
<b>El Sistema Integral de Información y Procesos (SIIP) en la Procuraduría Federal del Consumidor. Gestión y Resultados</b> <i>José Armando García Ñuño</i>	<b>189</b>

<b>Agenda Glocal</b>	<b>273</b>
Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012	273
<b>Numeralia</b>	<b>321</b>
Tipificación del Delito de Trata de Personas en las Legislaciones Penales en México	321
<b>Reseña de Libro</b>	<b>327</b>
Marketing político e imagen de gobierno en funciones <i>Pedro Aristeo Álvarez Maldonado</i>	327
<b>Criterios para colaborar en la Revista IAPEM</b>	<b>331</b>
<b>Revistas de interés</b>	<b>337</b>

# Apertura y responsabilidad de las instituciones público-administrativas en el contexto actual

Rina Marissa Aguilera Hintelholher\*

## Abstract

*El artículo explica la relevancia de lo público para las instituciones administrativas, considerando que es la base para que la tarea de gobierno sea aceptada por los ciudadanos con base en la producción de resultados que modifican de manera favorable las condiciones de vida en la sociedad; asimismo que en el mundo de la sociedad contemporánea es fundamental que los procesos de apertura y responsabilidad caractericen a una gestión pública que se ocupe de los gobernados y que tome distancia de posiciones que la centran en sí misma, situación que provoca el alejamiento de los gobernantes y los gobernados, lo cual quebranta las relaciones de reciprocidad que debe haber entre unos y otros.*

*Palabras clave: Administración pública, apertura, ciudadanos, espacio público y responsabilidad.*

*The article explains the relevance of the public for the administrative institutions, considering that it's the base for the government task to be accepted by citizens with base in the production of results that modify in a favorable way the conditions of life in society; in the world of the contemporary society is fundamental that the processes of opening and responsibility characterize a public management that takes care of the governed ones; situation that brings opens an space between governors and govern ones, which breaks the reciprocity relations that must exist between each of them.*

*Key words: Public administration, opening, citizens, public space and responsibility.*

\*Maestra en Administración Pública y Secretaría para Asuntos del Personal Académico en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

## ***El concepto de lo público en la Administración Pública***

Hoy en día un tema de debate es el relacionado con el concepto de lo público, ya que es una de las premisas más conspicuas que dan vida a las sociedades democráticas, porque se reconoce como un espacio que admite la expresión de opiniones, posturas y formas de organización que permiten a los ciudadanos tener una presencia importante y pertinente en la atención de los asuntos colectivos. Aunque lo público tiene y ha tenido un lugar en el desarrollo de las sociedades, es en la época moderna donde su expresión es más nítida, ya que hay un conjunto de condiciones que deben cumplirse para dar paso a una convivencia más efectiva y productiva.

Lo público se gesta en el mundo moderno desde el siglo XVII y se fortalece en el siglo XVIII con el advenimiento de las instituciones que dan origen y sustento a la sociedad civil y el Estado de derecho.

En este sentido, el espíritu de lo público se integra por los elementos de asociación, comunidad, cooperación y corresponsabilidad que hacen posible la preservación del interés compartido más allá de los individualismos exacerbados. De estos elementos se nutre la organización política de la sociedad que es el Estado y se da paso para que el interés por lo común sea un requisito clave en la construcción de las instituciones modernas. El espíritu de lo público toma como base las relaciones de sociabilidad que son fruto de la convivencia gregaria de los seres humanos.

El espíritu de lo público es el sustrato del poder colectivo que se establece para garantizar libertades, derechos y responsabilidades. Es a la vez, el supuesto irrenunciable para que el poder colectivo tenga los elementos

de validez institucional que dan paso a la legitimidad democrática.

En este caso, el poder colectivo es el poder público, que garantiza la vigencia del orden establecido, considerando la importancia de la comunidad civil, la cual se integra por personas libres y responsables. En consecuencia, es factible considerar que en el espíritu de lo público tienen cabida los ciudadanos activos que a través de la participación y la representación, reclaman su derecho a tener un lugar en la diversidad de los asuntos colectivos y por tal motivo, dejan atrás las relaciones de servidumbre y vasallaje que negaban su condición de personas libres para intervenir en la discusión, análisis, formulación y preservación de las leyes.

Es imprescindible el papel que desempeñan los ciudadanos activos porque son fruto de la democracia moderna y en ese sentido, el espíritu de lo público es un requisito para institucionalizar su lugar con base en el universo de los derechos y las obligaciones. El espíritu de lo público es toma de conciencia para aceptar vivir de modo compartido en la comunidad civil y política. La aceptación de esta situación da lugar a que la toma de conciencia sea efectiva y de esa manera se transite del estado de naturaleza a la vida de la institucionalidad, es decir, de reglas que tienen valor para todos y que, por lo mismo, se deben cumplir.

La felicidad política de los ciudadanos depende de que su toma de conciencia a través de la formación cívica garantice que lo público se convierta en el referente de su comportamiento por cuanto a derechos, obligaciones y expectativas. La felicidad política debe entenderse como una felicidad que es común, es decir, para todos los miembros de la sociedad civil y es fruto de la capacidad de gobierno que se acredita en espacios y tiempos dados, en este caso, los que corresponden a la vida moderna.

La felicidad política se asocia con el espíritu de lo público y éste con la formación de la sociedad democrática y con un sistema de autoridad que se diseña sobre la base de la universalidad compartida, se aplica a todos por igual para que la gestión de la cosa pública se efectúe sin favoritismos o privilegios.

### ***La importancia de lo público en la Administración pública***

Es importante señalar que la Administración pública moderna se inscribe en la formación de la sociedad civil y el Estado de derecho, lo cual significa que su naturaleza responde tanto a valores sociales como políticos. Sin embargo, la Administración pública es portadora de un amplio contenido público que tiene su origen y riqueza en la diversidad de los elementos que nutren la vida asociada. La importancia de lo social y lo político es indiscutible para la Administración pública; sin embargo, lo público es punto cardinal para comprender el objeto, alcance y compromisos que tiene en la sociedad moderna.

Lo público se retoma para ahondar en el conocimiento de la propia Administración pública moderna y de ese modo destacar su naturaleza a la luz de los problemas, demandas y expectativas que tienen su raíz en la sociedad. Lo público es para la Administración pública el sedimento que la define como una institución imprescindible y versátil para llevar a cabo la atención y solución de los problemas comunes. Lo público no se entiende únicamente como la agregación de voluntades individuales, sino como un espacio que se forma y desarrolla con características peculiares en la vida moderna.

Lo público es una pista que conviene explorar para destacar los elementos más conspicuos que ubican a la Administración pública como una institución que se encarga del gobierno de la comunidad y que tiene como tarea última asegurar la felicidad política de la población civil y los ciudadanos.

El objetivo del poder político encarnado en el Estado, es que los miembros de la sociedad al vivir bien, puedan hacerlo de modo fructífero. El objeto de la Administración pública con base en lo público, es asegurar que los gobernados confirmen su sentido de pertenencia e identidad a partir de que sus condiciones y relaciones de vida sean satisfactorias para que tengan un desempeño útil y productivo tanto en la sociedad como en la economía. Esto implica que puedan transitar de la atención de sus necesidades básicas hasta llegar incluso al confort, que sería una etapa de vida que reflejaría las capacidades institucionales del orden establecido para conseguir su realización integral.

El objeto central de la Administración pública es que lo público sea atendido con eficacia y oportunidad para que los miembros de la comunidad puedan incorporarse, asegurar y consolidar su pertenencia en el mundo de lo común y compartido. Es por este motivo que el papel de la Administración pública es y debe ser atender y solucionar aquellas necesidades que teniendo origen privado, rebasan las relaciones familiares de la casa para ingresar al ámbito de lo público.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>“...la acción pública puede entenderse como la capacidad de las organizaciones de la sociedad para intervenir, definir, construir y corresponsabilizarse en la integración de la agenda de los principales problemas colectivos que deben atenderse por parte de la autoridad, con el propósito de que esta los aborde con los recursos institucionales de que dispone darles soluciones o resolución permanente” Ricardo Uvalle Berrones “Gestión de lo Público” en El Léxico de la Política en la Globalización. Nuevas realidades, viejos referentes. Coordinadores Germán Pérez Fernández del Castillo y Juan Carlos León y Ramírez. pág. 212.

Cabe destacar que las insuficiencias, carencias y problemas que trascienden la esfera de lo privado para ingresar al espacio de lo público, es lo que acredita y legitima la intervención de la Administración pública en la vida comunitaria. Además, lo privado y lo público no se entienden sin aludir a lo social que es el núcleo que lo privado ocupa cuando hay necesidades domésticas que únicamente pueden atenderse con los recursos e instrumentos de lo público.

Lo social es una extensión de lo privado y se caracteriza porque es un territorio en el cual se vierten y reflejan aquellas carencias y demandas que se sitúan más allá de la voluntad y deseos de los particulares y que constituyen focos de atención por parte de los poderes y las autoridades constituidos como entidades supremas de la vida pública. Lo social es el lugar donde las insuficiencias de lo privado empiezan a hacerse públicas y deben atenderse con base en capacidades y poderes externos que deben encargarse de atención cuidado y respuesta.

Lo social es el primer sitio de lo público y condensa la suma de carencias individuales y familiares que deben ser objeto de atención pública. Lo social se integra por el conjunto de relaciones, prácticas y carencias que articulan a los individuos para que puedan vivir en comunidad. Lo social es la veta que en la cual lo privado se manifiesta como un factor que tiene limitaciones que por sí mismo no puede superar y en consecuencia, las capacidades de lo público se convierten en el medio más funcional para remontar las propias limitaciones de los particulares.

El valor público de los asuntos domésticos denota cómo el espacio de lo social se convierte en un referente vital para la Administración pública. Implica además, que la sociedad tiene capacidades limitadas que necesitan atenderse con óptica más amplia para que los recursos fluyan al igual que se han las decisiones que se han de convertir en



acciones específicas. La Administración pública se enlaza con los asuntos domésticos a través de planes, programas y proyectos que, como medios de respuesta, tienen la ventaja de utilizarse de manera focalizada, es decir, atendiendo a grupos y organizaciones específicas.

Cabe señalar que un aspecto importante es lo social y para la Administración pública es el eje que acredita su actuación institucional, desde el momento en que se vincula con las relaciones civiles de las personas y grupos. Hay pues, motivos para destacar que la Administración pública en lo público implica que lo común y lo general sean atendidos con base en criterios, recursos, políticas, decisiones y acciones que se enlazan hasta vertebrar respuestas de gobierno. De este modo, el comportamiento diferenciado del espacio doméstico da lugar a la administración de lo social y ésta es la clave para situar a la Administración pública desde la óptica de la sociedad moderna.<sup>2</sup>

En efecto, la responsabilidad de la propia Administración pública, es jugar un papel básico en la elaboración y aplicación de los programas que son el resultado de decisiones de gobierno que reflejan los acuerdos que el Estado es capaz de concertar en el universo de las relaciones sociales y políticas.

Entendida como parte esencial de la capacidad instalada de lo Estados, la Administración pública tiene a su cargo la implementación de las acciones que se encaminan a generar resultados diversos en materia de los bienes y servicios públicos.

<sup>2</sup> "... ni la sociedad se aleja del estado ni el Estado se aleja de la sociedad, lo cual sería un contrasentido, dado que el Estado es la organización política de la sociedad. Consecuentemente, lo privado y lo público no se desdibujan; tampoco evaporan sus relaciones y límites, porque los ámbitos de su actuación dan curso a formas de comunicación, cooperación y coordinación que son necesarias para construir lo público de la sociedad y del Estado." Ibid. Pág. 212.

Por ello, la eficacia de su funcionamiento es primordial para que la oportunidad y calidad de los programas públicos sea el medio que permite responder de modo específico a las demandas de los grupos sociales. Lo relativo a los presupuestos, la programación, la planeación y los proyectos, son pieza fundamental para convertir las decisiones en acciones determinadas.

El Estado tiene en la Administración pública una herramienta que no es susceptible de desvalorizar. El desarrollo de la sociedad es inexplicable sin las acciones de la Administración pública, dado que llegan a los renglones que dan sustento y productividad a los sistemas sociales y culturales.

Los planes de desarrollo en cuanto propuesta ordenada de las acciones de gobierno, así como los sistemas de financiamiento están a cargo de la administración pública, motivo por el cual, el impacto que se ocasiona con su desempeño no deja lugar a dudas, pues la vida pública en cuanto extensión y requerimientos, no detiene su ritmo de demandas para que sean procesadas, reguladas y monitoreadas por las instancias encargadas de su operación.

Cuando se gobierna, los Estados se apoyan en la Administración pública para conseguir los resultados deseados y esperados, ya que los esquemas de previsión y los ejercicios de programación, son palancas importantes para promover la actividad económica y para contribuir en la mejor aplicación de los procesos vinculados con el bienestar compartido. Si la gobernabilidad implica el desarrollo de capacidades de

dirección pública,<sup>3</sup> éstas tienen en la administración pública la cobertura institucional para que se apliquen en los sectores que formulan las demandas sociales.

El papel de la Administración pública en los esquemas de la gobernabilidad no está a discusión. Con la misma se definen y cumplen fines políticos que no es factible desconocer en el ambiente del quehacer estatal, pues éste se comunica ampliamente con los ámbitos del poder que inciden en la definición de las metas y la asignación de los recursos que se negocian en las instituciones.

Generar resultados tangibles y provocar impactos relevantes en la vida económica y social, es lo que permite identificar la senda del crecimiento productivo, así como las estrategias que se orientan a la generación del bienestar social.

Si bien es cierto que la gobernabilidad puntualiza elementos propios del régimen político, no menos importante es que también se explica a partir del mundo administrativo del Estado, ya que en el mismo se localizan los medios principales que se encargan de convertir los insumos materiales, financieros y técnicos en productos específicos como son los bienes, los servicios y las obras públicas que tienen como destino final los diversos requerimientos de la vida social y productiva.

<sup>3</sup> “Dentro de la nueva administración pública, la capacidad de gobierno implica la fortaleza para materializar las políticas democráticas, es decir la dirección pública necesaria para conducir las instituciones públicas y llevar a cabo el gobierno de las instituciones. Esta dirección pública está compuesta por la toma de decisiones y el mando de hombres, basados en un desarrollo estratégico”. Alfonso González Mateos, “La importancia de la dirección pública en la organización e implementación de las políticas democráticas” en Sociedad Ciudadanización y Estado Democrático, (Coordinador) Ricardo Uvalle Berrones., pp. 31-32.

En el mundo administrativo se encuentran las estructuras, los procedimientos, los sistemas, los procesos y las operaciones vinculadas de manera inexorable a los proyectos políticos que están presentes en la acción del Estado.

El mundo administrativo está comprometido con la gobernabilidad democrática, desde el momento en que la decisión política de los dirigentes llega al núcleo de las instituciones estatales y gubernamentales. Si la gobernabilidad democrática alude a la legitimidad política, se destaca que las capacidades administrativas deben ser las mejores para dar cauce y respuesta a los problemas y demandas sociales en un mundo donde hoy en día los recursos son escasos.

Por tanto, la eficiencia de la Administración pública no debe solamente enunciarse, sino demostrarse en los hechos, particularmente, en la satisfacción de las exigencias que se plantean a las autoridades que, mediante elección, ocupan el timón del Estado. De este modo, la estructura y la organización de la Administración pública debe ser congruente con las dimensiones complejas de la gobernabilidad, dado que la democracia, la justicia distributiva y los beneficios tangibles deben focalizarse, no enunciarse en lo abstracto y lo general.

Como instrumento de gobierno, la Administración pública desempeña tareas puntuales vinculadas con el orden público, la calidad de los proyectos de vida, los intercambios económicos, la regulación indispensable, la equidad social y la vigencia de las prácticas democráticas.

Su radio de acción comprende los amplios espacios de la sociedad y no hay segmento alguno de ésta que no sea motivo de su acción necesaria.

Además, es el canal a través del cual se captan, distribuyen y aplican los recursos públicos para orientarlos a los procesos del desarrollo.

Desde la óptica de la gobernabilidad democrática, los fines de la administración pública tienen carácter político y social porque es entendida como la palanca central en los procesos de la dirección pública que conciernen a la complejidad de la sociedad civil contemporánea. Sus fines se enlazan con los proyectos de vida de la sociedad, tienen fundamento constitucional y son formalizados por los órganos parlamentarios que representan la conciencia organizada de la sociedad. Así, los resultados de la acción del gobierno tienen un contexto de aceptación, inconformidad o rechazo que no pueden omitirse para entender a la administración pública desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática.

### ***El papel de los ciudadanos y su relación con la Administración pública***

La relación<sup>4</sup> de los ciudadanos y la administración pública es asunto importante en las nuevas realidades (complejidad intensa e incierta de la globalidad presente) de la sociedad civil. Dichas realidades denotan la postura activa, crítica y demandante de los propios ciudadanos.

<sup>4</sup> “A efectos de ubicar la Administración en concordancia con las expectativas de la comunidad social, es necesario considerar los siguientes tres aspectos: a) la ampliación de la noción de ciudadanía, tanto desde un punto de vista subjetivo como desde un punto de vista objetivo; b) el establecimiento de una relación más igualitaria entre las oficinas públicas y el público en general, en la cual la Administración Pública debería ser percibida como menos autoritaria, y más orientada hacia la producción de servicios; c) la necesidad de contar con una gama elaborada de medidas que garanticen esta orientación, e instituciones con vocación para respetar el ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos, sobre la base de la convicción de que tales instituciones reflejan una obligación organizacional coherente de los gobiernos locales. Giancarlo Rolla y Eleonora Ceccherini, “Entablar relaciones más amistosas entre los ciudadanos y la administración” en Revista Reforma y Democracia No. 12, p. 147.

Son activos porque se organizan y participan para defender con legitimidad los derechos que tienen para participar de modo diverso en la atención de las demandas sociales que formulan. Son críticos porque no permanecen en silencio ante las fallas de la administración pública y le exigen un mejor desempeño que favorezca la vigencia saludable del bien público.

Son demandantes de la oferta de servicios públicos que la administración proporciona y esperan en términos de reciprocidad respecto al pago de impuestos, que la misma sea capaz de producirlos de manera eficiente y equitativa.

El espacio público<sup>5</sup> que hoy encara la Administración pública es dinámico y sujeto a una vigilancia mayor de parte de los ciudadanos. Por eso, la administración y los administradores públicos tienen ante sí, ciudadanos organizados que invocan sus derechos para exigir calidad constante en los bienes y servicios públicos que se producen con los recursos fiscales.

Las relaciones de la administración y los ciudadanos activos tienen sustento político que es importante considerar para situar los modos de la relación política. Si la administración es entendida como parte

<sup>5</sup> “El espacio público nos interesa principalmente por dos razones. En primer lugar porque es donde se manifiesta muchas veces con más fuerza la crisis de ‘ciudad’ o de ‘urbanidad’. Por lo tanto, parece que sea el punto sensible para actuar si se pretende impulsar políticas de ‘hacer ciudad en la ciudad’. Y en segundo lugar porque las nuevas realidades urbanas, especialmente las que se dan en los márgenes de la ciudad existente plantean unos retos novedosos al espacio público: la movilidad individual generalizada, la multiplicación y la especialización de las ‘nuevas centralidades’ y la fuerza de las distancias que parecen imponerse a los intentos de dar continuidad formal y simbólica a los espacios públicos. Estamos convencidos que la dialéctica movilidades-centralidades es una cuestión clave del urbanismo moderno. Y que la concepción de los espacios públicos es a su vez un factor decisivo, aunque no sea el único, en el tipo de respuesta que se da a la cuestión anterior. Jordi Borja, “Ciudadanía y espacio público, en Revista Reforma y Democracia, No. 12 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Paidós, p. 29.

insustituible del gobierno de la comunidad política, sus acciones deben favorecer que los miembros de la misma tengan un sistema de vida no de escalas mínimas, sino de amplios satisfactores que permitan el desarrollo integral de las personas y la colectividad.

De este modo, los bienes y servicios públicos no tienen únicamente aspecto administrativo en sí, sino que son la clave para entender las relaciones políticas del ciudadano con la administración.

En efecto, la ciudadanía contemporánea valora su contribución fiscal a la hacienda pública y espera que los servicios de orden y seguridad permitan que su ámbito civil y patrimonial tenga los elementos fundamentales de protección y disfrute para tener la certidumbre institucional, de que no habrá cambios arbitrarios en las reglas que garantizan la posesión y el disfrute de la propiedad, entendida como un derecho que tiene reconocimiento universal en la sociedad moderna.

La reciprocidad entre la administración y los ciudadanos es núcleo total para el fomento de la vida civil y productiva, para que sea constante y próspera. En este sentido, los servicios públicos<sup>6</sup> han de contribuir para que las necesidades comunes de los ciudadanos sean satisfechas en materia de alcantarillado, agua potable, alumbrado, pavimentación, limpia; atención y el despacho eficiente de los trámites que se vinculan con las actividades productivas y sociales.

<sup>6</sup> “El aspecto distintivo de la administración pública está en el carácter político de los servicios públicos. El contenido y el nivel de estos servicios esta determinado por consideraciones cualitativas, y por un compromiso públicamente defendible entre valores competitivos, en lugar de estarlo por un criterio de lucro. La propia demanda de atender al criterio empresarial de ‘eficiencia’ es una demanda política” Beetham, D. (1987) Bureaucracy. Milton Keynes: Open University Press citado en Luis Carlos Bresser Pereira. Reforma del Estado para la Ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional, 1999, p.127.

De igual manera, lo relativo a la atención médica, la seguridad social, el esparcimiento público y las prestaciones sociales son rubros importantes a considerar para que los ciudadanos tengan los elementos fundamentales de la calidad de vida a la que tienen derecho.

Para la sociedad en su conjunto, los servicios públicos a cargo de los administradores del Estado, son indispensables para que la calidad de vida se garantice en el orden civil y productivo de la sociedad.

La cobertura de los servicios públicos es amplia, plural<sup>7</sup> y diferenciada, ya que se conecta de manera importante con el espectro de relaciones y organizaciones que integran el cuerpo activo de la sociedad.

En ese sentido, llega a los diversos grupos, clases, personas y organizaciones que tienen un lugar en la vida social y por ello son demandantes asiduos, de lo que la administración pública es capaz de producir en cuanto institución benevolente.

Los servicios que la administración proporciona también se traducen en la producción de bienes públicos<sup>8</sup> que, por definición, son accesibles a toda la sociedad sin importar edad, condiciones de vida o preferencias

<sup>7</sup> “La sociedad plural no fue dato relevante para el Estado liberal, que suponía igualdad ante la Ley un mismo carácter ciudadano en todos los hombre, pero que prescindió de registrar y atender la diversidad de intereses, de ideas y de condiciones de la vida económica, desde las más acomodadas hasta las más precarias. Más el tiempo y las circunstancias hicieron que la sociedad tomara conciencia de su pluralidad; las clases y los grupos sociales, especialmente los menos favorecidos se dieron cuenta de la insuficiencia del concepto de libertad para la mayoría y en consecuencia, de la necesidad de construir, con participación activa del Estado, condiciones reales que hicieron posible para ellos libertades reales y no abstractas por consideración singular de las diversas ubicaciones socioeconómicas en que vivían” Pedro G. Zorrilla Martínez “Estado y Modernización de la Administración Pública, en Tendencias contemporáneas de la Administración. (Coordinador) Víctor E. Bravo Ahuja., pp., 364-365.

<sup>8</sup> “... bienes públicos que convencionalmente se definen como aquellos que si están disponibles para una persona, están disponibles para otras sin costos extra, es decir, sus costos marginales de producción tienen a cero y no es posible excluir a nadie de su consumo” José Ayala Espino. Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico...., pp. 237-238.



ideológicas. Es el caso de las calles, los parques, las plazas, los museos y las bibliotecas que, en calidad de bienes públicos, son accesibles a todos y llegan a establecer relaciones puntuales con los diversos beneficiarios.

El modo en que los ciudadanos tienen acceso a los servicios y los bienes públicos es determinante para identificar el grado de aceptación o rechazo que la administración pública tiene en relación a ellos. La aceptación política de la administración pública depende de su capacidad para proporcionar con equidad y sensibilidad los bienes y los servicios públicos que le son demandados continuamente desde diversos lugares que conforman la complejidad de la vida pública.

El modo de garantizarlos en cuanto tiempo, forma y beneficios es importante para efectuar la evaluación que los ciudadanos realizan sobre la misma. El gobierno de la sociedad moderna es impensable sin las tareas que efectúa la administración pública.

Son pues, los servicios públicos, la estrategia que permite acercar a los ciudadanos y la administración pública tomando en cuenta su utilidad e importancia. Es una estrategia que se origina en las relaciones sociales y políticas que involucran en el mundo moderno a la administración pública con formas distintas de acción que confluyen en la vida pública.

La administración y los ciudadanos son el otro capítulo de la gobernabilidad democrática, ya que los servicios que proporciona se orientan a influir de manera positiva en las relaciones que aseguran el desarrollo más armónico de las personas y la sociedad.

Lo relacionado con el bienestar social y el mejoramiento en las condiciones de vida de los ciudadanos, se enlaza con la cobertura de los servicios públicos, y sobre todo, con las formas de administrar la complejidad insoslayable de la sociedad.

Por otra parte, el acceso de los ciudadanos a la Administración pública es otra parte a considerar de modo prioritario en el quehacer de las instituciones gubernamentales. Lo que realiza la Administración pública tiene como meta el fortalecimiento del bien común, sin embargo, la acción ciudadana exige ahora mayor presencia en las cuestiones de índole social y pública, ya que no está dispuesta a ceder ante las estructuras del intervencionismo estatal.

Por tanto, la información que la propia administración produce debe considerarse un bien público, lo cual significa que es dominio general, en este caso, de los grupos que integran el mosaico social y político de la sociedad. El intercambio de la información entre el ciudadano y la administración pública es cuestión de primer orden para situar el cosmos civil y político que corresponde a las nuevas realidades de la sociedad contemporánea.

Además, la participación de los ciudadanos en el funcionamiento de la administración pública es otra situación a considerar con importancia en las instituciones. Ello significa que en los problemas que son comunes a los ciudadanos, le exigen a las autoridades públicas la oportunidad de incorporarse a la administración pública para la atención conjunta de las necesidades sociales.

Así, la Administración pública se convierte en un sistema de vida que es capaz de coordinarse con los ciudadanos y multiplicar los esfuerzos que tienen como objetivo aprovechar recursos y compartir responsabilidades.

El ciudadano, al participar en la operación de la administración pública, asume una mayor responsabilidad que corrobora una situación activa que es congruente con el despertar de los espacios públicos. Los tiempos de la administración majestuosa e insensible no corresponden a las movilizaciones que los ciudadanos efectúan para reivindicar los derechos que reclaman con vigor y creciente organización.

La actividad de los ciudadanos es para las instituciones públicas un elemento de primer orden que toma en cuenta la propia administración pública, pues la tarea de gobierno se realiza en contextos plurales y organizados que no están dispuestos a ceder la iniciativa que les corresponde para que los gobiernos y las administraciones públicas decidan qué hacer sin la opinión de los grupos organizados.

### ***La relación de la ciudadanía y el servicio público***

El nexo entre la Administración pública y los ciudadanos tienen en el servicio público un marco de orientación que es fundamental destacar el valor y la importancia del servicio público en cuanto medio que facilita la comunicación más directa entre las instituciones del gobierno y los ciudadanos que demandan a la administración pública la atención y solución de sus carencias y problemas.

El servicio público no es el trámite, por el trámite ni la secuencia por la secuencia, sino la oportunidad de que la Administración pública tenga un acercamiento directo con los usuarios del mismo que son los ciudadanos.

Lo que corresponde a la función pública como concepto abstracto se traduce en elementos concretos cuando las acciones del servicio público

se despliegan hacia el universo de las carencias y las demandas sociales. Por ello, el servicio público tiene un valor político y democrático porque su alcance es incluyente, es decir, se vierte a los grupos y personas de la sociedad sin tomar en cuenta consideraciones económicas, políticas, ideológicas y culturales.

La Administración pública moderna es por definición una institución de servicio en favor de la comunidad civil y política. Responde a las reglas del bien común, y tiene como sentido de su acción procurar que la sociedad encuentre en el Estado condiciones de seguridad y protección para desarrollar sus capacidades de manera más efectiva.

Al servir a los ciudadanos, la propia Administración pública reproduce las condiciones que le favorecen desempeñarse como una forma de intervención y regulación que son necesarias para el desarrollo más equilibrado de la vida pública. Servir a los ciudadanos implica tener capacidad de atender, procesar y responder a los problemas comunes sin más compromiso que fortalecer la importancia de que la vida pública tenga los elementos primordiales para su impulso y aliento.

El servicio a los ciudadanos nace del mandato electoral, es decir, las autoridades electas tienen la obligación de movilizar las diversas instancias de la administración pública, con el auxilio de los cuerpos administrativos que tienen a su cargo organizar y ejecutar los planes que son interés compartido.

Tanto las autoridades electas como las designadas se encuentran en una posición de compromiso para dar cauce a los imperativos de la vida en sociedad. Así, las políticas públicas son el instrumento que relaciona a las autoridades y los ciudadanos para definir y asumir compromisos que tienen incidencia positiva para transformar las condiciones de la vida

social y política. En este caso, el servicio público es el responsable de definir y aplicar las políticas públicas que se necesitan para la atención estratégica y puntual de los problemas sociales.

En este sentido, el servicio público se integra por las autoridades electas y designadas quienes tienen la responsabilidad de organizar el quehacer de la administración pública para satisfacer demandas diversas y asegurar para beneficio del Estado, las relaciones de lealtad entre él y los ciudadanos.

### ***El compromiso político con la ética de los servidores públicos***

Un referente hoy en día es sin lugar a dudas el compromiso político con la ética de los servidores públicos y desde luego que desde la óptica de gobierno, hay implicaciones éticas, políticas e institucionales que es conveniente destacar. Toda oferta de gobierno es portadora de valores éticos desde el momento en que se formula con acento positivo. Si la ética concierne a códigos y normas que se orientan a lograr conductas ejemplares por cuanto honradez, eficiencia, responsabilidad y congruencia, los gobernantes tienen el reto de cumplirlos para aumentar el prestigio de las instituciones que tienen a su cargo. Cuando el buen ejemplo prevalece en la vida pública, los bonos políticos están a la alza y ello significa que tienen aceptación significativa para fortalecer su mandato.

La implicación ética en la política, concierne al hecho de que se entiende como una vía que permite conseguir arreglos y negociaciones para dirimir controversias, conflictos y contradicciones. Cuando la política tiene utilidad social y pragmática, es reconocida como una opción confiable

para conseguir que la sociedad viva con estabilidad y gobernabilidad. Un aspecto a resaltar, es que se vincula con el escenario donde hay ganadores y perdedores, es decir, con aquellos que en la competencia por los recursos y las decisiones de la autoridad, consiguen salir adelante o no consiguen ganar algo.

En este sentido, el modo en que la política define esquemas de compensación para los no ganadores en un momento dado, indica que los triunfos y las derrotas en la democracia son transitorios. Por lo mismo, no son situaciones inmodificables, sino que con el curso de los acontecimientos se alteran las condiciones dadas por otras que son fruto de acciones concurrentes y divergentes. Los equilibrios del buen gobierno son dinámicos, no estáticos. Esto significa que un objetivo de la política consiste en que la lucha entre adversarios no se convierta en formas de aniquilamiento, lo cual refleja que su ventaja es para contrarrestar los efectos nocivos que se derivan de la competencia sin referentes ni límites.

### ***Transparencia y rendición de cuentas en el contexto actual***

La honradez y la eficiencia son imperativos para favorecer el despacho oportuno, puntual y confiable de los asuntos colectivos, la Administración pública se convierte en el mejor baluarte para atender y resolver la pluralidad de las demandas y los problemas que se le formulan desde los diversos foros que integran a la sociedad contemporánea.

Es importante señalar que la Administración pública es la responsable de proteger los bienes que la sociedad le confía y tiene como imperativo garantizar el logro continuo de la eficiencia social y pública.

Las prácticas de corrupción, cohecho y patrimonialismo e irresponsabilidad administrativa y burocrática, niegan el espíritu público de la administración pública, y se constituyen en factores corrosivos que atentan contra el bien común.

La rendición de cuentas permite corroborar el grado de cumplimiento de las políticas públicas, así como el impacto que tiene en los distintos rubros del quehacer social y público. En el ámbito de las sociedades más abiertas y pluralistas como son las contemporáneas, el vigor institucional del Poder Legislativo lleva a cabo a través de sus comisiones, comités y el trabajo plenario, la supervisión y la vigilancia de lo que realiza la Administración pública.

La rendición de cuentas es inevitable cuando los procesos para democratizar el poder son estimulados con la participación organizada de los grupos ciudadanos. Por ello, la Administración pública debe comprometerse con los valores de la ética y de esa manera crear un ambiente de confianza institucional de acuerdo con los valores de la honradez, la eficacia y la responsabilidad institucional.

Cabe señalar que la rendición de cuentas y la transparencia van de la mano, toda vez que las mismas son propias de las sociedades abiertas y liberales que reclaman ante el poder, el derecho que tienen para conocerlo, monitorearlo y evaluar, con el fin de que no se convierta en un mal necesario.

Un objetivo de la transparencia es evitar la cultura de la opacidad, propia de sociedades mágicas, cerradas y primitivas, en las cuales se niega la existencia de los ciudadanos libres para que asuman los costos de su actuación. La opacidad es la negación de lo público, y destaca cómo los aparatos del poder se protegen para continuar con ventajas

y privilegios. Por lo anterior, es importante señalar que la transparencia<sup>9</sup> es una vía para fortalecer la publicidad de los asuntos a cargo de los gobiernos, evitando que el ejercicio del poder se efectúe en el espacio de claroscuro.

Demostrar a la sociedad con claridad y transparencia lo que hace el gobierno, permite a ésta convencerse de que las acciones de gobierno se realizan con visibilidad y legalidad del poder gubernamental y que se está atendiendo el reclamo de que los ciudadanos tienen el derecho a participar y ser corresponsables en el quehacer de los asuntos públicos.

El gobierno tiene que demostrar a los ciudadanos que sabe dialogar, deliberar y argumentar, por eso la transparencia tiene contenido democrático desde el momento en que el derecho a la información permite a los gobernados ser parte esencial en los procesos que conducen a la construcción de la vida republicana.

## ***Conclusión***

La transparencia como una política pública se relaciona con el Estado y los ciudadanos, con objeto de que el ejercicio del poder sea democrático para que así contribuya a la eficaz gobernabilidad de la sociedad

<sup>9</sup> “De acuerdo con cifras del Banco Mundial, México pierde cerca de 520 mil millones de pesos al año por causa de la corrupción. El Banco Interamericano de Desarrollo calcula que del 20 al 25 % del valor de todas las compras de gobierno, aproximadamente 57 mil millones de pesos, se pierde a causa de la corrupción. La empresa auditora PricewaterhouseCoopers calcula que la falta de Transparencia en México se traduce en un impuesto para los inversionistas del 15% sobre el monto total de la inversión, que se pierden pero que podrían ser destinados a crear más fuentes de empleo. Más de 8,500 millones de dólares en inversión extranjera directa nunca llegaron a México en 2001 por motivos de falta de transparencia” Hill, Benjamin G “El combate a la corrupción en Democracia: Lecciones aprendidas y retos futuros” en <http://www.prgamaanticorrupción.gob.mx/noticia.BHM.pff>. 3 de febrero de 2009.



contemporánea, la cual exige para su conservación y desarrollo, que las instituciones asuman un rol responsable, con el fin de garantizar que el acceso, la apertura y la visibilidad, sean los atributos de una vida comunitaria consistente y productiva, considerando desde luego, la importancia de que el derecho a la información se consolide a favor de los ciudadanos, los cuales son el centro del quehacer político.

La transparencia y la rendición de cuentas deben orientarse a garantizar prácticas de certidumbre que favorezcan con plenitud, la existencia de un ambiente que responda a la premisa del gobierno abierto y deliberativo, con el propósito de que los gobernados pueden vigilar y controlar a los gobernantes.

La transparencia es el medio que permite la apertura, publicitación y visibilidad de las instituciones político administrativas, en este caso lo público se entiende como un espacio que permite vigilar, presionar y transparentar lo que realizan los políticos y los administradores del Estado para evitar que se conviertan en actores que rigen con acciones confusas.

La importancia de lo público no está a discusión; se convierte en el tiempo actual en referente obligado para que el poder vigente sea visible y accesible a los ciudadanos, evitando así que se favorezca únicamente a los grupos dirigentes. Lo público permite que los gobernantes y gobernados tengan relación dialógica, la cual corresponde a la esencia de la vida democrática y se garantiza de este modo que el poder se convierta en un espacio reservado exclusivamente a los dirigentes estatales. En suma, lo público permite que los gobernados controlen mejor al gobierno y que las administraciones públicas sean cada vez más abiertas para ventaja de la vida comunitaria.

## ***Bibliografía***

**Aguilar, Luis F. (1996) “La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública” en revista de Administración Pública, No. 91, Instituto Nacional de Administración Pública, México.**

**Ayala, Espino José (1999) Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, Fondo de Cultura Económica, México.**

**Beetham, D. (1987) Bureaucracy. Milton Keynes: Open University Press citado en Luis Carlos Bresser Pereira. Reforma del Estado para la Ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional, 1999.**

**Borja, Jordi (1998) “Ciudadanía y espacio público”, en revista Reforma y Democracia, No. 12 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.**

**Bresser, Pereira Luis Carlos (1999) Reforma del Estado para la Ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional.**

González, Mateos Alfonso (2001) “La importancia de la Dirección pública en la organización e implementación de las políticas democráticas” en **Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático**, (Coordinador) Ricardo Uvalle Berrones, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Hill, Benjamin G “El combate a la corrupción en Democracia: Lecciones aprendidas y retos futuros” en <http://www.prgamaanticorrupción.gob.mx/noticia.BHM.pff>. 3 de febrero de 2009.

Rolla, Giancarlo y Ceccherini Eleonora (1998) “Entablar relaciones más amistosas entre los ciudadanos y la administración, en revista **Reforma y Democracia**, No. 12, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

Ricardo Uvalle Berrones, Ricardo (2008) “Gestión de lo Público” en **El Léxico de la Política en la Globalización. Nuevas realidades, viejos referentes**. Coordinadores Germán Pérez Fernández del Castillo y Juan Carlos León y Ramírez. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.

Zorrilla, Martínez Pedro G. (1989) Estado y Modernización de la Administración Pública, en **Tendencias contemporáneas de la Administración** (Coordinador) Víctor E. Bravo Ahuja, Editorial Diana, México.



## Abstract

*El artículo expone la relación interdependiente de factores que concurren en el comportamiento de los sistemas políticos como la institucionalidad, la gobernanza y la sociedad civil, entendidos como motores que se relacionan para generar diversos comportamientos que se incorporan al diseño de sistemas de gestión, los cuales tienen atribuciones, responsabilidades y capacidad de respuesta para que los actores sociales y políticos tengan los medios que facilitan el ejercicio de la autoridad en diversos ámbitos de gobierno como el local, en el cual se generan condiciones para que los procesos institucionales formalicen tipos de corresponsabilidad que permitan abordar con mejores elementos, los restos que se derivan con la existencia de los problemas públicos.*

*Palabras clave: Ámbito de gobierno, corresponsabilidad, gobernanza, institucionalidad y relaciones horizontales.*

*The article sets out the interdependent relation of factors that concur in the behavior of the political systems for example: institutionalism, "gobernanza" and the civil society, understood like engines that are related to generate diverse behaviors that must be acquired to the design of management systems, which have attributions, responsibilities and capacity of answer so that the social and political actors have the necessary means in order to make easier the exercise of the authority in various government's scopes like, for example, the premises in which conditions are generated so that the institutional processes formalize types of joint responsibility which they allow to approach with better elements, the rest that derive with the existence from the public problems.*

*Key words: Scope of government, joint responsibility, gobernanza, institutionality and horizontal relations.*

\*Candidata a Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

## ***Introducción***

La dinámica compleja de los asuntos públicos ha sido abordada dentro de las ciencias sociales desde distintos enfoques. En el presente documento se abordan tres de ellos: institucionalismo, gobernanza y participación ciudadana. La intención de llevar a cabo un análisis sobre los asuntos públicos desde estos enfoques implica considerar como elementos determinantes en las decisiones públicas: el marco legal, la legitimidad de las autoridades públicas que genera el ambiente propicio para hacer obedecer las normas, la creación de esquemas horizontales de toma de decisiones y la incorporación de grupos organizados de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas públicas.

En un primer apartado se aborda institucionalismo y nuevo institucionalismo como un enfoque que permite explicar los fenómenos sociales, políticos y económicos a partir de las normas legales (viejo institucionalismo) o bien partiendo de las estructuras y los valores organizacionales característicos del nuevo institucionalismo –cultura y prácticas informales- que permiten predecir el comportamiento de los individuos.

En el segundo apartado se menciona acerca del nuevo institucionalismo que sirve como referencia para abordar la gobernanza, en la medida en que ésta implica un diseño institucional mucho más flexible y abierto a la participación de otros actores. De tal forma, el diseño institucional de la gobernanza tiene mayores posibilidades de ser efectivo en la medida en que genera incentivos para que un mayor número de actores cooperen en la toma de decisiones públicas. En este sentido, se propicia una colaboración entre los distintos niveles de gobierno así como entre actores públicos y de la sociedad civil.

De tal forma es necesaria la creación de redes y esquemas horizontales de atención de los problemas públicos. Es así que la acción pública no se limita a lo gubernamental y en un modelo de gobernanza la incorporación de actores distintos al gobierno representa un elemento básico para la implementación exitosa de políticas públicas.

En un tercer apartado, se aborda la importancia de la sociedad civil en la atención de los problemas públicos como una muestra clara del grado de civilidad de la ciudadanía para comprender lo trascendental que resulta la colaboración con su gobierno en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Por último, se hace mención del proceso de inserción de los gobiernos locales mexicanos en esquemas de gobernanza para la atención de problemas públicos, tomando como caso de referencia al municipio de Altamira Tamaulipas que actualmente se encuentra en la fase de implementación de un programa de cultura de separación de residuos sólidos que ha sido posible con la creación de una Alianza Público Privada (Public Private Partnership en adelante PPP).

### *Institucionalismo*

El nuevo institucionalismo pertenece a los enfoques que privilegian a las estructuras, en este caso: las instituciones, son concebidas como las determinantes del curso de acción de los agentes. Sin embargo, este argumento por sí mismo no constituye una cuestión novedosa, pues el denominado “viejo” institucionalismo sostenía precisamente la relevancia de las instituciones para la consecución de comportamientos o dinámicas específicas deseables. En este sentido, Montesquieu en el siglo XVIII ya señalaba la importancia de un arreglo constitucional que enunciara la división de poderes con el objetivo de asegurar un

gobierno respetuoso de las libertades. El institucionalismo tradicional todavía logró extender su influencia hasta el siglo XX tanto en Europa como en Estados Unidos.

La complejidad que adquirió la sociedad estadounidense a partir de la década de 1930 tornó cada vez más insatisfactorios los enfoques institucionalistas de origen europeo; pero es hasta después de la segunda guerra mundial que se originan dos nuevos enfoques: el conductualismo (behaviorism) y la elección racional (rational choice).

La crítica principal estaba fundamentada en la inutilidad de las prescripciones legales para describir y entender el funcionamiento real de las sociedades. Por lo tanto, se consideró que debía cambiar el foco de atención de las instituciones al comportamiento (behavior) real de los individuos. La idea central era, de acuerdo con Guy Peters, que “los individuos no se ven constreñidos por las instituciones formales o informales, sino que hacen sus propias elecciones; y en ambas perspectivas las preferencias son exógenas al proceso político [la estructura o las instituciones]”.<sup>1</sup> Para estos enfoques la acción del individuo está determinada por cuestiones de orden socio-psicológico o con base en cálculos racionales del beneficio.

El arribo de enfoques basados en el individuo como el socio-psicológico y el de elección racional estuvieron acompañados de preocupaciones epistemológicas, pues la intención que subyace en estos enfoques es el de otorgarle a la disciplina un mayor rigor metodológico, mayor elaboración teórica de los argumentos, un carácter no-normativo, premisas individualistas, todo ello dentro de un esquema sistémico.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 13.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 27.



La utilidad de los enfoques que se basaban exclusivamente en las premisas del individualismo metodológico, y la racionalidad de las preferencias comenzaron a disminuir cada vez más. Es en la década de los 80 que comienza a plantearse un retorno a las instituciones, pues se “redescubre” su importancia para explicar los fenómenos sociales, políticos y económicos. El nuevo institucionalismo, no obstante, no constituye un conjunto de teorías homogéneas. De hecho, se ha construido un importante debate alrededor de si se trata de uno o varios institucionalismos. Sobre este punto hay autores que sostienen básicamente la existencia de tres especies dentro del nuevo institucionalismo, tal es el caso del artículo de Peter Hall y Rosemary Taylor,<sup>3</sup> mientras que Guy Peters llega a identificar seis.<sup>4</sup>

La expresión “nuevo institucionalismo” fue introducida por James March y Johan Olsen,<sup>5</sup> representantes del institucionalismo organizacional o sociológico; no obstante se la ha tendido a relacionar más frecuentemente con otra vertiente: la del nuevo institucionalismo económico. El nuevo institucionalismo en la economía está representado, principalmente, por la obra del Premio Nobel de Economía Douglass North.<sup>6</sup>

La evolución del “neoinstitucionalismo” ha seguido un camino parecido al de la ciencia política. De acuerdo con José Ayala Espino, el

<sup>3</sup> Estos autores identifican solo al institucionalismo económico, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo histórico; Ver Peter B. Hall y Rosemary Taylor, “Three new institutionalism”, *Political Studies*, Vol. XLIV, 1996.

<sup>4</sup> Las seis versiones de nuevo institucionalismo que identifica son: institucionalismo normativo, institucionalismo sociológico, institucionalismo económico, institucionalismo histórico, institucionalismo empírico y, finalmente, institucionalismo internacional; Ver Peters, *El nuevo institucionalismo*, 2003.

<sup>5</sup> Ver James G. March y Johan P. Olsen, “The new institutionalism: organizational factors in political life”, *American Political Science Review*, vol. 78, núm. 3, 1984; y también ver: *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>6</sup> Ver Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993; y *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza, 1984.

surgimiento del neoinstitucionalismo ocurre como una respuesta tanto al institucionalismo tradicional como al enfoque neoclásico.

La crítica principal hacia los primeros, entre quienes se encuentran Marx, Weber, Veblen y Polanyi, se centra en la ausencia de preocupación por elaborar teorías completas de la influencia de las instituciones sobre la economía. En el caso de los segundos, la objeción principal que manifiestan es sobre la concepción del comportamiento individual racional y egoísta libre de restricciones que no considera el contexto. Ahora bien, tampoco el neoinstitucionalismo económico constituye una escuela homogénea, pues convergen autores con enfoques divergentes, aunque básicamente coinciden en la importancia que le atribuyen a las instituciones.<sup>7</sup>

Se puede sostener, por lo tanto, que el neoinstitucionalismo económico constituye una visión ecléctica. Para los neoinstitucionalistas, señala Ayala Espino, “el supuesto típico de la conducta económica que asume a los individuos como egoístas y maximizadores se puede mantener siempre y cuando se introduzca el papel de las restricciones institucionales y organizacionales en las elecciones económicas de los individuos”.<sup>8</sup>

Una de las características principales del nuevo institucionalismo, en contraste con su versión original, constituye el objetivo de formular teorías lo más completas posibles. De igual forma, si bien los autores pertenecientes a esta escuela otorgan mayor centralidad a las

<sup>7</sup> Ver José Ayala Espino, “Introducción”, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 41.

instituciones, también reconocen la importancia del individuo. En este sentido, no consideran que las instituciones por sí mismas tengan la capacidad de moldear el comportamiento. De tal forma, para que la capacidad explicativa del nuevo institucionalismo sea mayor recuperan premisas sobre las preferencias individuales. Este planteamiento es recuperado de manera decisiva por el institucionalismo sociológico, pero también por lo que Peters denomina institucionalismo normativo.

De acuerdo con estos enfoques del nuevo institucionalismo, para que las instituciones tengan una eficacia mayor dependen de la valoración positiva que les otorguen los individuos dentro de ellas. Dicho de otra forma, las instituciones deben de ser percibidas como legítimas para garantizar su efectividad.

Sobre esta línea también se dirigen los argumentos de Johan Olsen y Nils Brunson al señalar que una reforma organizacional exitosa depende en gran medida de que se tomen en cuenta los valores e intereses de los actores miembros de la organización.<sup>9</sup> A ello hay que añadir, retomando a Robert Goodin, que no importa la forma en que cambien las instituciones (accidente, evolución e intención) “las instituciones que tienen relativamente mayor cantidad de participantes cuentan con una ventaja comparativa frente a las que tienen menos.<sup>10</sup> Es decir, aquellas instituciones que tienen más probabilidades de sobrevivir son aquellas que involucran en su diseño a más actores.

<sup>9</sup> Ver Nils Brunsson y Johan P. Olsen, *La reforma de las organizaciones*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2007.

<sup>10</sup> Robert Goodin, “Las instituciones y su diseño”, *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 42.

## ***El diseño institucional de la gobernanza***

En sus inicios el uso del término gobernanza o gobernación (governance) de acuerdo con autores como Antonio Camou y Renate Mayntz, se entendía como el acto de gobernar. Para Mayntz gobernanza se trata de un nuevo modo de gobernar en donde se tejen redes de cooperación entre los actores públicos, sociales y privados, de esta manera los asuntos públicos son atendidos a través de mecanismos de políticas públicas.

De acuerdo con Cabrero gobernar es conducir la acción colectiva, para lo cual se requiere la construcción de la acción pública, que no se reduce a la acción gubernamental.<sup>11</sup> La acción pública incorpora a los actores público gubernamentales, público sociales y privados en la atención de los asuntos públicos, partiendo de la premisa de que las autoridades públicas no pueden hacerlo todo por si mismas y que los ciudadanos deben participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que son considerados problemas públicos y que les afectan directamente.

El concepto de acción pública según Cabrero (citando a Duran) coloca al “Estado como un socio en la co-construcción colectiva de las opciones a los problemas públicos, esto implica un desplazamiento de la acción estatal que abandona la dirección de arriba hacia abajo para colocarse en un esquema horizontal como un actor más”.<sup>12</sup>

De tal forma gobernanza se puede definir como la relación social de cooperación entre el Estado y la sociedad civil para resolver problemas colectivos y lograr el bienestar público a través de la formulación de

<sup>11</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, Acción Pública y desarrollo local, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 19.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 20.

políticas públicas. La atención de los problemas públicos requiere su incorporación previa a la agenda de gobierno, se pueden encontrar iniciativas desde adentro (del gobierno); iniciativas desde la sociedad y por último iniciativas desde afuera.<sup>13</sup>

En un modelo de gobernanza, los temas entran a la agenda bajo esquemas democráticos, es decir, el gobierno da lugar a la participación de los distintos grupos o redes de actores en el análisis, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

Para Elke Krahnmann inicialmente el uso del término gobernanza era ocupado como una categoría genérica o un sinónimo de sistema político o estructura del Estado, posteriormente en los años ochenta fue ocupado para hacer referencia a un proceso de reforma de la administración pública como una devolución de la autoridad política de las dependencias administrativas nacionales a las estructuras de gobierno subnacionales y locales. A su vez, gobernanza puede ocuparse para designar una política en un sector en particular (educación, salud, ambiente); de igual manera podemos encontrar gobernanza regional, gobernanza multinivel (como es el caso de la Unión Europea) y gobernanza global que se refiere a las decisiones internacionales de política de los Estados.<sup>14</sup>

Ahora bien, existen ciertos elementos que hacen funcional el modelo de gobernanza, entre ellos podemos encontrar: la legitimidad de las autoridades políticas como resultado de la capacidad de representación de los distintos grupos de la sociedad; así como, las condiciones

<sup>13</sup> Cabrero Mendoza, Op, Cit., p. 30.

<sup>14</sup> Krahnmann, Elke. "National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many?", Global Governance, Jul-Sep 2003. Academic Research Library, p. 324-325.

institucionales (reglas del juego) que dan lugar a las relaciones de cooperación entre los actores y generan el diseño institucional de gobernanza.

Asimismo, las redes de políticas son parte del diseño institucional de gobernanza. Éstas se generan entre los actores gubernamentales y sociales y a través de ellas se crean relaciones horizontales en donde el gobierno ya no es el actor central de las decisiones políticas sino que la sociedad organizada y los actores privados son capaces de generar mecanismos de autorregulación y atención de los asuntos públicos.

La relación que es posible encontrar entre el nuevo institucionalismo y gobernanza está vinculada con una argumentación sumamente coherente, sobre la importancia de las instituciones para orientar el comportamiento de los agentes, sin embargo, no cualquier diseño institucional puede llegar a ser efectivo.

Un diseño institucional basado en el modelo de gobernanza tiene mayores posibilidades de ser efectivo en las condiciones sociales, políticas y administrativas del mundo contemporáneo. Esto es así porque la creciente democratización de la vida pública ha influido principalmente en dos aspectos: primero reconociendo la necesidad de descentralizar la gestión de los asuntos públicos; y segundo, llevando a una mayor participación de los diversos actores no gubernamentales a lo largo del proceso de gobierno, esto es, desde el diseño hasta la ejecución y evaluación de las políticas públicas.

La gobernanza es aplicable en distintos niveles territoriales (nacional, regional o intermedio y local o municipal) de hecho la división de competencias entre ámbitos de gobierno obedece a un esquema de gobernanza jerárquica, a la que Kooiman define como “un modo de

interacción entre el Estado y los ciudadanos individuales, grupos u organizaciones de gobierno clásico... sus instrumentos más comunes y ampliamente utilizados son el derecho y las políticas”.<sup>15</sup>

A su vez, la efectividad de las decisiones frente a los problemas públicos dependerá del diseño institucional, el grado de congruencia entre las acciones de atención y las capacidades de involucramiento de un mayor número de actores, siendo necesario considerar que la solución de problemas públicos es más un ejercicio de resolución continua en donde la reformulación de la política pública va generando mejoras graduales y no soluciones de raíz.

Por otra parte, el modo de gobierno de cogobernanza que plantea Kooiman, lo define como “un gobierno horizontal en donde los actores cooperan, se coordinan y comunican sin la intervención de un actor central o dominante”.<sup>16</sup> Es decir, existe colaboración entre actores individuales que se organizan en pequeños grupos de trabajo, por otra parte, se genera una coordinación a nivel de las interacciones sociales entre actores que son organizaciones, mientras que la cooperación se da en y entre el Estado, el mercado, las redes y los grupos organizados.

En un modo de gobierno como el de cogobernanza la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas representa uno de sus rasgos característicos, y por ende en los procesos de reforma del sector público, el empoderamiento de la ciudadanía en la acción pública es una muestra de gobierno participativo y por ende de implementación de condiciones de gobernanza.

<sup>15</sup> Kooiman, Jan. “Gobernar en gobernanza”, en Agustí Cerrillo I. Martínez (comp.) La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p.183.

<sup>16</sup> Ibidem, p.181.

Otro elemento que permite identificar un modo de gobierno de gobernar en gobernanza es la creación de redes como un elemento fundamental para hacer posible la gobernanza, de hecho Guy Peters menciona la importancia de considerar la naturaleza de estas redes, las posibilidades de inclusión y apertura de las mismas hacia los intereses de los distintos actores que buscan influir en las políticas, así como también su grado de autonomía del poder público, que resulta un tanto relativo, debido a que de éste depende su capacidad de influir en la toma de decisiones del gobierno.<sup>17</sup>

Asimismo, las redes pueden en ocasiones llegar e convertirse en sistemas excluyentes, esto debido a que representan intereses concretos de grupos y su grado de influencia en las decisiones colectivas o como parte de la acción pública está en función de su reconocimiento por parte de la autoridad como actores con capacidad de movilización social y en las posibilidades que tengan de impactar en la estabilidad de la sociedad misma al ver ignorada su participación en la toma de decisiones públicas.

Esto quiere decir que el modo gobernar en gobernanza posee una naturaleza democrática cuestionable en la que la resolución de los problemas públicos responde a las interacciones de los actores involucrados y afectados por una decisión de política, mientras que los actores no activos en ese momento -sea porque no representa un tema de su interés o por carecer de capacidad de incidencia en las decisiones públicas- quedan fuera del proceso de solución de problemas.

Es así que las redes constituyen sistemas especializados en temas concretos, por lo que las políticas en las que logren incidir beneficiarán

<sup>17</sup> Peters Guy, "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", Foro Internacional, El Colegio de México, Vol. XLV, octubre-diciembre 2005. p. 591.



significativamente a ese grupo o red, mientras que se pueden generar inconformidades de parte de otras redes que no perciben en el gobierno la voluntad ni las acciones mínimas para generar esquemas de gobernanza cooperativa para la solución de problemas públicos.

En este sentido, Guy Peters hace referencia al riesgo que se corre cuando en la toma de decisiones públicas ocurre una apropiación del interés público por intereses de determinados grupos o redes, y en donde también puede verse afectada la rendición de cuentas, ya que la participación de los sectores social y privado en el diseño e implementación de políticas públicas no permite la existencia de un evaluador imparcial de las políticas, esto significa que el ciudadano no puede ser juez y parte.<sup>18</sup>

En una posición contraria con este argumento, se podría decir que las políticas públicas responden a problemas y circunstancias concretas, por lo que, el impacto de éstas no es aplicable a la sociedad en su conjunto, sino a ciertos grupos que han mostrado a la autoridad pública su inconformidad con determinada situación.<sup>19</sup> Por lo que las políticas públicas enfrentan el reto de contribuir por una parte a la gobernabilidad democrática y por otra a la institucionalidad de la gobernanza.

Por lo tanto, el diseño institucional de la gobernanza debe establecer facultades y atribuciones claras entre los diversos actores, ya sean nacionales, intermedios o locales; así como públicos, privados o de la sociedad civil, esto con el objeto de reducir los “costos de transacción” y garantizar “compromisos creíbles”. La tarea de reducir la incertidumbre en la interacción entre los actores se ve facilitada por el modelo de

<sup>18</sup> Ibidem, p. 595.

<sup>19</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado” en Revista Reforma y Democracia, Caracas, 2000, núm. 20, p.179.

gobernanza, pues en la medida en que se reconoce la legitimidad de la participación de un número amplio de actores en el proceso de gobierno, se generan los incentivos para la cooperación. De tal forma, la gobernanza se proyecta como una forma de gobierno que además de ser más democrática, reúne mucho más elementos para ser efectiva y eficiente.

Me refiero, a elementos tales como la incorporación de distintos actores -que se verán beneficiados o afectados- por la decisión política, así como la capacidad de iniciativa de resolución de problemas públicos con la que cuenta la sociedad, a su vez, la legitimidad de las decisiones de política será mayor en la medida en que se genera un consenso entre gobernantes y gobernados.

Asimismo, la gobernanza constituye una forma de acción pública, en donde, de acuerdo con Cabrero el elemento de la regulación es fundamental y se basa en la creación de esquemas horizontales de resolución de los problemas públicos y donde el Estado ya no se coloca como el actor central para responder a las demandas públicas, sino que existe corresponsabilidad entre los distintos actores involucrados en torno al problema.

Para este autor las políticas públicas constituyen uno de los ejes más fructíferos de la acción pública,<sup>20</sup> aunque ésta última es más amplia y no se refiere exclusivamente al ámbito de resolución de problemas concretos que son parte de la agenda de gobierno.

<sup>20</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, Op. Cit., p.24.

El concepto de redes temáticas según Cabrero se refiere al “conjunto de actores que de alguna forma pueden intervenir en el debate sobre la orientación de una política determinada” a éstas las diferencia de las comunidades de política que son “redes particulares de actores en una situación de relativa estabilidad en su forma de integración y en su estrategia de acción, se trata de grupos que limitan la entrada de nuevos participantes”.<sup>21</sup>

De acuerdo con ello, en un modelo de gobernanza la creación de redes es trascendental debido a que disminuyen los costos de transacción y permiten fluidez en la información y con ello los actores involucrados en el proceso de diseño e implementación de la política pública tienen más oportunidades de vincularse efectivamente, aunque debido a la especialización de las redes es que resultarían más efectivas las comunidades de política -que al menos en apariencia- se trata de grupos mejor organizados y a partir de los cuales se pueden cabildear asuntos públicos con las autoridades que llevan a cabo el diseño de políticas públicas.

Por último, en un modo de gobierno de gobernar en gobernanza se requiere de un diseño institucional claro y suficiente para determinar la participación de cada actor, grupo organizado y/o red temática que busque tomar parte en el proceso de toma de decisiones y en donde las políticas públicas constituyen una herramienta de trascendental importancia para la generación de esquemas horizontales de gestión de los asuntos públicos.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 29.

## ***Sociedad civil***

La sociedad civil se define como una comunidad de ciudadanos que disfrutan de igualdad ante la ley, de sus derechos sociales y políticos, teniendo como única restricción en la búsqueda del bien privado, el respeto por los derechos de los demás. Asimismo, la sociedad civil es capaz de organizarse en subsistemas y de crear organizaciones especializadas que lleven a cabo funciones económicas y sociales.<sup>22</sup>

En un modelo de gobernanza el papel de la sociedad civil exige del ciudadano un alto grado de compromiso con su gobierno en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, por lo que la creación de redes como representantes de la sociedad organizada ante las autoridades públicas, permite una adecuada interacción y cooperación para la resolución de problemas públicos.

En este sentido el Estado deja de ser el actor central en el diseño de las políticas y da lugar a esquemas de cooperación más horizontales en donde el gobierno nacional, intermedio y/o local pueden generar sus propios esquemas de coparticipación con los sectores social y privado en la resolución de problemas públicos.

Es así que el papel del Estado es obrar como la instancia que define y fija con claridad las normas que orientan la acción colectiva de los ciudadanos como individuos y como parte de un sector social o privado. Entendiendo que “la acción colectiva es resultado de las estructuras y arenas de poder que se constituyen a partir de intereses articulados y valores compartidos”.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Mayntz, Renate, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza”, en Revista Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 2001, núm. 21, p. 3.

<sup>23</sup> Ibidem, p.152.

En lo que respecta a la rendición de cuentas (accountability) se entiende a ésta como una responsabilidad colectiva en la que convergen el diseño institucional, la cultura de la democracia y la legalidad, en este sentido autores como Ricardo Uvalle nos llevan a repensar estos elementos como una responsabilidad compartida entre sociedad y gobierno, “un modo de vida que es objeto de institucionalidad”.<sup>24</sup>

En una nueva relación entre sociedad y gobierno es en donde tienen lugar los mayores retos de la participación ciudadana, ya que ésta se asume como parte de los procesos de generación de políticas públicas que incidirán directamente en su calidad de vida.

Asimismo, es fundamental repensar el concepto de acción pública que se define a partir de la reconsideración de que no todo lo público es gubernamental, con lo que se abre paso hacia la inclusión de los actores sociales en la resolución de los problemas públicos.

La capacidad de los grupos de la sociedad civil de incidir en las decisiones de gobierno, implica ser parte de la gestión de políticas, esto es, realizar un proceso de acercamiento orientado a disminuir el nivel de conflicto con las autoridades y abrir posibilidades para establecer esquemas de cooperación gobierno-sociedad civil organizada.

Una virtud de las políticas públicas es entonces de acuerdo con Uvalle Berrones, que...“constituyen un testimonio de cómo la acción pública no es un monopolio del gobierno, sino que responde a formas de representación, participación y cooperación que denotan la organización y gestión plural de los ciudadanos”.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Ibidem, p.153.

<sup>25</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, “La gestión pública en tiempos de intensidad ciudadana” en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003, núm. 54.

En un diseño institucional de gobernanza, la participación ciudadana constituye un elemento indispensable para dar cauce a la satisfacción de las demandas públicas en donde la toma de decisiones sobre los asuntos públicos involucra más allá de las decisiones unilaterales de los gobiernos y permite crear esquemas democráticos de resolución de problemas colectivos en donde las redes son los medios elementales para hacer funcional el sistema de gobernanza y el diseño institucional de la misma.

### ***Gobernanza en el ámbito local: el caso de Altamira, Tamaulipas***

Las autoridades locales en un sistema federal son parte de una gobernanza jerárquica en donde existe una clara división de competencias y obligaciones que deben cumplir en atención a las demandas ciudadanas. Estos gobiernos en su organización interior pueden generar un esquema de cogobernanza en la que la inclusión de los actores de la sociedad civil organizada y de actores privados permita crear relaciones horizontales entre gobierno y sociedad civil para dar atención a los problemas públicos.

De acuerdo con la línea que hemos seguido en este documento, la gobernanza es entendida como un modo de gobernar en el que la cooperación, colaboración y coordinación entre los actores públicos, sociales y privados constituye un elemento definitorio de las relaciones que se generan entre éstos.

Es así que la gobernanza en el ámbito local encuentra amplias posibilidades de generar “buenas prácticas” (best practices) a través de relaciones horizontales y de redes de política.

En el caso mexicano un ejemplo de gobernanza en el ámbito local lo podemos encontrar en el municipio de Altamira, Tamaulipas que ha implementado un programa de cultura de separación de residuos sólidos a través de una Alianza Público Privada (PPP).

Las PPP son definidas como las cooperaciones entre el sector público y el sector privado con fines de desarrollo local, se llevan a cabo entre socios públicos y privados considerando entornos económicos, sociales, ambientales y empresariales. Los proyectos que derivan de las PPP son concebidos en un diálogo entre los socios, financiados y realizados conjuntamente, mientras que las prestaciones de ambos socios se complementan en las áreas de sus respectivas ventajas comparativas.

El caso del que voy a hacer mención a continuación ha sido resultado de la combinación de varios elementos, por una parte, nace con la necesidad del municipio de Altamira, Tamaulipas de generar un esquema participativo y eficiente para atender el problema de la falta de cultura sobre la separación de residuos sólidos, atención a la imagen urbana y disposición final de residuos; mientras que, por otra parte, se busca generar un sistema eficiente de procesamiento de residuos orgánicos a nivel municipal que permita la selección de residuos con potencial de reciclaje para su comercialización y la disposición final de residuos que no tienen algún potencial de aprovechamiento.<sup>26</sup>

Para atender este problema se generó una alianza PPP entre el municipio de Altamira, la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y las empresas privadas BASF Mexicana, la Terminal de LNG de Altamira (TLA) y las corporaciones Shell, Total y Mitsui.

<sup>26</sup> Información proporcionada por el Ing. Alejandro von Bertrab T., Asesor PPP. Agencia Alemana de Cooperación Internacional GTZ México en junio de 2008.

Como resultado de esta alianza, se creó el Programa Municipal de Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial (PMPGIRSUME) en 2006. En 2007 comenzó la fase de implementación del programa; asimismo, se integró un Comité de Seguimiento del Programa integrado por el sector académico y de investigación, regidores, representantes ciudadanos y del sector industrial.

El programa consideró como líneas estratégicas:<sup>27</sup>

1. Fortalecimiento institucional de las dependencias de la administración pública local: Dirección de Servicios Públicos y Medio Ambiente;
2. Diseño operacional y de ejecución en el proceso de prestación del servicio de recolección, así como en los subsistemas de barrido, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos; y
3. Fomento la participación de la sociedad civil

Estas líneas estrategias se generaron de forma consensuada a partir de la realización de un taller de planeación estratégica en el que participaron los distintos sectores del municipio, así como académicos, investigadores, representantes vecinales, empresariales y municipales. A través de dicho ejercicio fue posible identificar los problemas y posibles estrategias a implementar, se tomaron en cuenta factores económicos, sociales y situación real municipal, así como a partir del principio de responsabilidad compartida entre gobierno, sociedad y mercado.

Durante el periodo que va de enero a abril de 2008 se llevó a cabo una labor de sensibilización de la población, en la que se señaló a través de campañas informativas a domicilio en las que se explicaba a la

<sup>27</sup> Información proporcionada por el Ing. Alejandro von Bertrab T., Asesor PPP. Agencia Alemana de Cooperación Internacional GTZ México en junio de 2008.



población el proceso de separación de basura y su importancia, por otra parte, se enviaron cartas firmadas por el Presidente Municipal en las que se invitaba a la población a incorporarse en la implementación del programa, a su vez, también se colocó propaganda en las calles invitando a la población a separar sus residuos sólidos. A fin de medir el impacto del programa en lo referente a sensibilización ciudadana, en septiembre de 2008 se aplicaron encuestas para identificar las percepciones de la población sobre el programa.

La participación del sector privado consistió en la gestión y disposición final de residuos sólidos, en este sentido, el programa prevé la creación de una planta de composteo con capacidad de procesar entre 20 y 30 toneladas de residuos por día, el aprovechamiento de la composta se pretende sea en el vivero municipal y en los parques del municipio.

Asimismo, el relleno sanitario principal de Altamira es operado por el sector privado y en junio de 2008 se encontraba en proceso de regularización operacional, cumpliendo con la norma NOM-083-SEMARNAT-2003.

La participación de la sociedad civil se incentivó a través de la Red de promotores ambientales certificados por la Red Giresol,<sup>28</sup> en este caso se buscó incorporar a un grupo específico de la sociedad: jóvenes de 13 a 16 años que realizan la labor de visitas a domicilio explicando la importancia de separar los residuos sólidos, conforme a los objetivos del programa.

<sup>28</sup> Para mayor información consultar: Red Giresol [www.giresol.org](http://www.giresol.org)

Como podemos observar se trata de un proyecto que es resultado de la relación consensual entre los actores gubernamentales, sociales y privados, en donde las acciones están enfocadas a promover la sostenibilidad ambiental en el municipio. La aplicabilidad exitosa de este programa estuvo ligada directamente con la incorporación de actores no gubernamentales para la resolución de un problema público. En este caso se hizo evidente la importancia de la colaboración, cooperación, coordinación y consideración del marco legal que regula el comportamiento de los distintos actores en un modo de gobierno de cogobernanza.

### ***Conclusiones***

El nuevo institucionalismo constituye un enfoque vigente para el análisis de la realidad de las sociedades actuales. La participación de la sociedad civil representa un elemento trascendental que hace posible el diseño institucional de gobernanza; es así que al tiempo que se reconoce la importancia de las estructuras normativas también se considera la valoración positiva de las instituciones de parte del ciudadano, el cual se coloca como el agente legitimador de las autoridades políticas que acata las normas en función de que éstas constituyan un reflejo de su cultura y valores.

Un adecuado diseño institucional de gobernanza representa un pilar en la creación de esquemas efectivos de atención de los asuntos públicos a partir de la incorporación de un mayor número de actores –redes temáticas, comunidades de política, grupos organizados del sector privado- en la resolución de los problemas colectivos, en este punto cobra vital importancia un diseño institucional adecuado que sea reflejo de los valores y cultura de la sociedad civil.

La participación de la sociedad civil se hace indispensable cuando hablamos de modos de gobernanza y de democratizar al gobierno, con la incorporación grupos organizados de la sociedad es posible dar un salto cualitativo en la creación de una sociedad más comprometida con su gobierno y a su vez, de un gobierno más incluyente en el proceso de toma de decisiones públicas.

Por último, la gobernanza en el ámbito local, representa un ejemplo de la aplicabilidad de un modo de gobierno de cogobernanza en el que la autoridad local se asume como responsable de dirigir los esfuerzos para la resolución de un problema público, pero incorpora a otros actores de la sociedad civil para atenderlo, a manera de que existe una apropiación del programa, de manera tal, que la sociedad pueda asumir una responsabilidad compartida en la generación de alternativas a los problemas públicos.

## ***Bibliografía***

Ayala Espino, José, **Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico**, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

B. Guy Peters, **El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política**, Barcelona, Gedisa, 2003.

\_\_\_\_\_, “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?, en revista **Foro Internacional**, El Colegio de México, vol. XLV, octubre-diciembre 2005.

Cabrero Mendoza, Enrique, **Acción Pública y desarrollo local**, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

Camou Antonio; **Los desafíos de la gobernabilidad**, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Facultad Latinoamericana de Administración para el Desarrollo, 2000.

Goodin Robert, “**Las instituciones y su diseño**”, **Teoría del diseño institucional**, Barcelona, Gedisa, 2003.

Krahmann, Elke. **“National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many?”**, Global Governance, Jul-Sep 2003. Academic Research Library, pp. 323-346.

Kooiman, Jan. **“Gobernar en gobernanza”**, en **Agusti Cerrillo I. Martínez (comp.) La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

March James G. y Johan P. Olsen, **“The new institutionalism: organizational factors in political life”**, **American Political Science Review**, vol. 78, núm. 3, 1984.

\_\_\_\_\_, **El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política**, México, Fondo de Cultura Económica.

Mayntz, Renate, **“El Estado y la sociedad civil en la gobernanza”**, en **Revista Reforma y Democracia**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 21, Caracas, Venezuela, 2001.

Nils Brunsson y Johan P. Olsen, **La reforma de las organizaciones**, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2007.

North Douglass, **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

\_\_\_\_\_, **Estructura y cambio en la historia económica**, Madrid, Alianza, 1984.

Uvalle Berrones, Ricardo, “La gestión pública en tiempos de intensidad ciudadana” en revista **IAPEM**, Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 54, 2003.

\_\_\_\_\_, “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado” en revista **Reforma y Democracia**, núm. 20, Caracas, Venezuela, 2000.

# La Gobernancia en las organizaciones. *Hacia un modelo en la Administración pública mexicana*

Om Christian Alvarado Pechir\*

## Abstract

*Ante el surgimiento del modelo de la gobernancia (goberanza) los intentos por definirla han estructurado ventajas relacionadas con las formas de gobernar, sobre todo, en el fortalecimiento de las democracias en un mundo emergente de gobiernos participativos. Considerando este nuevo modelo, la legitimación del gobierno dependerá en gran medida de la calidad de los servicios públicos y de la manera en que éstos sean suministrados hacia la satisfacción de las necesidades de la población. El modelo aplicado en las organizaciones del sector público, puede representar una alternativa cuyo fin es lograr que las organizaciones sean más horizontales y menos jerárquicas para que sean más eficaces.*

*Palabras clave: Gobernancia, gobernaza, organizaciones, jerarquía y redes.*

*Before the sprouting of the model of goberanza the attempts to define have been structured it advantages related to the forms to govern, mainly, in the fortification of the democracies in an emergent world of participating governments. Considering this new model, the legitimating of the government will depend on the quality of the public services and the way in which these are provided towards the satisfaction of the needs of the population. The model applied in the organizations of public sector, can represent an alternative whose aim is to obtain the organizations to be more horizontal and less hierarchic so that they become more effective.*

*Keywords: Gobernancia, gobernaza, organizations, hierarchy and networks.*

\* Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM y Director de la Escuela de Derecho del Tecnológico de Monterrey campus San Luis Potosí.

### ***Gobernanza: en el debate teórico-conceptual***

El concepto de gobernanza (gobernancia) en sus orígenes, fue un concepto descriptivo de los cambios que a fines del siglo pasado experimentaba el gobernar y el administrar público, dado que funciones públicas, políticas públicas, servicios públicos se llevaban a cabo mediante diversas y crecientes formas de asociación y corresponsabilidad entre las agencias de gobierno y las organizaciones privadas y sociales. El concepto era la representación de que otro modo de gobernar y administrar tomaba forma, distinto al tradicional del gobierno protagonista. Casi simultáneamente el concepto descriptivo se fue reelaborando en concepto teórico, con una denotación que ahora se ha vuelto más estable y compartida (a pesar de diferencias de contenidos y matices) (Aguilar, 2007).

Bajo el mismo marco, Guttman se refiere a los orígenes del concepto como “el mito de la creación de la gobernanza (gobernancia), en donde establece que según el relato convencional, la gobernanza-gobernancia surgió como Zeus, nacida en la era Reagan/Thatcher en la cúspide del nuevo entendimiento económico. La línea brillante entre los males de ayer y las promesas de mañana, privan a los reformadores de un rico conjunto de tradición que podría poner a prueba y avivar su perspectiva (Guttman, 2004: 14).

De igual manera, afirma que el uso de grupos privados para realizar funciones “gubernamentales” no es una tradición nueva o siquiera reciente. El Estado moderno se originó en la transición del uso que hacía el rey de los actores privados (por ejemplo, los nobles) para realizar fines públicos, hacia el crecimiento de las burocracias permanentes compuestas por funcionarios. En los siglos XVI y XVII, los imperios mercantiles fueron financiados por alianzas entre el sector público y



el sector privado, como las corporaciones británicas y holandesas de las Indias. En la Francia posrevolucionaria, los agricultores fiscales, un Estado dentro del Estado; mitad una corporación comercial y financiera y mitad un gobierno, eran los mayores patrones y recolectores de impuestos. En los siglos XVIII y XIX, los banqueros privados prestaron servicios a los estados como si los asuntos del Estado fueran negocios comerciales privados. Las investigaciones recientes muestran que la noción de que la sociedad civil es todo lo que se quiere para arreglar un estado disfuncional no es nueva (Guttman, 2004: 14-15).

Asimismo cuestiona ¿De qué manera las alianzas actuales entre el sector público y el sector privado, por usar uno de los principales medios de la gobernanza (gubernancia), difieren de las del pasado? El trabajo de Hernando De Soto demuestra el valor de un marco histórico para someter a prueba las propuestas de reforma de hoy. De Soto señala que, desde un punto de vista estructural, las relaciones mercantilistas de los siglos XVI y XVII pueden, de hecho, parecerse a las alianzas entre el sector público y el sector privado que fomentan los reformadores de hoy. La diferencia, dice De Soto, surge sólo cuando uno va más allá de las semejanzas estructurales y ve las leyes y los incentivos que hay debajo de las alianzas (Guttman, 2004: 15).<sup>1</sup>

Actualmente, un término que está surgiendo y que está siendo considerado en algunos debates, es el de la gobernanza, incluso este término ha llegado al discurso de los Organismos Internacionales, y que muchos de ellos han fijado su postura y aplicabilidad en cuanto al término.

<sup>1</sup> Véase De Soto (1989), *The Other Path*, capítulo siete, "The Parallel With Mercantilism". Véase también Thomas Stanton (2002), *Government Sponsored Enterprises: Mercantilism Companies in the Modern World*.

Sin embargo, el debate se ha tornado un poco confuso, a grado tal que todas las palabras se pueden usar como un mismo sinónimo. Esto debido a las diferentes acepciones que las palabras traducidas del inglés o de francés como el vocablo franco-inglés *governance* puedan tener, y tal es el caso de las palabras que derivan de la citada palabra como “gobierno”, “governabilidad”, la propia “governancia”, “governanza”, “governación” y “governamentalidad”.

Aunque todavía resulta extraño para los hispanoparlantes el uso del término “governanza” para referirse a lo que en el idioma inglés se denomina “*governance*”, la Real Academia Española de la Lengua ha determinado que es ésta la mejor traducción de ese término, y que se ha dejado de lado las variantes “governancia”, por razones morfológico-históricas, y “governabilidad” por motivos semánticos. Asimismo, la Unión Europea, en el marco sobre el Foro Europeo sobre Governanza Empresarial realizado en octubre de 2004, ya utiliza oficialmente esta traducción.

En este sentido, Luis Aguilar, en su conferencia dictada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, llevado a cabo en Santo Domingo, República Dominicana del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007, hace la acotación textual de que *governanza* no es el barbarismo de una traducción llana del vocablo inglés “*governance*”. La Real Academia Española en su Diccionario de la Lengua Española, desde siempre ha afirmado que el término *governanza* es una expresión antigua para denotar “la acción y efecto de gobernar o gobernarse”, que lógicamente puede aplicarse a una persona, a una organización o a la sociedad toda. Pero a partir del año 2001 (22ª edición), de manera sorpresiva, pero fundamentalmente correcta, resume el debate teórico de los últimos años y define *governanza* como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de

un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, de lo que se infiere que tal desarrollo ya no es posible sólo mediante la acción del gobierno. Gobernanza y gobernación pueden ser considerados sinónimos, aunque el autor citado emplea el término gobernanza para deslindar, según él, su nuevo contenido conceptual del entendimiento tradicional de la gobernación como acción exclusiva del gobierno y acción que se ejecuta mediante instrumentos de mando y control sobre los sectores sociales.

Asimismo, para Renate Mayntz, la gobernanza es una palabra y un concepto que se ha vuelto últimamente muy popular. Durante mucho tiempo, la palabra “gobernanza” significó simplemente “gobernar”, y esto referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza, sobre todo, para indicar un nuevo modo de gobernar. Tengo que llamar a este nuevo modo de gobernar “gobernanza moderna”.<sup>2</sup> Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la

<sup>2</sup> Luis Aguilar se refiere a la gobernanza moderna al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta - interacción - interdependencia - coproducción - corresponsabilidad - asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales (Aguilar, 2007).

gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997: 53), así los principios de la buena gobernanza son la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia (Sánchez, 2002: 296-353).

Sin embargo, no es objetivo del presente artículo desarrollar el debate sobre el significado de las diferentes acepciones antes señaladas, mucho menos su origen. Pero para efecto de este trabajo, abordaremos en este apartado, dos palabras que sí considero pertinente su análisis en cuanto a significado y origen, para poder así determinar su aplicación en las organizaciones del sector público. Dichas palabras son “gobernanza” y “gubernancia”.

Por otro lado, nos encontramos ante la postura de que existe una gradual repulsa del concepto de gobierno, el cual está siendo desplazado por el vocablo “governance”, pero que hasta hace poco, fue traducido al español como gobernabilidad y más recientemente como gubernancia (Carlos Fuentes y el traductor de las obras de Anthony Giddens así lo traducen) (Guerrero, 2001: 4). Por esta razón, y para efecto del presente trabajo, se hará referencia al término gubernancia.

Consecuentemente, el significado casi literal de gubernancia, es el resultado del ejercicio de la autoridad; es decir, aquello que antaño se conocía como tranquilidad pública. Sin embargo, el término ha tendido a diferenciarse para identificar un fenómeno que, habiendo emergido en el estudio de las relaciones internacionales, ahora se ha desbordado hacia la interpretación de la teoría de las redes organizativas. La idea central del concepto, es que se trata de un fenómeno de naturaleza distinta al gobierno. De hecho, se parte del supuesto de la presencia de la “gubernancia sin gobierno”, que es lo mismo que concebir

funciones que se pueden realizar en cualquier sistema humano viable, sin considerar si dicho sistema tiene organizaciones e instituciones involucradas explícitamente a cargo de realizarlas. Funciones como las señaladas, son los intercambios externos y la prevención de conflictos entre los miembros, y procuración para su sostenimiento. Todas estas funciones están abocadas a la implementación de políticas públicas y el logro de metas del sistema como tal. La índole esencial de tales funciones, consiste en que su desempeño es indispensable si el sistema se ha propuesto persistir intacto a través del tiempo (Guerrero, 2001: 4).

La gobernancia consiste en un fenómeno que representa un conjunto de mecanismos que operan sin coerción y que establece vínculos voluntarios. Su importancia es tal, que los procesos vitales de la asociación se conciben como propios de los asociados mismos, de manera libre y voluntaria, no como una responsabilidad del gobierno (Guerrero, 2001: 4).

En suma: gobernancia no es sinónimo de gobierno. Gobierno significa una actividad respaldada por una autoridad formal y por poderes de policía que aseguran la implementación de políticas públicas. Gobernancia, en contraste, refiere las actividades respaldadas por metas compartidas que pueden, o no, derivar de responsabilidades legal y formalmente prescritas, y que no tienen poderes de policía ni fuerzan la obediencia. La gobernancia es un fenómeno más comprensivo que el gobierno, pues ciertamente abraza principalmente instituciones de la sociedad civil informales, así como todas aquellas personas y organizaciones cuyo alcance mueve hacia adelante, satisface sus necesidades y realiza sus deseos (Guerrero, 2001: 4).

Gobernancia es un sistema de reglas que trabaja sólo si es aceptado por la mayoría, de modo que contrasta diametralmente del gobierno, cuyas políticas públicas pueden enfrentar la oposición de fuerzas contrarias. La gobernancia es efectiva para realizar las funciones necesarias en la persistencia del sistema, o simplemente no existe, pues una gobernancia ineficaz no es otra cosa que caos; mientras que el gobierno inefectivo no puede concebirse como no existente, sino como débil o precario (Guerrero, 2001: 4).

### ***Problemática actual: gobernancia y su contexto***

A lo largo de su prolongada existencia, los gobiernos han sido objeto de muchas reorganizaciones y reformas. Desde la perspectiva de la administración pública, el motivo primordial de dichas reformas ha sido la eficiencia (o falta de ella) del sector público y la aparente incapacidad del gobierno para manejarse a sí mismo tan bien como lo hacen otras organizaciones de la sociedad (Guy Peters, 2005).<sup>3</sup>

Con relación a lo anterior, Guttman señala que la gobernanza es una “reforma desde arriba”, dirigida por las élites y dirigida a las instituciones de la élite. Los reformadores dicen tener dos objetivos principales. El primero, los reformadores proponen eliminar las burocracias estatales disfuncionales encontrando los medios para hacerles contrapeso, controlarlas, complementarlas o reemplazarlas en el desempeño de los fines públicos. El Informe del Banco Mundial sobre el “Fortalecimiento de

<sup>3</sup> Según Guy Peters, más allá de la importancia que la eficiencia pueda tener para todo conjunto de organizaciones que provea la diversidad de servicios que los gobiernos contemporáneos brindan, la capacidad de estos últimos para responder a las demandas del público es un valor que adquiere aún más relevancia (Guy Peters, 2005).

la gobernanza” del año 2000 comienza diciendo: “cada vez se considera más que las instituciones públicas disfuncionales e inefectivas están en el centro del reto del desarrollo económico”.<sup>4</sup> Entre estas instituciones defectuosas se encuentra el Estado, pero también institucionales, como los sindicatos y las leyes que se supone están patológicamente entrelazadas con el Estado disfuncional. El segundo objetivo, refiere a que los reformadores proponen aprovechar los recursos no gubernamentales para las tareas de hacer que el Estado rinda cuentas y complementar y reemplazar al Estado en el desempeño de los fines públicos. La gobernanza, explica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), incluye al Estado, pero lo trasciende al incluir al sector privado y la sociedad civil. Los tres son fundamentales para el desarrollo humano sostenible.<sup>5</sup> De manera parecida, la “Conferencia Mundial sobre Gobernanza” organizada por el PNUD en 1999 propuso “reexaminar la idea convencional de que la gobernanza es el campo exclusivo del gobierno y fomentar la reformulación emergente que indica que la gobernanza incluye a todos los organismos del Estado, la sociedad civil y el sector privado.”<sup>6</sup> Con esos fines, los reformadores invitan a corporaciones lucrativas tradicionales y a organizaciones no gubernamentales (por ejemplo, hospitales, universidades y organizaciones religiosas), pero también invitan a organizaciones no gubernamentales nuevas, alianzas entre el sector público y sector privado y redes entre esas instituciones. La relación entre el Estado y esas organizaciones podría definirse como formal o como una mezcla de formal e informal (Guttman, 2004).

<sup>4</sup> Véase Banco Mundial, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, noviembre de 2000, página 1.

<sup>5</sup> El PNUD define a la gobernanza como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país en todos los niveles. Está compuesta por lo mecanismos, procesos e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y arreglan sus diferencias (véase en [http://magnet.undo.org/about\\_us/Mdgdbro.htm](http://magnet.undo.org/about_us/Mdgdbro.htm); en Guttman 2004).

<sup>6</sup> Conferencia Mundial sobre Gobernanza: del Gobierno a la Gobernanza: Hacia el siglo XXI; en Guttman 2004.

Derivado de esto, es que han existido un sinnúmero de reformas hechas dentro del sector público, principalmente al interior de las organizaciones, y que han estado orientadas a fortalecer su capacidad para procesar las demandas de los ciudadanos y para responder a ellas, a través de resultados. Esto se ha traducido en los esfuerzos por reformar la administración pública con el objeto de hacerla más eficiente, y que dichas reformas se han descrito bajo el rubro de la Nueva Gestión Pública.<sup>7</sup>

De igual forma, todos los esfuerzos traducidos en reformas, han enfatizado la capacidad de dichos clientes para la toma de decisiones sobre los tipos de servicios que quieren recibir del gobierno, y por lo tanto, la ciudadanía es vista como sujeto de la acción de gobierno, más que como participante activa en la selección de políticas.

En este sentido, un estilo alternativo de reforma del sector público ha sido el intento de involucrar de manera más directa a la ciudadanía en la acción de gobierno y en la elección de las políticas.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Entiéndase como Nueva Gestión Pública, a aquellas técnicas de gestión que hacen que la administración pública funcione de manera similar a la iniciativa privada, destacando el papel que tendría el gobierno como proveedor de servicios a sus clientes (C. Hood, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, número 69, 1991, pp. 3-19; C. Pollit y G. Bouckaert, *Public Sector Reform*, 2ª. Ed., Oxford, Oxford University Press, 2003).

<sup>8</sup> Este estilo de gobernar ha estado presente desde hace mucho tiempo en muchos países, pero sobre todo, en el norte de Europa (J.J. Kraemer. *The Societal State*. Meppel, Boom en Zoon, 1967.), en donde algunos países que tradicionalmente habían practicado el corporativismo o ciertas modalidades corporativas pluralistas de relación entre Estado y sociedad, habían reforzado las oportunidades para que los ciudadanos participen en el gobierno, al mismo tiempo de que han procurado empoderar (empower) a los escalones más bajos de la burocracia pública (E. Sorenson, "Democracy and Empowerment". *Public Administration*, num. 75. 1997, pp. 553-567). En muchos otros países, ha llegado a ser una estrategia de reforma, como por ejemplo, en Estados Unidos, en donde muchas de las recomendaciones sugeridas por el Programa de Revisión del Desempeño nacional (*nacional Performance Review*, 1993) estaban encaminadas a aumentar la capacidad tanto de los ciudadanos comunes como de los niveles inferiores del servicio público para influir en las políticas y en el estilo de administrar. En Canadá, se sugirieron opciones para que la población interviniera de manera más activa.



El término que en general se ha utilizado para nombrar muchos de estos cambios en la administración pública es el de “governancia”, también conocido como empoderamiento o gobierno participativo, lo que representa mayor participación ciudadana y con ello, mayor calidad en la tarea de gobernar.

La falta de utilidad de la gobernanza, ha repercutido en la continua búsqueda de poder abarcar las formas de conducta institucional que se dan en los procesos formales de toma de decisiones. Consecuentemente, dichos procesos carecen de valor práctico y de la capacidad de generar resultados eficientes. La falta de aplicabilidad de la gobernanza en las organizaciones se traduce en problemas de gobernabilidad en el sentido en que se torna difícil conseguir un orden en una relación en la cual un conflicto amenaza las oportunidades de concretar dichos resultados. En otras palabras, la falta de gobernanza dificulta la claridad diagnóstica que pueda lograr un mayor grado de gobernabilidad organizacional.

Por lo anterior, Luis Aguilar señala que la cuestión sobre la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos se explica en gran medida, porque el gobierno ha perdido capacidades, facultades, poderes, alcances en asuntos centrales de interés general como consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y sociológicas que han ocurrido al cambio del siglo y están en curso, y sobre cuya orientación y dinámica, el gobierno no tiene control total ni determinante. Más aún, en muchos casos, el gobierno parece haber perdido también capacidad cognoscitiva, al mostrarse confuso e indeciso ante las tendencias

económicas contemporáneas y las tensiones domésticas, debido con frecuencia a sus prejuicios ideológicos (neoliberales o socialistas - populistas) que no puede o quiere revisar (Aguilar, 2007).<sup>9</sup>

En respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos y la urgencia de restablecerla y asegurarla dos han sido las líneas generales de respuesta: la gobernabilidad y la gobernanza. Son dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan ambos con la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta, aunque los dos enfoques sean complementarios y, en mi opinión, la gobernanza integre el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones de dirección.

En continuidad y resalte de lo dicho, gobernanza y gobernabilidad tienen como foco cognoscitivo y práctico al gobierno, a su actividad directiva, no al Estado ni a su constitución política, ni tampoco a la estructura del sistema social o económico. Por ende, representan un problema y objeto de conocimiento limitado, no obstante su alta relevancia teórica y práctica por referirse al agente de la conducción social (Aguilar, 2007).

<sup>9</sup> Bajo este, el mismo Luis Aguilar establece que en respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos y la urgencia de restablecerla y asegurarla dos han sido las líneas generales de respuesta: la gobernabilidad y la gobernanza; como él lo llama. Éstos, considerados por él como dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan ambos con la acción del gobierno, y hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta, aunque los dos enfoques sean complementarios y, en mi opinión, la gobernanza integre el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones de dirección. En continuidad y resalte de lo dicho, gobernanza y gobernabilidad tienen como foco cognoscitivo y práctico al gobierno, a su actividad directiva, no al Estado ni a su constitución política, ni tampoco a la estructura del sistema social o económico (Aguilar, Luis en XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, 30 octubre al 2 noviembre. 2007).

Adicionalmente a lo anterior, las sociedades requieren de un cierto grado de gobierno; deben existir mecanismos que definan e implementen objetivos colectivos para la sociedad. En este sentido, y más aún en regímenes democráticos, el modelo tradicional de gobernar, donde todo gira alrededor de la autoridad jerárquica y en la conducción desde el centro, es el que ha provocado la problemática antes señalada.

Por lo tanto, la gobernancia aplicada a las organizaciones del sector público, que son las que ponen a funcionar el aparato administrativo, tiene como finalidad reducir los elementos jerárquicos del sistema, y por tanto de la organización. El diagnóstico básico de los malestares del gobierno, es que la jerarquía ha provocado que se desperdiciara el talento de muchas personas y que se relegara al público.<sup>10</sup> En una postura extrema, algunos autores sostienen que puede haber gobernancia sin gobierno y que las redes sociales pueden muy bien organizarse a sí mismas y proveer de dirección a segmentos específicos de la sociedad.<sup>11</sup>

En el contexto de la gobernancia, las redes suelen considerarse un componente central de la capacidad de gobernar. La idea fundamental es que, en torno a toda área de política, existe un conjunto de organizaciones y actores (que generalmente incluye también a algunos organismos gubernamentales) que la condicionan, y aunque el término redes es usado cuando se hace referencia a la gobernancia, lo que se arguye en este sentido, es la apertura por parte del sector público hacia la participación de la sociedad civil y de los niveles inferiores de la propia organización. La idea principal, es la de revertir el dominio de

<sup>10</sup> Véase B.G. Peters, *The Future of Governing*. Lawrence. University Press of Kansas, 2000; cap. 3.

<sup>11</sup> R.A.W. Rhodes. *Understanding Governance*. Buckingham. Open University Press, 1997. Véase también J. Koolman. *Governing as Governance*. Londres, Sage, 2003.

los superiores jerárquicos e incrementar las posibilidades en la toma de decisiones (Guy Peters, 2005).

### ***La gobernanza y su aplicabilidad en las organizaciones públicas***

Como se ha visto, se puede estipular que la gobernanza estudia todos los mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se ejerce la autoridad económica, política y administrativa de una organización, tanto empresarial como estatal o del tercer sector, sobre todo, en las organizaciones no gubernamentales. Busca comprender cómo queda determinada la conducta de las instituciones por todo el variado conjunto de agentes y reglas que influyen sobre ella.

Dentro de un enfoque multidisciplinario, la gobernanza analiza, entre otras cosas, cuál es el diseño interno de una estructura organizacional; cómo operan los sistemas internos que regulan las relaciones entre los miembros de una organización; cómo influyen los actores externos a la organización que tienen algún tipo de interés en la misma; cómo impactan los marcos jurídicos que regulan sus acciones; cuáles son las normas morales y sociales que influyen la conducta de las personas dentro de una organización, desde los niveles básicos hasta altos mandos.

Sin duda, al hablar de que la gobernanza es un campo multidisciplinario, se habla de existen principales grupos de disciplinas tales como la teoría de las organizaciones; aspectos sociales del management; nueva gestión pública; las teorías económicas; las relaciones internacionales; las teorías jurídicas; las teorías financieras sobre el corporate governance; las teorías sobre factor humano, como el comportamiento

organizacional; las teorías de liderazgo; la ciudadanía corporativa; las políticas públicas; las regulaciones entre el Estado y sociedad, principalmente en las organizaciones no gubernamentales; incluso, algunos incorporan al marco multidisciplinario de la gobernancia, a la responsabilidad social empresarial.

En consecuencia, y con un enfoque multidisciplinario, la gobernancia se encarga de analizar el complejo sistema de la conducta organizacional que se da desde la familia, hasta una empresa u organización formal<sup>12</sup> del sector público o privado. En este sentido, la gobernancia no puede ignorar ningún tipo básico de vida institucional.

Bajo este marco, cuando las organizaciones se hacen más abiertas y participativas, los miembros de una organización se sienten más motivados para invertir en ellas su tiempo y energía que redundan en un mejor desempeño de la organización. Así de acuerdo con la gobernancia, el sector público operará mejor si los clientes, y quizá el público en general, se involucren más, y al involucrarse más, al haber mayor participación de lo público y de los miembros de una organización, también puede verse como un medio para elevar la confianza y la legitimidad; la pérdida de confianza, es el resultado, en parte, de la percepción de que los gobiernos están muy alejados de los ciudadanos.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Para Amitai Etzioni, las organizaciones formales son el esquema de división de tareas y poder entre la posición de la organización y las reglas que se espera que guíen la conducta de los participantes definida por la administración. Asimismo, señala que de la administración científica y de las relaciones humanas han surgido los conceptos de organización formal e informal, donde el primero, se deriva de la serie de factores considerados cruciales por la administración científica y generalmente se refiere al esquema de organización designado por la administración (Etzioni, 1972: 58-73).

<sup>13</sup> El incremento de la legitimidad está estrechamente vinculado con las ideas ahora populares sobre la importancia de la sociedad civil en la tarea de gobernar; para ser eficaz, especialmente en términos democráticos, el gobierno debe ser apoyado por una sociedad civil activa (R.D. Putnam, R. Leonardo y R. V. Nannetti, *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993. Véase también en M. Hooge y D. Stolle, *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Context*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2003).

Bajo la perspectiva de la gobernancia, la legitimación depende de un elemento más democrático y político, pero tal legitimación política no fluye a través de los actores políticos, sino más bien se deriva de las relaciones ciudadanas más directas con el gobierno y, en particular, con las burocracias gubernamentales; el éxito democrático del modelo de gobernancia depende de que el universo de grupos represente todos los intereses involucrados (Guy Peters, 2005).

Dadas las consideraciones pasadas, la gobernancia, para la administración del sector público y las políticas públicas, es aún más descentralizado que el de la Nueva Gestión Pública, en el sentido de que las jerarquías deben ser reducidas, logrando así una forma de gobernar en donde la conducción se haga desde abajo en líneas horizontales y no desde la cúspide gubernamental. La participación de todos los miembros de todos los niveles dentro de una organización en el aparato burocrático, puede incrementar su compromiso de alcanzar los objetivos de la organización, y en consecuencia, también su eficacia. Dicha eficacia, puede presentarse en gran medida gracias a la posibilidad de delegar algunas tareas en las redes de organizaciones (Guy Peters, 2005).

De igual forma, se ha señalado a lo largo del presente trabajo, que la gobernancia tiende a reducir la jerarquía. En este sentido, las organizaciones públicas presentan múltiples niveles jerárquicos, y bajo la óptica de la gobernancia, la jerarquía, como un principio organizacional, debe ser entendida sólo como un principio que establece que es indispensable delimitar y definir claramente los distintos niveles en cuanto a funciones.

En contrario sensu, la jerarquía no debe representar o significar falta de eficiencia y eficacia. Por lo tanto, y debido a los altos niveles verticales

que existen en las organizaciones del sector público, la gobernancia dentro de ellas contempla estructuras más flexibles y tendientes a la horizontalidad, sin que esto signifique que deje de existir la jerarquía.

Junto con el principio de jerarquía, están la paridad de autoridad y responsabilidad, así como la unidad de mando. La primera refiere que a cada grado de responsabilidad conferido, debe corresponder el grado de autoridad necesario para cumplir dicha responsabilidad. En este sentido, no tiene objeto hacer responsable a una persona por determinado trabajo, si no se le otorga autoridad necesaria para poder realizarlo. De la misma manera, resulta absurdo conceder autoridad para realizar una función, si no fincan responsabilidades por los resultados. En estos términos, la autoridad es el grado de autorización que tiene una persona de hacer algo bajo la observancia legal o normativa.

Respecto a la unidad de mando, este principio establece que al determinar centro de autoridad y decisión, para cada función debe asignarse un sólo jefe. Si esto tuviera aplicabilidad en la práctica administrativa en las organizaciones públicos, per se, los grados de verticalidad disminuirían.

Otro principio fundamental, y que también va de la mano con la jerarquía, es la amplitud o tramo de control; principio fundamental bajo la tutela de la gobernancia. Éste postula que un gerente, no debe ejercer autoridad directa a más de cinco o seis áreas o subordinados, para garantizar la eficiencia en la delegación y supervisión así como en la atención de las funciones estratégicas. En contraste, los altos niveles de verticalidad que se dan dentro de las organizaciones en la administración pública, generan la falta de eficiencia y eficacia requerida para cumplir con las demandas de la sociedad.

La gobernanza en las organizaciones, contempla de igual forma la coordinación, donde las unidades o áreas de una organización siempre deberán tener buena comunicación, es decir, la organización es un sistema que necesita que todas sus partes funcionen de manera correcta y debidamente sincronizadas. La verticalidad presente en las organizaciones obstaculiza que dichos fines se cumplan.

Visto lo anterior, la gobernanza dentro de las organizaciones públicas, y como modelo alternativo, debe ser considerada como un proceso, esto es debido a que las organizaciones están sujetas a cambios constantes, a expansión, contracción, fusión, entre otras. Asimismo, la organización suministra los métodos para que se puedan desempeñar las funciones de manera eficiente con un mínimo de esfuerzos; evita la lentitud e ineficiencia en las actividades, reduciendo costos e incrementando productividad. También, la gobernanza al pretender reducir grados de jerarquía y por ende los niveles verticales, reduce o elimina la duplicidad de esfuerzos.

Los grados de departamentalización que se den dentro de una organización, permitirán una mayor especialización; es decir mayor clasificación y delimitación de las funciones, con el fin de realizar una actividad con la mayor precisión, eficiencia y el mínimo esfuerzo. En otras palabras, la departamentalización se logra mediante una división orgánica que permite a la empresa desempeñar con eficiencia las diversas funciones, generando así mayor funcionalidad.



### ***Consideración final***

La gobernancia, como un modelo alternativo para la administración pública, plantea retos fundamentales a las formas tradicionales de gobierno. Esto, bajo la óptica de que representa un intento por sobrepasar las jerarquías y los controles verticales dentro de una organización y hacia sus relaciones con los actores externos. Dichos retos, implican la espera de que el modelo de la gobernancia, pueda ser más aceptable cuando lleguen a existir diversos grupos de interés bien organizados.

En este sentido, la gobernancia aplicada en las organizaciones de la administración pública, pretende diseñar estructuras, procesos y sistemas que originen elevados rendimientos y propicien un desempeño eficiente. La gobernancia organizacional propicia la satisfacción de las expectativas de los actores internos y externos, reduce costos, crea valor agregado y genera competitividad y estabilidad, y por lo tanto, legitimidad.

De acuerdo con Peter F. Drucker, con la globalización y los avances en todos los aspectos, los cambios en las organizaciones serán inminentes. En este sentido, la gobernancia organizacional es un modelo que puede fincar la construcción de nuevas estructuras organizacionales y por lo tanto más funcionales.

El reto de la gobernancia organizacional, como un modelo alternativo, será el de crear estructuras flexibles, efectivas y de alto desempeño; con mayores grados de especialización sin que esto signifique seguir creando estructuras de abajo hacia arriba.

## ***Bibliografía***

**AGUILAR, Luis F. El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana. 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.**

**Banco Mundial, Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy, noviembre de 2000.**

**ETZIONI, Amitai. Organizaciones modernas. UTEHA. México, 1972.**

**GUERRERO, Omar. Pongámonos de acuerdo: ¿Gobierno, gobernabilidad, gobernanza, gobernanación o gobermentalidad? Seminario Internacional “Gobernabilidad y desarrollo democrático”. Marzo 8-9 de 2001. Instituto de Administración Pública de Michoacán. Morelia, Michoacán, México.**

GUTTMAN, Dan. De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de las cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características. **Revista Gestión y Política Pública**, I semestre, año/vol. XIII, número 1, pp. 5-40. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2004.

HOOD, C. **A Public Management for All Seasons? Public Administration**, número 69, pp. 3-19. 1991.

HOOGE, M. y STOLLE, D. **Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Context**. Nueva York. Palgrave-Macmillan, 2003.

KOOLMAN, Jan, **Gobernar en gobernanza**, en **Revista "Instituciones y desarrollo"**, número 16 -1-, 2005.

KRAEMER, J.J. **The Societal State**. Meppel, Boom en Zoon, 1967.

MAYNTZ, Renate. **El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna**. Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina. 5 al 9 de noviembre de 2001. Traducido del inglés por Marie Gamondes-Tulian. Título original: *The State and civil society in modern governance*. Publicado en la **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, número 21. Octubre 2001. Caracas, Venezuela.

**PETERS, Guy. Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas control? Foro Internacional del Colegio de México 182. XLV. 2005.**

**PETERS, Guy. The Future of Governing. Lawrence. University Press of Kansas, 2000.**

**POLLIT, C. y BOUCKAERT, G. Public Sector Reform. Segunda edición. Oxford, Oxford University Press, 2003.**

**PUTNAM R.D., R. Leonardo y R. V. Nannetti, Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy, Princeton, Princeton University Press, 1993.**

**RHODES, R. A. W. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.**

**SÁNCHEZ González, José Juan. Gestión pública y governance. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México, 2002.**

**SORENSEN, E. Democracy and Empowerment. Public Administration, número 75, 1997.**

# Un Modelo de Innovación en la Gestión Municipal de los Recursos

Juan Carlos Centeno Maldonado\*

## Abstract

*El artículo explica una experiencia institucional de gobierno con base en las aportaciones de la Nueva Gestión Pública, referida al municipio de Chacao en Caracas, Venezuela; a través de un modelo de competencias que valora las mejores prácticas de la empresa privada y su adopción por parte de la administración pública para mejorar la gestión de los recursos humanos tomando en cuenta las bases normativas, la evaluación del desempeño, las competencias técnicas y genéricas, con objeto de mejorar la profesionalización de la función pública en el nivel municipal con objeto de atender con mejores capacidades las demandas del ciudadano entendido como cliente y a los servidores públicos como prestadores de servicio en un esquema de visión democrática.*

*Palabras clave: Calidad, ciudadano, competencias, gestión, democracia, desempeño y gestión.*

*The article explains an institutional experience of government with base in the contributions of the New Public Management, referred to the municipality of Chacao in Caracas, Venezuela through a model of competitions that values the best practices of the private company and their adoption on the part of the public administration to improve the management of the human resources taking into account the normative bases, the evaluation of the performance, the technical and generic competitions, in order to improve the professionalization of the public function in the municipal level in order to take care of with better capacities the demands of the citizen, understood like client and to the servants public like lenders on watch and a scheme of democratic vision.*

*Key words: Quality, citizen, competitions, management, democracy, performance and management.*

\*Candidato a Doctor en Política Pública en la Escuela de Graduados en Administración Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey.

## ***Introducción***

Se analizará la Nueva Gestión Pública (NGP) en lo referente a la gestión de Recursos Humanos, dispuesta por el Municipio Chacao (Caracas-Venezuela), a través de la aplicación del modelo de competencias. Lo cual, se considera como una transferencia de las mejores prácticas en la materia desde la empresa privada hasta la administración pública. En nuestro caso a la administración pública municipal. Este modelo logra combinarse con la normativa administrativa del gobierno central, a través de la buena observancia y del cumplimiento de los controles que normaliza el gobierno, por medio de las leyes que rigen el performance de la gestión municipal descentralizada. Para el estudio de caso se emplearán los materiales de trabajo y los documentos de la Dirección de Recursos Humanos de la Alcaldía de Chacao, para exponer los sub – sistemas de la gestión (Gerencia de planificación y control de gestión, Gerencia de captación, educación y desarrollo, Gerencia de compensación y beneficios, Gerencia de relaciones laborales) y las tecnologías aplicadas.

En la Ley del Estatuto de la Función Pública, en el Título V: Sistema de Administración de Personal, en todos sus capítulos y artículos contentivos, plantea a grosso modo los subsistemas que integran la gestión del recurso humano, pero en ningún apartado la legislación indica el modelo o la forma de gestión. Si bien en la ley se explica el “qué” se le solicitará al municipio, nunca se precisa el “cómo” deberán hacerlo. Entonces: ¿cuáles son los condicionantes en la innovación municipal?, y ¿cuáles sus incentivos? Queda evidenciado en la práctica y a través de los documentos técnicos presentados por la Dirección de Recursos Humanos del Municipio Chacao, que a través de un modelo

elaborado in house, y desarrollado bajo el Modelo de Competencias de McClelland, lograron identificar competencias técnicas y competencias genéricas.

Por cuanto a éstas últimas, consideraron transversales para la gestión las siguientes: la inclusión en primer término de los valores de la gestión municipal, dispuestos en su misión y su visión como lo son: honestidad, integridad, lealtad y respeto, igualmente, consideraron la comunicación como otra de las competencias genéricas para todos los funcionarios y el carácter relacional (Relaciones interpersonales), precisando para el funcionario del front office, la competencia Orientación al Cliente. Esto hace considerar al ciudadano como cliente y a los funcionarios como prestadores de servicio.

### ***Objetivo de la propuesta***

La presente propuesta, tiene como objetivo analizar los rasgos principales que presenta la Gestión de Recursos Humanos para los municipios venezolanos propuestos por el ordenamiento legal y, por la otra, presentar un modelo de innovación de la Gestión de Recursos Humanos. En este sentido, la estructura del artículo comienza con una historia de la función pública en Venezuela, sobre todo en el período de los gobiernos del Pacto de Punto Fijo, como segundo punto se abordará la carrera de la administración pública en las nuevas condiciones políticas de la Venezuela Bolivariana, y por último, se presentará el estudio de caso. Precizando, nos proponemos:

Analizar la articulación y el cumplimiento de las disposiciones legales desde el gobierno nacional hasta la gestión municipal, a través del estudio de caso de la innovación en materia de recursos humanos del Municipio Chacao, Caracas, Venezuela.

### ***Enmarcando***

A partir de finales de los años 90, en América Latina se ha venido discutiendo la segunda generación de reformas que incluye la Reforma Gerencial del Estado. La idea era, según la propuesta del CLAD,<sup>1</sup> modificar el paradigma organizacional del modelo clásico weberiano de la administración pública, orientándose, primero, a la flexibilización organizacional capaz de hacer más ágiles a los gobiernos; segundo, al montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores (clientes); y tercero, a la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción federal, estatal y municipal, a partir del cual se pudiera aumentar la eficiencia y efectividad de las Políticas Públicas.

No hay que olvidar que todo esto se debe orquestar con una reforma de la administración pública municipal que encamine al municipio a efficientar su desempeño, como bien lo propone el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), y estudiosos como Luis F. Aguilar, Ricardo Uvalle, Enrique Cabrero, Guy Peters, Roberto P. Guimaraes, Nuria Cunill Grau, entre otros.

En esta dirección, la profesionalización de los funcionarios públicos sería el punto de inicio de la reforma. Por un lado, los actores

<sup>1</sup> Una nueva Gestión Pública para América Latina (1998).



gubernamentales de responsabilidad o elite burocrática, además de estar técnicamente preparados, tendrían también que desarrollar capacidades de negociación y responsabilización ante el sistema político y los funcionarios de carrera y ubicados en la estructura media de la organización tendrían que capacitarse para atender las tareas de los nuevos cambios en la vida municipal. En esta reforma, la estrategia de Recursos Humanos debía basarse tanto en indicadores de desempeño como en competencias administradas.

Esta segunda generación de reformas -en este caso de la administración pública- tuvo su base conceptual en lo que Christopher Hood denominó New Public Management (Nueva Gestión Pública), caracterizada por los siete elementos siguientes: búsqueda de una organización profesional y proactiva de las organizaciones, la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño, el mayor énfasis en el control de productos y menor en el insumo y procesos, el impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas, la mayor competencia en el sector público, el impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado y una mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos (En Aguilar, 2007).

Con respecto a la Nueva Gestión Pública (NGP), Luis Aguilar señala que la reforma de la administración pública debe garantizar: certidumbre jurídica, aplicación imparcial de leyes, un sistema de policía honesto y eficiente, un sistema hacendario equitativo y competitivo, una administración pública eficiente y de calidad, no corrupción, transparencia y un espacio público de deliberación ciudadana.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Para mayores detalles, se recomienda revisar: Aguilar, L. (Octubre 2007). El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. XII Congreso CLAD, República Dominicana.

Además, Guy Peters (2001) precisa que la Nueva Gestión Pública se sustenta en cuatro modelos de gobierno que critican a las perversidades de la administración pública tradicional: el monopolio, el sistema jerárquico, la permanencia y la regulación interna.

En cuanto a la Nueva Gobernanza, existen aspectos cruciales que no se deben obviar, los cuales nos presenta Guy Peters<sup>3</sup> de la siguiente manera: “La concepción de lo que constituye o no un buen gobierno está, en gran medida, culturalmente condicionada” y “gobernar requiere algo más que la simple capacidad de hacer las cosas con eficiencia, pensamos en la capacidad del gobierno para conducir”. Aquí nos expone que los requisitos para gobernar son: 1. Articulación de un conjunto de prioridades comunes para la sociedad, 2. Coherencia. 3. Objetivos consistentes y coordinados para el logro de metas, 4. Retroalimentación y rendición de cuentas (accountability), y 5. Evaluación.

En Venezuela, aunque la reforma de la Administración Pública ha tenido obstáculos políticos, se han promulgado reglamentos y leyes que apuntan a esa dirección. Sin embargo, es importante señalar que en todos los países de la región, la informalidad de la administración pública vista como la diferencia entre las reglas y estructuras formales escritas y las no escritas que siguen los funcionarios en sus prácticas, bien por obediencia al partido de gobierno o al fortalecimiento de pequeños grupos gubernamentales de poder, es una característica singular que se mantiene.

“La Nueva Gestión Pública propone un enfoque gerencial de la Administración Pública, cuya propuesta esencial es dar forma a una

<sup>3</sup> Revisar en detalle: Peters, G. (Oct. 2003) La capacidad de gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27. (Oct. 2003). Caracas.

estructura administrativa descentralizada y desregulada, que fomente la iniciativa del personal y su compromiso con el logro de resultados, para lo cual se otorga al personal la capacidad de decisión y se le responsabiliza por el resultado ” (Aguilar, 2007: 12).

### ***Antecedentes de la función pública en Venezuela***

El primer gobierno democrático instalado en Venezuela a partir de 1958, elaboró una política económica basada en la industrialización sustitutiva de importaciones, orientada hacia el mercado interno, la industrialización de los recursos estratégicos y la Reforma Agraria. Para reforzar esta política, consolidar la naciente democracia y formar un gobierno de unidad nacional, la administración gubernamental de la época institucionalizó:

- a.- La Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), creada el 30 de diciembre de 1958, por Decreto - ley No. 492 de la Presidencia de la República. Entidad que permitió poner en marcha el principio de racionalidad en la gestión del sector público;
- b.- Una alianza con la iglesia católica, los empresarios, el Ejército, los sindicatos y los partidos políticos democráticos, a fin de asegurar la unidad nacional y
- c.- En este marco, a nivel político, un acuerdo, gestado el 31 de octubre de 1958 entre el partido Acción Democrática (AD), de tendencia socialdemócrata, el partido Social Cristiano COPEI, democracia cristiana y la Unión Republicana Democrática (URD), también socialdemócrata, que apuntaba a formar un gobierno de coalición tripartita donde el Partido Comunista había sido

excluido<sup>4</sup> Llamado Pacto de Punto Fijo, este acuerdo fue una tentativa por construir la regla de juego de un nuevo sistema político, así como una nueva manera de regulación estatal tutelar donde las organizaciones partidistas fueron definidas como los canales principales de agregación, de articulación y de interés socio-cultural, así como agentes privilegiados e intermediarios entre el Estado y la sociedad. Este acuerdo institucional funcionó como un mecanismo que permitió la estabilización del sistema político venezolano por espacio de cuarenta años. Es importante destacar que este acuerdo obedeció a circunstancias históricas muy específicas. Luego del derrocamiento del régimen de Marcos Pérez Jiménez, el 23 de enero de 1958, el peligro de una nueva dictadura militar se convirtió en una amenaza permanente para el establecimiento de la democracia. En tal sentido, la Junta de Gobierno presidida por Wolfgang Larrazábal, tuvo que enfrentar dos intentos fallidos de Golpe de Estado.

Dadas a estas amenazas, los signatarios del Pacto de Punto Fijo se comprometían a actuar conjunta y solidariamente en torno a tres aspectos: uno, en la defensa de la constitucionalidad y del derecho a gobernar conforme al resultado electoral: esto implicaba en que cualquiera que fuese el partido que ganase las elecciones, los otros dos se opondrían al uso de la fuerza para cambiar el resultado; dos, en la formación de un gobierno de unidad nacional: caracterizado por un gobierno de coalición donde ninguno de los tres partidos tendría la

<sup>4</sup> En el primer periodo del gobierno de Rómulo Betancourt (febrero-1959 a noviembre-1960) se logra la coalición entre los tres partidos firmantes del Pacto de Punto Fijo (Acción Democrática -AD-, COPEI y Unión Republicana Democrática -URD-). En el segundo período (marzo-1960 a marzo 1964), URD sale de la coalición, quedando en el Gabinete Ejecutivo solamente COPEI y AD. (Helena Olmos, S/F).

hegemonía en el gabinete ejecutivo; y tres, en la representación ante el electorado de un programa mínimo común bajo la plataforma de los tres partidos.

Así, resultó electo como presidente Rómulo Betancourt quien por una parte ayudó a configurar un sistema de partidos políticos concebido como medio para mantener el nuevo régimen. De allí la idea de la representación en la Constitución de 1961. Es la razón por la cual numerosos autores han reconocido el monopolio de la participación de los partidos en la sociedad venezolana.

Se explica entonces que para mantener el reciente sistema democrático, se estableció un Estado de partidos y una forma de organización estatal centralizada. Es decir, un Estado en el cual se daba una completa interacción y articulación entre el sistema jurídico-político estatal y el sistema socio-político (de partidos) (Brewer Carías, 1989). Es la razón por la cual la función de legitimación, como proceso integrador del Estado venezolano, es imposible sin la participación y la intromisión decisiva de estas organizaciones para con los intereses nacionales, cuestión que condujo a diseñar un sistema de “representación democrática” donde aquellas se convirtieron en conductoras reales, no solo en términos políticos, sino también económicos, sociales y militares.

A partir de 1958 en Venezuela se inicia con cierto criterio técnico el enfoque y el análisis de la gestión de recursos humanos. Primero, con la Constitución de 1961 y luego en 1970, La Ley de Carrera Administrativa. Ello fue el inicio de la función pública en el país. En 1958 se inicia el proceso de reforma administrativa, en el que sale con el Informe Herbert Emmrich, preparado por la ONU. En el mismo año se creó la Comisión de Administración Pública, organismo responsabilizado en la reforma administrativa del país. Esta comisión fue adscrita a CORDIPLAN. En

cuanto a las políticas de recursos humanos, se promulgó el reglamento de Administración de Personal para servidores de gobierno según decreto 394. Este decreto se constituiría en antecedente de La Ley de Carrera Administrativa.

El 25 de agosto de 1970 la Ley de Carrera Administrativa fue sancionada por las cámaras de Senadores y Diputados, y publicada en la Gaceta oficial No. 1428, el día 4 de septiembre del mismo año. Con esta ley se crea la Oficina Central de Personal (Art. 8), como organismo dependiente de la Presidencia de la República. “Se crea la Oficina Central de Personal dependiente del Presidente de la República y a cargo de un Director Ejecutivo, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Esta Oficina Central de Personal tendrá también un Directorio integrado por el Director Ejecutivo, quien lo presidirá; un Director y su suplente, elegidos por las Cámaras Legislativas Nacionales en sesión conjunta; un Director y su suplente escogidos por el Presidente de la República de una terna que le presentará la Confederación de Trabajadores de Venezuela o, en su efecto, la Central Sindical nacional que afilie a la mayoría de los trabajadores organizados del país; en consulta con la Unión Nacional de Empleados Públicos o, en su defecto, con la organización sindical que agrupe a la mayoría de los empleados públicos”.<sup>5</sup>

En el artículo 1, de esta misma ley se define el objetivo fundamental de La Oficina Central de Personal, dirigido al establecimiento de una sistema de administración de personal en la administración pública Nacional, que permita estructurar técnicamente y sobre la base de meritos, todas las normas y procedimientos relativos a las diversas situaciones jurídicas

<sup>5</sup> Para más detalles revisar La Gaceta Oficial No. 1428, Caracas, Venezuela.

y administrativas de los funcionarios públicos, con exclusión de toda discriminación fundada en motivos de carácter político, social, religioso o de cualquier otra índole.

En 1974, con el cambio del gobierno de Rafael Caldera (1968 - 1974) y al de Carlos Andrés Pérez (1974 - 1979), el proceso de reforma administrativa se replantea y se crea La Comisión Ad-Honorem para el estudio de la reforma Integral de la administración pública, de los Institutos Autónomos y de las Empresas del Estado (CRIAP). Así en 1975, La Ley de Carrera Administrativa sufre modificaciones. En esta se define como funcionario público de carrera aquel que, en virtud de nombramiento, ha ingresado a la carrera administrativa cumpliendo los requisitos como ser venezolano, tener buena conducta, llenar los requisitos mínimos correspondiente al cargo, no estar sujeto a interdicción civil y ser seleccionado mediante concurso a los cuales se dará la mayor publicidad posible. Además, la ley establecía un sistema de clasificación de cargos, de remuneración, de clasificación, de adiestramiento y de retiro.

De 1979 a 1984, Venezuela es gobernada por Luis Herrera Campins (COPEI) en el mayor auge económico de la historia; hasta ese momento. que resistirá dos décadas y que se agotará en febrero de 1983. Durante este período no hubo cambios significativos en las reformas gubernamentales ni en la administración pública.

En reacción a la crisis económica de 1983, el electorado nacional eligió a Jaime Lusinchi, candidato del partido AD, como nuevo presidente. En este gobierno se comienza a hablar de una reforma del Estado que va más allá de la reforma de la administración pública. En este sentido, se crea la Comisión Presidencial de la Reforma del Estado (COPRE), que tuvo el encargo de revisar los cambios institucionales del país. A partir de 1989, el gobierno venezolano, presidido por segunda vez por

Carlos Andrés Pérez, pone en marcha un programa de ajuste estructural bajo el nuevo plan de la nación denominado Gran Viraje. En éste se plantea la primera generación de reformas económicas que tuvo como norte hacerle frente a un Estado paternalista, a una dosis masiva de reglamentaciones, a controles y proteccionismos, así como a un sector industrial público abultado. Fue justo a partir de este año cuando se produjo un cambio de orientación en las políticas estructurales del país. Por primera vez el gobierno anunciaba no una situación temporal, sino un cambio en la estrategia y en la filosofía económica del gobierno. Influidos por el Consenso de Washington, se abandona de súbito el Estado rentista de bienestar y se ingresaba por la vía de propuestas programáticas a la economía de mercado.

El Gran Viraje se caracterizó por no contar con las reformas políticas institucionales. Aunque la promulgación de la ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (1988) y la ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), así como la reforma de la ley del Trabajo, fueron intentos por modificar la relación Estado-ciudadano y, por la otra, para establecer nuevas relaciones obrero-patronales. La ley de Carrera Administrativa fue el único referente de la función pública en Venezuela desde 1970.

### ***Marco regulatorio de la Administración pública en Venezuela***

El marco legal de la administración pública será explicado especialmente en su relación con el municipio. Las leyes a ser analizadas son las siguientes:



- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)
- Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP, 2001)
- La Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP, 2001) y
- Ley del Estatuto del Poder Público Municipal (LOPPM, 2005)

### ***Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley Orgánica de la Administración Pública***

Con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), se concibe una nueva forma de gobernar y controlar los poderes. Este nuevo marco constitucional ha venido obligando al gobierno a reestructurar ministerios y órganos de gobierno, así como a reformar leyes orgánicas y sus respectivos reglamentos. Es por ello que la gestión estatal y municipal se condiciona actualmente por una nueva normatividad.

La constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el Título IV De Poder Público, establece una visión de Administración Pública diferente al establecido en la Constitución de 1961. En los artículos 141 y 143, por un lado, incorporan la eficiencia, la eficacia y la transparencia en el ejercicio de la función pública y, por otro lado, deja ver el derecho de los ciudadanos a ser informados oportunamente por la Administración Pública. Se puede observar entonces, que estos nuevos conceptos que aparecen en la nueva Carta Magna dan pie al Modelo de la Nueva Gestión Pública. Ello se expresa claramente en el articulado de la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP), promulgada en el 2001. Así en su artículo 2º, la LOAP expone que: “las disposiciones de la presente Ley serán aplicables a la Administración Pública Nacional. Los principios y normas que se refieran en general a la Administración Pública, o expresamente a los estados, distritos metropolitanos y municipios serán de obligatoria

observancia por éstos, quienes deberán desarrollarlos dentro del ámbito de sus respectivas competencias” y en el artículo 11°, deja en claro que los funcionarios deberán rendir cuentas de los cargos que desempeñen. En su artículo 12°, se expresa la necesidad del e-goverment o gobierno electrónico, por lo tanto se debe contar con funcionarios que se puedan desenvolver en un ambiente interconectado.

En cuanto a la descentralización y delegación de funciones, operan los artículos 28°, 30°, 31° y 38°, en los cuales se expresa la verticalidad y la jerarquización de la administración pública “los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos a la dirección, supervisión y control de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva” (artículo 28°).

En la misma ley se establece la participación ciudadana en el artículo 135°, “sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en leyes especiales, los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la gestión pública”

### ***Ley Orgánica del Poder Público Municipal***

Como preámbulo al análisis de “La Ley Orgánica del Poder Público Municipal” (LOPPM), nos permitimos citar el artículo 174° del Capítulo IV “Del Poder Público Municipal” contemplado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: “el gobierno y administración del Municipio corresponderán al Alcalde o Alcaldesa, quien será también la primera autoridad civil. Para ser Alcalde o Alcaldesa se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar.

El Alcalde o Alcaldesa será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan, y podrá ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período”.

La ley que rige los procesos del municipio, como lo hemos mencionado anteriormente es La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM). Seguidamente nos referiremos a las competencias y a los controles que tiene cada municipio en materia de recursos humanos. De acuerdo con esto el artículo 3º establece que “la autonomía es la facultad que tiene el Municipio para elegir sus autoridades, gestionar las materias de su competencia, crear, recaudar e invertir sus ingresos, dictar el ordenamiento jurídico municipal, así como organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades locales, y los fines del Estado”.

En el artículo 55º, se expresa: “Las competencias de los municipios son propias, concurrentes, además descentralizadas y delegadas” y en el artículo 69º, nos subraya que “los municipios tienen la potestad para elegir el modo de gestión que consideren más conveniente para el gobierno y la administración de sus competencias”. Pasemos a revisar el Título IV “De la Organización del Poder Público Municipal”, en lo estipulado en el Capítulo II “De los Modos de Gestión” los cuales competen a la gestión de los recursos humanos, específicamente en los artículos 77º y 78º que establecen:

Artículo 77º: “la administración pública municipal deberá desarrollar programas de gerencia con procesos de mejora y formación continua, de elevación de la competencia funcional y de continuidad en el ejercicio de la función pública a los fines del mejor servicio a los ciudadanos y ciudadanas y la mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Igualmente, desarrollará progresivamente la

utilización de la telemática en los sistemas de información, seguimiento y control de la gestión. Se propenderá a la creación de un sistema intermunicipal de recursos humanos que facilite la acreditación de conocimientos y experiencia de las personas que laboran en los municipios, con el propósito de promover el desarrollo de la carrera del funcionario municipal en el territorio nacional. Los municipios desarrollarán las acciones asociativas entre sí y con otros entes para tales propósitos, y acordarán sobre los mecanismos de implantación y los plazos para su ejecución”.

Artículo 78º: “Cada Municipio mediante ordenanza, dictará el Estatuto de la Función Pública Municipal que regulará el ingreso por concurso, ascenso por evaluación de méritos, seguridad social, traslado, estabilidad, régimen disciplinario y demás situaciones administrativas; asimismo, los requerimientos de formación profesional, los planes de capacitación y carrera de los funcionarios al servicio de la administración pública municipal, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes”.

En el artículo 88º, numeral 7, se establece que entre las atribuciones y obligaciones del alcalde o alcaldesa está “ejercer la máxima autoridad en materia de administración de personal y, en tal carácter, ingresar, nombrar, remover, destituir y egresar, conforme a los procedimientos administrativos establecidos en la ordenanza que rige la materia, con excepción del personal asignado al Concejo Municipal”.

### ***Ley del Estatuto de la Función Pública***

Para los efectos de este estudio de caso, la ley que se pasa a explicar es de suma importancia. A diferencia de la Ley de Carrera Administrativa del

año 1970 que pretendió regular los derechos y deberes de los funcionarios públicos, mediante el establecimiento de un sistema de administración de personal estructurado técnicamente sobre la base de méritos y que no se logró debido a factores como el clientelismo y la falta de voluntad política para desarrollar un cuerpo de funcionarios al servicio del estado a favor de intereses particulares, sean estos partidistas, sindicales, burocráticos o tecnocráticos, La Ley del Estatuto de la Función Pública del 2001, precisa un modelo de Estado racional-normativo que se inscribe en la denominada Nueva Gestión Pública, cuyos rasgos son la racionalización de la gestión pública mediante la profesionalización de funcionarios y, la dotación al Estado de una suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación y de respuesta, requerida hoy por las actuales condiciones del ámbito público.

Analizando esta ley venezolana, vemos que se encuentra en sintonía con el documento del CLAD, denominado Una Nueva Gestión Pública para América Latina (1998) que establece que “la reforma gerencial del Estado en América Latina, por tanto, necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que éste ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea”. De esta manera, esta propuesta fue orientada hacia la flexibilidad organizacional, el montaje de una red de relaciones más democráticas entre prestación de los servicios públicos y los ciudadanos y, por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

Bajo esta nueva visión, La Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP), define en su artículo 3º, que: “funcionario o funcionaria público será toda

persona natural que, en virtud de nombramiento expedido por la autoridad competente, se desempeñe en el ejercicio de una función pública remunerada, con carácter permanente” y con el artículo 6º, completa indicando que “la ejecución de la función pública corresponderá a las oficinas de recursos humanos de cada órgano o ente de la Administración Pública, las cuales harán cumplir las directrices, normas y decisiones del órgano de dirección y de los órganos de gestión correspondientes. En tal sentido, en cada municipio existe una dirección dedicada a la gestión de los recursos humanos en todos los subsistemas. Además, queda establecido en el artículo 7º que el Ministerio de Planificación y Desarrollo, será el encargado de las políticas con relación a los recursos humanos.

El Capítulo III, está dedicado al Registro Nacional de Servidores Públicos. En el artículo 9º, párrafo único, establece que “en los estados y municipios el órgano o ente encargado de la planificación y desarrollo de la correspondiente entidad territorial tendrá las mismas competencias previstas en este artículo en el ámbito de su territorio”, y complementa en el artículo 10º, párrafo único, lo siguiente “las oficinas de recursos humanos de los estados y municipios tendrán las mismas competencias respecto al órgano o ente encargado de la planificación y desarrollo en su territorio” y en el artículo 14º, se agrega en párrafo único, concerniente al régimen municipal que “ en el caso de los estados y municipios, corresponderá al órgano encargado de la planificación la presentación de los planes de personal”.

Con respecto a los subsistemas de la gestión de los recursos humanos, la LEFP, en su Título III, se encarga en su Capítulo I sobre las disposiciones generales, para la administración de los recursos humanos en los siguientes apartados. Con respecto a la clasificación de funcionarios públicos se distinguen en: de carrera y de libre remoción

(De alto nivel y de confianza), la misma queda contemplada en el artículo 19º, expresándose en este apartado la definición de cada uno, “serán funcionarios o funcionarias de carrera pública, quienes habiendo ganado el concurso público, superado el período de prueba y en virtud de su nombramiento, presten servicios remunerado y con carácter permanente. Serán funcionarios y funcionarias de libre nombramiento y remoción aquellos que son nombrados y removidos libremente de sus cargos sin otras limitaciones que las establecidas en esta Ley”.

En cuanto al beneficio vacacional, el artículo 24º contempla quince días hábiles anuales y en el 25º se explica la bonificación de fin de año de los noventa (90) días de sueldo integral. En el artículo 26º se exponen los derechos y las licencias que se le pueden permitir a los funcionarios públicos y en el 27º expresa la protección integral a través del sistema de seguridad social. El 28º trata lo referente a los derechos y prestaciones por antigüedad y en el artículo 30º enfatiza que “los funcionarios o funcionarias públicos de carrera que ocupen cargos de carrera, gozarán de estabilidad en el desempeño de sus cargos”. En el 29º se expone las condiciones de trabajo y los beneficios por gravidez. El artículo 31º, expresa el plan de carrera, o las características de los ascensos por disposición de ley, en el 32º se explican los derechos para la asociación sindical.

En el Capítulo IV, se expresan los “Deberes y Prohibiciones de los Funcionarios o Funcionarias Públicas”, para continuar con nuestro análisis, nos referiremos al artículo 33º, numeral 8 “cumplir las actividades de capacitación y perfeccionamiento destinados a mejorar su desempeño”. De esta manera el artículo 37º, localizado en el Título IV, Personal Contratado, establece claramente la flexibilización laboral

en el momento que establece que “sólo podrá procederse por la vía del contrato en aquellos casos en que se requiera personal altamente calificado para realizar tareas específicas y por tiempo”.

En el Título V “Sistema de Administración de Personal”, se dedica a la “Selección, Ingreso y Ascenso”, estableciéndose en artículo 40º: “El proceso de selección de personal tendrá como objetivo garantizar el ingreso de los aspirantes a los cargos de carrera en la Administración Pública, con base en las aptitudes, actitudes y competencias, mediante la realización de concursos públicos que permitan la participación, en igualdad de condiciones, de quienes posean los requisitos exigidos para desempeñar los cargos, sin discriminaciones de ninguna índole” y en el artículo 41º, se especifica que las oficinas de recursos humanos, serán las responsables de la convocatoria y realización de los concursos públicos. Cabe señalar que los elegidos al cargo deberán pasar un período de prueba. El artículo 45º, refiere a los méritos para el ascenso de los funcionarios de carrera.

En cuanto a la “Clasificación de Cargos” en el Capítulo II, refiere en el artículo 46º: “a los efectos de la presente Ley, el cargo será la unidad básica que expresa la división del trabajo en cada unidad organizativa. Comprenderá las atribuciones, actividades, funciones, responsabilidades y obligaciones específicas con una interrelación tal, que pueden ser cumplidas por una persona en una jornada ordinaria de trabajo. El Manual Descriptivo de Clases de Cargos será el instrumento básico y obligatorio para la administración del sistema de clasificación de cargos de los órganos y entes de la administración pública”.

El Capítulo III está dedicado al sistema de remuneraciones en sus artículos 54º, 55º y 56º y comprende todas las disposiciones para la clasificación del sueldo y todas sus prestaciones. En el Capítulo IV



“Evaluación del Desempeño”, en el artículo 58° se expone que “la evaluación deberá ser realizada dos veces por año sobre la base de los registros continuos de actuación que debe llevar cada superior. En el proceso de evaluación, el funcionario deberá conocer los objetivos del desempeño a evaluar, los cuales serán acordes con las funciones inherentes al cargo”. En el artículo 59°, se mencionan los procedimientos y las políticas de evaluación emanadas por el Ministerio de Planificación y Desarrollo y en el artículo 86°, apartado 14 expone que “haber recibido tres evaluaciones negativas consecutivas, de conformidad con lo previsto en el artículo 58° de esta Ley será causal de destitución”. Finalmente, en lo Contencioso administrativo funcional, serán administrados por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En el Capítulo V, del mismo Título V Sistema de Administración de Personal, se establece la capacitación de los recursos humanos como parte de su profesionalización: “el desarrollo del personal se logrará mediante su formación y capacitación y comprende el mejoramiento técnico, profesional y moral de los funcionarios públicos; su preparación para el desempeño de funciones más complejas, incorporar nuevas tecnologías y corregir deficiencias detectadas en la evaluación; habilitarlo para que asuma nuevas responsabilidades, se adapte a los cambios culturales y de las organizaciones, y progresar en el carrera como funcionario público”.

Como se puede observar, en estas nuevas regulaciones de la Administración Pública y la Función Pública en Venezuela, se diseña un nuevo modelo de función pública profesional. Esta nueva visión sobre los sistemas de empleo público, carrera administrativa y administración de personal, se encuentra sistematizada, tal como dijimos en la introducción del texto, en el documento sobre la Nueva Gestión Pública del CLAD. También, la Carta Iberoamericana de la Función Pública

(CIFP), delinea esta propuesta al indicar que “En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficiencia y eficacia con los requerimientos de igualdad, merito e imparcialidad que son propio de las administraciones profesionales en contextos democráticos”. Visto esto coincidimos con la Carta Iberoamericana en cuanto a que la Administración Pública es un actor en la definición del sistema administrativo y político.

Ley del Estatuto de la Función Pública, en el Título V: Sistema de Administración de Personal, en todos sus capítulos y artículos contentivos, plantea a grosso modo los subsistemas que integran la gestión del recurso humano. En cuanto al sub-sistema de selección, ingreso y ascenso, solamente enuncia como criterios las: aptitudes, actitudes y competencias para los cargos y plantea la exigencia de la igualdad de condiciones para el mismo. Para la clasificación de los cargos, exige la elaboración del Manual Descriptivo de Clases de Cargos, en el cual se enuncie las funciones para cada uno y la escala general de sueldo. Por otra parte, con respecto a las remuneraciones y a los beneficios, la administración central exige los montos en esta descripción, en razón presupuestaria y para la aprobatoria del gobierno central en relación a los cargos y los recursos disponibles. Igualmente, indica la obligatoriedad de la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos y su periodicidad (dos veces al año).

Luego de haber revisado el apartado legal a través del cual se regula la gestión de lo recursos humanos municipales, podemos precisar los siguientes aspectos:

- La Ley del Estatuto de la Función Pública, considera todos los subsistemas de los recursos humanos en lo relativo a la gestión

del funcionario o funcionaria de carrera, desde los mecanismos de ingreso hasta los de egreso.

- La normativa en cuanto a la Ley Orgánica del Poder Municipal, separa con claridad el sistema educativo o de formación en dos ámbitos, el externo y el interno. En el primero se da libertad a las innovaciones en pro de las mejoras del nivel educativo de los habitantes del municipio y en lo interno se precisa la redición de cuentas de las oficinas de recursos humanos a la Contraloría Municipal, reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública, pero dejando ámbito de competencias concurrentes para la innovación.

Para nuestro estudio nos centraremos en el ámbito interno, en la carrera del funcionario público, específicamente en la innovación en todos los subsistemas de la gestión de los recursos humanos.

### ***Caso: Municipio Chacao, Distrito Federal, Venezuela***

Como hemos expuesto anteriormente, en la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez, lo acompañan un grupo de tecnócratas quienes diseñan desde CORDIPLAN el VIII Plan de la Nación, denominado El Gran Viraje, es así como a partir de febrero de 1989 se pronuncia el plan de medidas nacionales. En cuanto a las áreas de atención aparecía la desconcentración del poder, a través de la transferencia de competencias a estados y municipios de la República de Venezuela. Con la entrada de la Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en 1989, los municipios solicitan su autonomía para participar en las primeras elecciones estatales y municipales directas.

“El 13 de noviembre de 1991, por solicitud de una Junta Promotora se le concedió la autonomía al Municipio Chacao; y la Asamblea Legislativa del Estado Miranda promulgó la Ley de Creación del Municipio Chacao, publicada en Gaceta Oficial del Estado Miranda, el 17 de enero de 1992. El 4 de enero de 1993, Irene Sáez Conde, es juramentada como la primera alcaldesa del Municipio Chacao”. Leopoldo López es Alcalde del Municipio Chacao desde el año 2000, luego de haber sido reelecto en el cargo gracias al evidente respaldo de los votantes del municipio por dos períodos consecutivos (2000-2004 con el 51% y 2004-2008 con el 81%). Actualmente cuenta con una aceptación de gestión y un apoyo como líder superior al 90%”.(Disponible en: <http://www.chacao.gov.ve/alcalde/oficinadetail.asp?id=18> ).

Para el 2007, el municipio tenía una población de 71.325 habitantes, con una densidad de 5.486,53 hab./km.<sup>2</sup> según el INE<sup>6</sup> (Instituto Nacional de Estadísticas) siendo uno de los más poblados del Distrito Metropolitano de Caracas. Su extensión comprende 13 km.<sup>2</sup> y concentra la zona más exclusiva de la capital y con los mayores ingresos.



Mapa: Municipio Chacao

<sup>6</sup> Para consultar detalles: <http://www.ocei.gov.ve/>

En la actualidad, el gobierno municipal es administrado por el alcalde Leopoldo López, quien pertenece a un partido de oposición y es uno de los pocos alcaldes que no está alineado a las filas de la gestión del presidente Hugo Chávez.

El caso que se presentará en este trabajo tiene como objetivo identificar el modelo de competencias que en materia de Recursos Humanos ha podido emprender el Municipio Chacao, ubicado en el Distrito Federal de la República Bolivariana de Venezuela. Para construir el caso utilizamos materiales de trabajos, así como documentos de la Dirección de Recursos Humanos de la Alcaldía de Chacao, esto con el objetivo de exponer los sub – sistemas de gestión de recursos humanos. Luego de su análisis y con la finalidad de abordar las innovaciones, nos vimos en la necesidad de diseñar una entrevista en profundidad semi - estructurada, con la finalidad de recoger de primera fuente los aspectos concernientes a las innovaciones. La misma, tuvo una duración de cincuenta y cinco minutos y se aplicó vía conferencia telefónica, a la Gerente de Captación, licenciada Malena Castillo (ver detalles de la entrevista, Anexo 1).

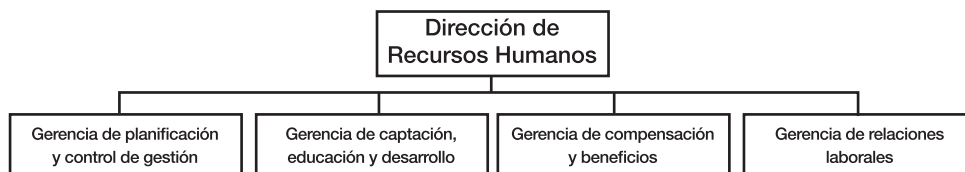
- Misión del Municipio Chacao:  
Ser el mejor aliado del ciudadano.
- Visión del Municipio Chacao:  
Ser un modelo de Gobierno Municipal participativo y autónomo, comprometido con el mejoramiento permanente de la calidad de vida de los ciudadanos de Chacao. (Disponible en: <http://www.chacao.gov.ve/gobmun.asp> ).

## ***Gestión de los Recursos Humanos***

De acuerdo con la Alcaldía de Chacao y la Ley del estatuto de la Función Pública, la Dirección de Recursos Humanos, garantiza a las demás dependencias de la alcaldía la dotación oportuna de trabajadores competentes, comprometidos y motivados, mediante la aplicación de técnicas, criterios, tecnologías modernas y profesionales idóneos que realicen su trabajo orientados en los principios y valores éticos de transparencia, excelencia y confidencialidad. Desde su conceptualización los adjetivos calificativos válidos de resaltar de la gestión serían: tecnologías modernas y transparencia. Lo que convoca la gestión de las innovaciones en cuanto a la Nueva Gestión Pública y en lo ético en el modelo democrático la transparencia, que se demuestra con la rendición de cuentas municipales.

En la entrevista aplicada a la gerente de captación de la municipalidad de Chacao, ésta diría que "...si bien las normas y reglamentos son rígidos. La mayoría de los organismos están carentes de cumplir con todos los estatutos contemplados en Ley del Estatuto de la Función Pública y Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, de aquí la inventiva que cada uno pueda crear". Igualmente refería que la administración central se le hace complicado la sistematización y el control directo de cada área, dado a la inmensa carga burocrática, lo que le permitía tener cierto nivel de libertad en la gestión. En este sentido, la Misión de la Dirección de Recursos Humanos propone: "Ser el mejor aliado del ciudadano, ofreciendo un asesoramiento integral que permita proveer el mejor capital humano mediante políticas de remuneración, desarrollo, beneficios y relaciones laborales inscritas en principios de competitividad, equidad y justicia".

Para el cumplimiento de su misión, pasamos a presentar la definición y con ellas el alcance de cada una de las gerencias:



### ***Gerencia de planificación y control de gestión***

“Objetivo: asegurar la formulación, ejecución y control del plan operativo y del presupuesto de la Dirección de Recursos Humanos en concordancia con la orientación estratégica de la Alcaldía” (Fuente: Dirección de Recursos Humanos, Alcaldía de Chacao). En tal sentido, esta gerencia es de carácter administrativo y está referido a lo presupuestal y los criterios de planificación de recursos humanos.

### ***Gerencia de captación, educación y desarrollo***

“Objetivo: atender oportunamente los requerimientos de personal de las diferentes unidades organizativas de la alcaldía, así como promover el desarrollo permanente de su capital humano a través de oportunidades e iniciativas orientadas al fortalecimiento de su potencial, compromiso institucional y optimización del desempeño”. Es la gerencia responsable de captar el personal con las competencias idóneas para el cargo, además de desarrollar los criterios para los planes de carrera pública de sus funcionarios y funcionarias.

### ***Gerencia de compensación y beneficios***

“Objetivo: coordinar los métodos de clasificación de cargos, estudios de compensación básica y variable y estudios de beneficios aplicados al personal de la alcaldía con la finalidad de garantizar la ejecución de los principios conceptuales de la clasificación y compensación y la aplicación de las políticas de compensación y beneficios cónsonas con las necesidades y estrategias de la alcaldía”. Su función se basa en la clasificación de los sueldos y salarios y los beneficios complementarios para los funcionarios.

### ***Gerencia de relaciones laborales***

“Objetivo: administrar la normativa legal y convencional aplicable al recurso humano de la alcaldía con la finalidad de mantener un alto nivel de desempeño en las relaciones laborales de la institución”. Representa al área legal de la dirección y su función es prevenir la conflictividad en las relaciones laborales empleador – empleado.

En este sentido, Malena Castillo en la entrevista dice que “entre 1993 y 2007, hemos vivido procesos de reestructuración a través de leyes y sus reglamentos, y tuvimos que adaptarnos a la herencia de la descentralización y a los cambios actuales”.

### ***Modelo de competencias en la gestión de Recursos Humanos***

En la elaboración del modelo de competencias para los funcionarios públicos de la alcaldía de Chacao, se basaron en el concepto fundacional proveniente de McClelland. Este autor define las competencias como “un



conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores cuya aplicación en el trabajo se traduce en un desempeño superior que contribuye al logro de los objetivos claves de la organización”. Apoyado en estos conceptos, la gestión del municipio, divide las competencias en dos:

- **Competencia genérica:** conjunto de características personales subyacentes en el individuo, relativas a las actitudes, rasgos de carácter y motivos, cuya aplicación a una situación de trabajo produce un desempeño superior.
- **Competencia técnica:** conjunto de Conocimientos, Habilidades y Destrezas asociadas a un área funcional, especialidad o disciplina necesarias para el desarrollo de los procesos de trabajo” (ver tabla 1).

Tabla 1

Matriz integrada de las Competencias Genéricas de los Funcionarios y Funcionarias Públicos en el Municipio Chacao, por tipo de empleado.

Personal Obrero (Bachilleres, Técnicos medios)	Personal Administrativo (Bachilleres, TSU, estudiantes)	Personal Profesional y Técnico (TSU, licenciados, con postgrado)	Personal Supervisorio (Directores, gerentes, Coordinadores)
Compromisos con Valores Organizacionales de Honestidad, Integridad Lealtad y Respeto	Compromisos con Valores Organizacionales de Honestidad, Integridad Lealtad y Respeto	Compromisos con Valores Organizacionales de Honestidad, Integridad Lealtad y Respeto	Compromisos con Valores Organizacionales de Honestidad, Integridad Lealtad y Respeto
Comunicación	Comunicación	Comunicación	Comunicación
Relaciones Interpersonales	Relaciones Interpersonales	Relaciones Interpersonales	Planificación con base a la estrategia
Conocimiento del Trabajo	Conocimiento del Trabajo	Orientación a la excelencia	Orientación a la excelencia
Iniciativa	Iniciativa	Aprendizaje continuo	Liderazgo

(continúa)

<b>Personal Obrero</b> (Bachilleres, Técnicos medios)	<b>Personal Administrativo</b> (Bachilleres, TSU, estudiantes)	<b>Personal Profesional y Técnico</b> (TSU, licenciados, con postgrado)	<b>Personal Supervisorio</b> (Directores, gerentes, Coordinadores)
	Creatividad e innovación	Creatividad e innovación	Creatividad e innovación
	Orientación de Servicio al Cliente	Orientación de Servicio al Cliente	Desarrollo del Capital Humano
	Trabajo en equipo	Trabajo en equipo	

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia, a través de los datos recibidos de la Dirección de Recursos Humanos de la alcaldía de Chacao

A través de este modelo de competencias y de sus resultados en la Nueva Gestión Pública, se podría considerar que es una transferencia de las mejores prácticas en Recursos Humanos de las empresas privadas hacia la administración pública, en nuestro caso a la administración pública municipal. En tal sentido, este modelo logra combinarse con la normativa administrativa del gobierno central, a través de la buena observancia y del cumplimiento de los controles que normaliza el gobierno, por medio de las leyes que rigen el performance de la gestión municipal descentralizada.

Queda evidenciado en la práctica y a través de los documentos técnicos presentados por la Dirección de Recursos Humanos del Municipio Chacao, que a través de un modelo elaborado in house, y desarrollado bajo el Modelo de Competencias de McClelland, lograron identificar competencias técnicas y competencias genéricas. En cuanto a éstas últimas (ver la matriz integrada) consideraron transversales para la gestión las siguientes: la inclusión en primer término de los valores de la gestión municipal, dispuestos en su misión y su visión como lo son: honestidad, integridad, lealtad y respeto, igualmente, consideraron la comunicación como otra de las competencias genéricas para todos los funcionarios

y el carácter relacional (Relaciones interpersonales), precisando para el funcionario del front office, la competencia Orientación al Cliente. Esto hace considerar al ciudadano como cliente y a los funcionarios como prestadores de servicio.

El modelo de competencia es de carácter transversal, porque atraviesa todos los sub-sistemas de Recursos Humanos, desde la entrevista por competencias para el proceso de selección, en base al Manual Descriptivo de Clases de Cargos, aunque la remuneración estará establecida por criterios centrales, será ajustada a las características del cargo, a la experiencia del candidato y al nivel de formación (aptitudes, actitudes, competencias). La evaluación de desempeño, a través de un instrumento de medición que contiene competencias técnicas y genéricas definidas para el cargo, deberá reflejar la brecha del funcionario desde su condición actual, hasta la esperada, de manera que funcionará como disparador del plan de capacitación y desarrollo del funcionario y a su vez, el resultado de la evaluación se convierte en un elemento para la toma de decisión de la reubicación del funcionario o en el peor de los casos de su egreso por su desempeño, de aquí en adelante, se iniciaría el proceso administrativo para el egreso.

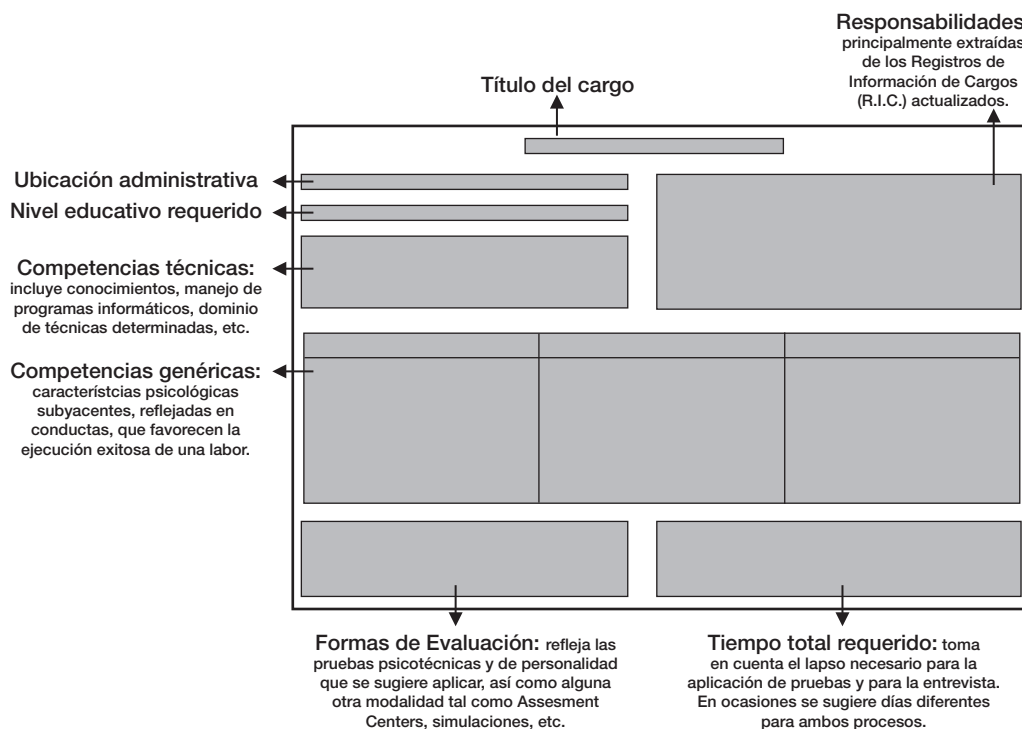
Como se puede observar en la matriz, sólo las tres (3) primeras competencias genéricas son transversales y competen a los cuatro (4) tipos de empleados, reconocidas como pivotes ejecutorios de la nueva gestión, de la conceptualización de ciudadano-cliente. La competencia “creatividad – innovación”, se le otorga a tres (3) de los cuatro (4) tipos de empleados y las restantes competentes a dos (2) grupos de empleados o simplemente se limitan a un (1) tipo. El modelo como podemos ver se inscribe dentro del concepto de la Nueva Gestión Pública y se orienta a la calidad de la democracia.

## ***Selección: manual de guías de evaluación de cargos***

En este apartado del estudio, presentaremos las innovaciones de la gestión. En la cual se observará con claridad la transferencia de modelos de gestión de la administración privada al nicho municipal. Presentando este cambio un aporte a la Nueva Gestión Pública en la República Bolivariana de Venezuela.

“Con la intención de mejorar permanentemente el proceso de captación y selección del personal más competente, la Dirección de Recursos Humanos, a través de la Gerencia de Captación, Educación y Desarrollo ha elaborado las Guías de Entrevistas, las cuales pretenden cumplir las siguientes funciones:

- Resumir las responsabilidades y los requerimientos académicos del cargo, de forma que el evaluador tenga una idea rápida de las especificaciones del cargo.
- Exponer las competencias técnicas y genéricas, así como los indicadores conductuales que se esperan del candidato modelo, de forma que el evaluador sepa exactamente que buscar y hacia donde dirigir la entrevista.
- Sugerir las pruebas psicométricas que se consideran más pertinentes para la evaluación de los candidatos a un cargo, así como el tiempo estimado que el evaluador debe prever para la aplicación de las mismas” (Fuente: Dirección de Recursos Humanos, Alcaldía de Chacao).



Lo que supone que las tres (3) variables a integrar en el proceso son: nivel de formación del candidato, competencias para el cargo (tanto técnicas como genéricas), y resultados en las pruebas psicométricas. Apoyándonos en la entrevista a la Gerente de Captación del municipio, nos dice: “desde hace cinco años venimos implantando el modelo, anteriormente se ingresaba al candidato y en el camino veíamos como lo ubicábamos. Nosotros cambiamos la cultura y explicamos la necesidad de reclutar al personal técnico en cada área. Para ello se logran criterios técnicos y transparentes”. Como podemos ver, el Municipio Chacao se regía por el Manual de Descripción de Cargos de la Administración Central. A partir del año 2006, la Dirección de Recursos Humanos logró hacer una innovación, identificando siete cargos:

1. Agente de Atención al Ciudadano C.
2. Agente de Atención al Ciudadano B.
3. Secretaria Ejecutiva.
4. Auditor.
5. Agente de Seguridad.
6. Fiscal A y
7. Fiscal B.

### ***Programas de desarrollo. Sub - sistema: evaluación del desempeño***

De acuerdo con los documentos del Gobierno Municipal de Chacao (2005), este programa permite obtener información de manera sistemática sobre el desempeño de los funcionarios a fin de reforzar las conductas positivas y generar cambios que maximicen la eficiencia individual". En este sentido, se aplican las siguientes condiciones del modelo:

- Periodicidad una (1) vez al año.
- Son la base de los registros continuos de actuación que debe llevar cada supervisor.
- Se emplea un modelo mixto, la evaluación de las competencias individuales (genéricas), contenido en el módulo A del instrumento y la evaluación de los logros obtenidos de acuerdo a las metas establecidas para cada puesto de trabajo al inicio del período, contenido en el módulo B.
- La clasificación inicial del módulo A se parametrizó el desempeño en tres (3) niveles: bueno, regular, malo. Como respuesta a la

primera aplicación, se contemplaron cambios en los rangos y en la actualidad se divide el resultado del individuo en percentiles identificados como: excelente, sobresaliente, aceptable y deficiente.

- Por otra parte, la clasificación del módulo B se parametrizó como expresión cuantitativa del cumplimiento de los objetivos individuales, en los siguientes cuatro (4) rangos: sobre lo esperado, dentro de lo esperado, por debajo de lo esperado, mínimo aceptable.

Así en el mismo documento de Chacao, la Evaluación de Desempeño del período de prueba constituye la última etapa del proceso de selección, condicionándose el ingreso definitivo a los resultados de la evaluación del período, una vez cumplidos los tres meses de servicio efectivo de trabajo. El cambio de un modelo de compensación anual lineal a aumentos proporcionales por desempeño ha sido interesante dado a que se identifican competencias para la evaluación de desempeño pasando de un cumplimiento de horarios a logros por objetivos. Malena Castillo explica en la entrevista que “desde el 2002, la cultura de evaluación comenzó a tomar su espacio a pesar de las resistencias”.

### ***Plan de adiestramiento***

El plan de adiestramiento se elabora de acuerdo a la identificación de las necesidades de entrenamiento que se establece de las evaluaciones de resultados. Así, según documentos del municipio, “permite la capacitación y el desarrollo del personal con el fin de contribuir a un mejor desempeño en sus áreas de trabajo lo que propicia los procesos de cambio requeridos para el logro de los objetivos. El Plan

de Adiestramiento es elaborado de acuerdo a la identificación de las necesidades que surgen de la evaluación de desempeño”.

En cuanto a capacitación y desarrollo del funcionario, explica que se deben incluir las nuevas tecnologías y minimizar las brechas encontradas en las mediciones de desempeño. Finalmente, presenta todos los mecanismos de legislación laboral para el proceso de egreso del funcionario. En ningún apartado la legislación indica el modelo o la forma de gestión. Si bien en la ley se explica el “qué” se le solicitará al municipio, nunca se precisa el “cómo” deberán hacerlo.

### ***Conclusiones***

La ley de Carrera Administrativa fue el único referente de la función pública en Venezuela desde 1970.

La Ley del Estatuto de la Función Pública, considera todos los subsistemas de los recursos humanos en lo relativo a la gestión del funcionario de carrera, desde los mecanismos de ingreso hasta los de egreso.

La normativa en cuanto a la Ley Orgánica del Poder Municipal, separa con claridad el sistema educativo o de formación en dos ámbitos, el externo y el interno. En el primero se da libertad a las innovaciones en pro de las mejoras del nivel educativo de los habitantes del municipio y en lo interno se precisa la redición de cuentas de las oficinas de recursos humanos a la Contraloría Municipal, reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública, pero dejando ámbito de competencias concurrentes para la innovación.



El modelo de la NGP, logra combinarse con la normativa administrativa del gobierno central, a través de la buena observancia y del cumplimiento de los controles que normaliza el gobierno, por medio de las leyes que rigen el performance de la gestión municipal descentralizada.

En ningún apartado la Ley del Estatuto de la Función Pública, indica el modelo o la forma de gestión.

Si bien en la ley se explica el “qué” se le solicitará al municipio, nunca se precisa el “cómo” deberán hacerlo. Entonces: ¿cuáles son los condicionantes en la innovación municipal?, y ¿cuáles sus incentivos?

En cuanto a los incentivos Malena Castillo nos expuso que “la gente quiere trabajar en Chacao, nos manejamos con una cartera de elegibles, porque la gente viene sola a solicitar empleo y deja su currículo. En las entrevistas que he realizado, los candidatos recurrentemente me expresan que es un municipio modelo, que quieren trabajar con Leopoldo López, que refleja orden. El que quiere trabajar en la administración pública, los jóvenes prefieren trabajar en Chacao. Aunque los sueldos son competitivos, hasta donde nuestros recursos nos lo permiten, lo económico no es un marcador de incentivo” (Entrevista del viernes 14 de septiembre de 2007 a la gerente de captación del Municipio Chacao, licenciada Malena Castillo).

Queda evidenciado en la práctica y a través de los documentos técnicos presentados por la Dirección de Recursos Humanos del Municipio Chacao, que a través de un modelo elaborado in house, y desarrollado bajo el Modelo de Competencias de McClelland, lograron identificar competencias técnicas y competencias genéricas.

En cuanto a las genéricas, consideraron transversales para la gestión las siguientes: la inclusión en primer término de los valores de la gestión municipal, dispuestos en su misión y su visión como lo son: honestidad, integridad, lealtad y respeto, igualmente, consideraron la comunicación como otra de las competencias genéricas para todos los funcionarios y el carácter relacional (Relaciones interpersonales), precisando para el funcionario del front office, la competencia Orientación al Cliente. Esto hace considerar al ciudadano como cliente y a los funcionarios como prestadores de servicio.

Como se pudo observar en la matriz, sólo las tres (3) primeras competencias genéricas son transversales y competen a los cuatro (4) tipos de empleados, reconocidas como pivotes ejecutorios de la nueva gestión, de la conceptualización de ciudadano-cliente. La competencia creatividad – innovación, se le otorga a tres (3) de los cuatro (4) tipos de empleados y las restantes competentes a dos (2) grupos de empleados o simplemente se limitan a un (1) tipo. El modelo como podemos ver se inscribe dentro del concepto de la Nueva Gestión Pública y se orienta a la calidad de la democracia.

El modelo de competencia es integral, porque integra todos los subsistemas de Recursos Humanos, desde la entrevista por competencias para el proceso de selección, en base al Manual Descriptivo de Clases de Cargos, aunque la remuneración estará establecida por criterios centrales, será ajustada a las características del cargo, a la experiencia del candidato y al nivel de formación (aptitudes, actitudes, competencias). La evaluación de desempeño, a través de un instrumento de medición que contiene competencias técnicas y genéricas definidas para el cargo, deberá reflejar la brecha del funcionario desde su condición actual, hasta la esperada, de manera que funcionará como disparador del plan de capacitación y desarrollo del funcionario y a su vez, el resultado de

la evaluación se convierte en un elemento para la toma de decisión de la reubicación del funcionario o en el peor de los casos de su egreso por su desempeño, de aquí en adelante, se iniciaría el proceso administrativo para el egreso.

Ahora bien: ¿Cuáles han sido las características académicas y profesionales de los alcaldes del Municipio Chacao? Irene Sáez, se hizo figura pública por haber sido Miss Venezuela, luego Miss Universo, más tarde se tituló en Ciencias Políticas de Universidad Central de Venezuela e inició estudios de postgrado. Llegó a ser alcaldesa de Chacao por dos períodos, candidata a la presidencia de la república y gobernadora del estado Nueva Esparta. Por su parte, Leopoldo López estudió Economía en Kenyon College en Gambier, Ohio, USA, egresó con mención Cum Laude y obtuvo su Maestría en Políticas Públicas en la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard. El año pasado recibió el Doctorado Honoris Cause en Leyes, por Kenyon College, por su trayectoria como político y gerente público. Se desempeñó en Petróleos de Venezuela (Pdvsa) y como profesor de la Universidad Católica Andrés Bello.

Si bien el Municipio Chacao, conjuga características deseables para lograr la calidad de la democracia y la NGP. No es menos cierto que con recursos y sin capacidad no se puede ejercer un buen gobierno. En tal sentido, ambos alcaldes tienen tanto créditos personales que se pueden objetivar como competitivos y orientados al logro y al poder y que su formación académica y su constante actualización los ha conducido hacia una cultura de emprendimiento transferida desde la empresa privada a la administración pública y la vanguardia del discurso político y de las nuevas tecnologías gerenciales. Ciertamente en este caso, el nivel y la calidad de instrucción de los alcaldes ha sido un marcador en su gestión. Profundizar sobre sus procedencias y las características

familiares (por aquello de los valores en la socialización primaria), quedaría para un próximo estudio.

En la Venezuela contemporánea el discurso (hablado o escrito) se queda en las palabras, para muestra las leyes antes expuestas. La democracia dista de sus preceptos fundamentales en el quehacer político cotidiano de su dirigencia. Sin embargo aparecen esta suerte de oasis en medio de la caótica cultura política que atrapa el acontecer nacional.

### ***Anexo 1: cuestionario de entrevista***

Preguntas:

1. ¿Cómo realizan el proceso de reclutamiento (captación e ingreso)?, ¿Con el modelo de competencias?
2. ¿Cómo decidieron las competencias?
3. ¿Cómo establecieron las cuatro (4) categorías de los funcionarios y funcionarias públicos y cómo los agrupan?
4. ¿La evaluación que aplican es 360, o cómo la implementan?
5. ¿Cuál ha sido la respuesta de los funcionarios?, ¿Cómo lo han tomado?
6. ¿Cuáles han sido los resultados?
7. ¿Qué beneficios han obtenido?
8. ¿Cómo podrían compararlo con el modelo de gestión anterior?
9. ¿Cuáles consultoras contrataron para desarrollar el modelo de gestión?
10. ¿Cuál (es) otra(s) Alcaldías emplean estas nuevas tecnologías de la gestión de RRHH?
11. ¿Han creado alguna red de municipios innovadores?
12. ¿Cómo podría diferenciar entre la legalidad (mandato constitucional) y las innovaciones en el área de recursos humanos?

## Anexo 2 Evaluación de objetivos y de desempeño

 <b>EVALUACIÓN DE OBJETIVOS O RESULTADOS</b>					MODULO B	
AFELIDOS Y NOMBRES DEL EMPLEADO:			C.I.:		FECHA:	
RANGOS DE ACTUACIÓN: 1. POR DEBAJO DE LO ESPERADO 2. DENTRO DE LO ESPERADO 3. SOBRE LO ESPERADO			CARGO:		PERIODO EVALUADO:	
DESE			HASTA			
OBJETIVO DE DESEMPEÑO INDIVIDUAL	PESO	RANGOS			PESO X RANGO	OBSERVACIONES
		1	2	3		
<b>TOTALES</b>	50					
AFELIDOS Y NOMBRES DEL SUPERVISOR:					FIRMA DEL EMPLEADO	
FIRMA:						

<b>EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO PERSONAL PROFESIONAL Y TÉCNICO</b>		01. FECHA DE ELABORACIÓN					
		02. PERIODO EVALUADO					
		DESDE		HASTA			
03. APELLIDOS Y NOMBRES DEL TRABAJADOR		04. C.I. N°		05. CARGO			
06. DIRECCIÓN		07. GERENCIA		08. DEPARTAMENTO / SECCIÓN			
09. APELLIDOS Y NOMBRES DEL EVALUADOR		10. C.I. N°		11. CARGO			
12. RANGOS DE ACTUACIÓN							
En este cuadro debe seleccionar y marcar con una X el rango que mejor describa la presencia de la competencia en el comportamiento del evaluado.							
1. Deficiente							
2. Regular							
3. Bueno							
4. Sobresaliente							
13. COMPETENCIAS A EVALUAR	1	2	3	4	OBSERVACIONES	USO RH PESO	
<b>COMPROMISO CON VALORES ORGANIZACIONALES DE HONESTIDAD, INTEGRIDAD, LEALTAD Y RESPETO</b>							
Identificación y responsabilidad con los valores y cultura de la Organización. Disposición a apoyar los objetivos corporativos. Alinea los valores e intereses personales con los valores y plan estratégico de la Alcaldía. Implica lealtad, integridad y honestidad.							
<b>ORIENTACIÓN A LA EXCELENCIA</b>							
Lograr los objetivos en la actividad que se realiza, alcanzando y/o superando los estándares de calidad y eficiencia, mejorando los procesos de trabajo, satisfaciendo y excediendo las necesidades de los clientes, presentando indicadores claros de la gestión realizada.							
<b>ORIENTACIÓN DE SERVICIO AL CLIENTE</b>							
Disposición para identificar y satisfacer las necesidades de los clientes internos y externos. Conoce cuales son las necesidades reales y corrige los problemas de servicio.							
<b>COMUNICACIÓN</b>							
Expresar mensajes, ideas, pensamientos y emociones en forma clara, concisa y oportuna así como escuchar con atención al interlocutor, interpretándolo desde su marco de referencia, tomando en consideración sus emociones y motivaciones. Propiciar procesos interactivos y sinérgicos entre dos o más personas a través de diferentes medios (oral, escrito, electrónico o cualquier otro).							
<b>TRABAJO EN EQUIPO</b>							
Integrarse de manera efectiva a grupos de trabajo, comprometiéndose en el logro de objetivos comunes, propiciando un clima de soporte mutuo donde se respetan y valoran los diferentes puntos de vista, ideas, pensamientos y capacidades individuales. Se capitalizan las fortalezas individuales en beneficio del éxito del equipo.							
<b>CREATIVIDAD E INNOVACIÓN</b>							
Capacidad de aportar ideas viables, innovadoras que permiten mejorar procesos, procedimientos y métodos de trabajo. Es la disposición a actuar en forma proactiva. Genera soluciones innovadoras y prácticas las cuales se traducen en resultados útiles que agregan valor a la Organización.							
<b>APRENDIZAJE CONTINUO</b>							
Demostrar disposición e interés permanente hacia el desarrollo y la adquisición de nuevos conocimientos y tecnologías, compartiendo de manera abierta y oportuna el conocimiento con quienes lo necesitan para contribuir y preservar la memoria corporativa y generar valor a la organización.							
<b>RELACIONES INTERPERSONALES</b>							
Habilidad para interactuar en forma cordial, amable y colaboradora con sus superiores, compañeros de trabajo y usuarios tanto internos como externos.							

14. DESCRIBA LOS ASPECTOS QUE DEBEN SER MEJORADOS O DESARROLLADOS POR EL TRABAJADOR A FIN DE OPTIMIZAR SU DESEMPEÑO		
15. INDIQUE EL TIPO DE ADIESTRAMIENTO REQUERIDO POR EL TRABAJADOR		
16. ¿CONSIDERA QUE EL TRABAJADOR TIENE CONDICIONES Y POTENCIAL PARA ASUMIR TAREAS DE MAYOR RESPONSABILIDAD? ARGUMENTE SU RESPUESTA.		
17. CONOCIMIENTOS, DEBILIDADES Y DESTREZAS A DESARROLLAR PARA FUTURAS POSICIONES		
18. OBSERVACIONES DEL SUPERVISOR		
19. OBSERVACIONES DEL FUNCIONARIO EVALUADO		
FIRMA DEL FUNCIONARIO	FIRMA DEL SUPERVISOR	FIRMA DEL DIRECTOR
FECHA: / /	FECHA: / /	FECHA: / /
CALIFICACIÓN	PUNTAJE	ANALISTA

## ***Bibliografía***

**Aguilar, Luis F. (2007) *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México.**

**Aguilar, L. (Octubre 2007). *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. XII Congreso CLAD, República Dominicana.**

**Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México.**

**Brewer Carías, A. (1989) *Evolución institucional de Venezuela (1974-1989)*. En Pedro Cunnil Grau. *Venezuela contemporánea (1974-1989)*. Fundación Eugenio Mendoza, Caracas, Venezuela.**

**CLAD (14 Octubre 1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Documento.**

**Guimaraes, R. (Octubre 2007). *Estado, mercado y democracia: oportunidades y límites de la participación ciudadana en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática*. XII Congreso CLAD, República Dominicana.**



<http://www.chacao.gov.ve>

<http://www.ocei.gov.ve/>

López, A. (s/f). **La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual.** INAP, Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 68.

McClelland, D.C. (1998). Identifying competences with behavioural-event interviews. In **Psychological Science** 9 (5), 331-339.

Olmos, E. (s/f). **Ministros de la democracia.** En Octavio Amorin Neto. **Veto Bargaining and Coalition Formation. A theory of Presidential Policymaking with Application to Venezuela.**

Peters, G. (2004). Cambios en la naturaleza de la administración pública. De las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En **M. Pardo De la administración pública a la gobernanza.** México: COLMEX.

Peters, G. (Octubre 2003). **La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?** VIII Congreso CLAD, Panamá.

Peters, G. (2001). **The Future of Governing.** Estados Unidos: University Press of Kansas.

**República de Venezuela (25 de agosto de 1970). Ley de Carrera Administrativa. Gaceta Oficial No. 1428.**

**República de Venezuela (23 de mayo de 1975). Ley de Carrera Administrativa. Gaceta Extraordinaria No. 1745.**

**República Bolivariana de Venezuela (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.**

**República Bolivariana de Venezuela (17 de octubre de 2001). Ley Orgánica de la Administración Pública.**

**República Bolivariana de Venezuela (8 de junio de 2005). Ley Orgánica del Poder Público Municipal.**

**República Bolivariana de Venezuela. (13 de noviembre de 2001). Ley del Estatuto de la Función Pública.**

**United Nation. (2003). Ibero-American Charter for the Public Service. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.**

**Documentos de la Dirección de Recursos Humanos de la Alcaldía de Chacao:**

- **Evaluación de Desempeño**
- **Estructura Organizativa**
- **Estructura Organizativa de la Dirección de Recursos Humanos**
- **Manual de Guías de Evaluación de Cargos**

# Hacia una visión federalizada del servicio profesional de carrera

Mauricio Covarrubias Moreno\*

## Abstract

*El presente trabajo tiene como cometido reflexionar sobre los temas del federalismo y el servicio profesional de carrera. Se ha tenido como punto de partida, la convicción de que la consolidación del servicio profesional de carrera no será posible, si no se alinea con la estructura del federalismo. Para lo cual será necesaria una Política de Estado concebida desde una visión de país, articulada y holística.*

*Palabras clave: Políticas de Estado, federalismo y profesionalización del servicio público.*

*This paper is committed to reflect on the issues of federalism and the public service. This has had as a starting point, the belief that the consolidation of professional service career will not be possible, if not aligned with the structure of federalism. Which will require a State Policy conceived from a vision of the country, articulated and holistic.*

*Keywords: State Policies, federalism and professionalization of the public service.*

*\*Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.*

## ***Introducción***

No existe un parámetro que determine cuánto tiempo es necesario para consolidar un servicio profesional de carrera. Cada caso tiene sus propios tiempos y depende del apremio que exista para llevar a cabo su implementación. Por ejemplo, en el Reino Unido, tan solo para que se instrumentara la reforma del servicio civil, la sociedad debió ejercer presión durante cuarenta o cincuenta años. Sin embargo, hoy día el grado de formación y de sensibilidad de las sociedades junto con la experiencia acumulada, parecen haber abonado el terreno para que los tiempos puedan acortarse.

En México la Ley del Servicio Profesional de Carrera a cinco años de su aprobación representa sin duda un gran avance, empero el camino por recorrer aún es largo. Y si bien, imaginando los beneficios que puede reportar para la adecuada marcha del Estado y del gobierno los tiempos pudieran no parecer excesivos, lo cierto es que en el horizonte la consolidación del servicio profesional parece que deberá transitar por la senda federalista. Con ello queremos aludir a la necesidad de pasar de una acción fragmentada o dispersa, a una Política de Estado con mayúsculas concebida desde una visión de país, articulada y sistémica, que coadyuve a ecualizar desde una perspectiva de conjunto y de largo alcance, el desarrollo del servicio profesional de carrera en el Estado federal mexicano.

## ***Celebración de un Acuerdo Nacional para la Profesionalización de la Función Pública***

A pesar de ser un factor del que depende la actuación eficaz y eficiente del gobierno, paradójicamente la profesionalización del servicio público

en nuestro país carece de visibilidad en la agenda de la Reforma del Estado. De manera que, frente a las llamadas reformas estructurales, la profesionalización del servicio público es apenas un tema de mediana importancia.

Ante la urgencia de resolver los muchos problemas nacionales, Méndez advierte que México no ha podido solventar aquél por el que había que empezar, es decir, un servicio profesional de carrera como base que permitiría afrontar con eficacia los demás asuntos. Se trata de una cuestión indispensable para el funcionamiento del Estado, y especialmente para la construcción de una gobernabilidad democrática:

“[...] el servicio profesional no es sólo un importante objetivo en sí mismo, sino un instrumento clave para alcanzar muchos de los otros fines que la sociedad mexicana se ha planteado”.<sup>1</sup>

El servicio público de carrera de acuerdo con Méndez, debe ser uno de los pilares centrales de la arquitectura institucional del Estado mexicano del siglo XXI. No hacerlo, significa poner en grave riesgo la sustentabilidad de la propia democracia.

Por ello, resulta impostergable hacer de la profesionalización del servicio público una prioridad de los tres órdenes de gobierno. Nos parece que solo de esta manera, la profesionalización podrá ser el elemento que permita un desarrollo equilibrado de la capacidad de gobierno en los distintos niveles.

<sup>1</sup> Méndez, José Luis. “La Profesionalización del Estado Mexicano: Esperando de nuevo a Godot”, en Profesionalización del servicio público en México: Hacia la innovación y la democracia, Universidad Iberoamericana, México, 2003, p.47.

Dado que se trata de un asunto que concierne a todos, amerita la celebración de un gran acuerdo nacional con la participación de la federación, estados y municipios. Creemos que en el contexto actual, una iniciativa política con tales dimensiones únicamente puede surgir en el seno de la Conferencia Nacional de Gobernadores (GONAGO). Que a poco más de 6 años de su creación, es ya un actor relevante en el sistema federal mexicano.

Así, la CONAGO que ha venido desempeñado un papel de gran relevancia como intermediario natural entre el gobierno federal y las entidades federativas -en el sentido de que ha permitido fortalecer a estas últimas en negociaciones con la federación especialmente en los asuntos fiscales-, deberá ahora trabajar para lograr un mayor compromiso entre los propios estados para con la profesionalización del servicio público. Un vistazo a las 27 comisiones activas de la conferencia de gobernadores, permite constatar que la profesionalización de los servidores públicos no forma parte de su agenda. El tema ha sido tratado sólo en la Comisión de Seguridad Pública, donde se habla de la necesidad de consolidar un servicio profesional de carrera en el ámbito policial.

De este modo, se sugiere crear en el seno de la CONAGO una comisión de trabajo para la profesionalización del servicio público que permita disponer de un espacio para deliberar, buscar y acordar soluciones conjuntas sobre esta importante materia.

### ***El servicio profesional de carrera como un asunto concurrente entre los niveles de gobierno***

Una cuestión que habrá de dilucidarse en primera instancia, es si el establecimiento y gestión de un servicio público de carrera que

favorezca la actuación eficiente y eficaz del gobierno para atender las necesidades de la sociedad y la adecuada marcha del Estado, puede considerarse como un asunto que los gobiernos deben cumplir de manera separada e independiente. O por el contrario, debe tenerse como una responsabilidad concurrente entre los niveles de gobierno que, por lo tanto, demanda una política de Estado basada en una acción descentralizada pero coordinada. Con este propósito se formulan las siguientes reflexiones:

a) Recordemos que la concurrencia o coincidencia se da en la práctica, al tener los gobiernos federal y estatales, ámbitos e intereses colectivos o comunes por el hecho de que éstos desarrollan acciones que tienen que ver con una misma población asentada en un mismo territorio. Esto es particularmente relevante, de cara a una marcada tendencia en el federalismo actual hacia la expansión o multiplicación de los ámbitos de decisión común.

b) Lo anterior se explica en gran medida, por la incidencia de problemas o asuntos públicos que desbordan incesantemente las jurisdicciones político-administrativas existentes, lo mismo en el plano sectorial que a nivel intergubernamental. Se trata de cuestiones de naturaleza transversal, en el sentido de que no conocen límites ni se detienen ante ninguna barrera, con causas y efectos interrelacionados o mutuamente determinados. Nos hallamos, sin duda, frente a un aumento en el número de problemas que los Estados sólo pueden resolver cooperativamente.

c) Además del ámbito de las relaciones intra-administrativas e inter-administrativas al interior de un mismo gobierno, el tema de las relaciones intergubernamentales ha venido cobrando más importancia. De forma inexorable, iniciativas públicas de escala

nacional deben ser implementadas a través del involucramiento de numerosas organizaciones de distintos órdenes de gobierno, con lo que una importante proporción de programas son en realidad, resultado de los esfuerzos a este nivel.

d) Las relaciones de los gobiernos en sus diferentes niveles: federal, subnacional y local, se han vuelto definitivas en la implementación de importantes políticas gubernamentales. La eficacia final de los procesos de decisión y puesta en práctica de políticas regionales o nacionales depende en gran medida de la capacidad a nivel local así como de la interacción y negociación intra e intergubernamental.

e) Sin embargo, el ensamble o desdoblamiento de las políticas de escala nacional, se ve frecuentemente afectada por importantes desigualdades en la capacidad institucional a nivel local. Pero no nos referimos a la existencia de administraciones con las variaciones hasta cierto punto lógicas en un sistema federal, sino más bien a la ausencia de especificaciones y capacidades mínimas para asegurar el adecuado curso de las políticas.

De esta manera, tenemos por un lado, políticas dirigidas a atender los problemas o cuestiones de interés nacional -como la educación, la salud, la pobreza, la vivienda o la seguridad- que resultan de responsabilidades o poderes que se asignan como concurrentes a uno y otro nivel de gobierno. Y por otro, asuntos como el servicio profesional de carrera, del que van a depender tales políticas, que carecen de un tratamiento jurídico similar.

En este punto resulta oportuno tomar nota de Morton Grodzins (1966: 11) quien, al explorar la naturaleza de las facultades que origina la



“operatividad” de un sistema federal cada vez más interdependiente, caracteriza las funciones compartidas como aquellas en las que (a) el poder relevante de toma de decisiones en la formulación de programas es ejercido tanto por quienes pertenecen al gobierno federal como por quienes pertenecen a los gobiernos de los estados y locales; (b) cuando en la administración de una actividad determinada los funcionarios públicos de todos los gobiernos tienen responsabilidades de importancia; y (c) donde los representantes de todos los gobiernos ejercen una influencia significativa en la ejecución de un programa determinado.

Es bajo estas consideraciones que creemos necesario que se tipifique el servicio profesional de carrera, como parte de las funciones concurrentes entre la federación y los estados de la República.

### ***Sobre la Necesidad de una Ley de Servicio Profesional de Carrera de carácter general***

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, es una ley cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a las dependencias de la administración pública centralizada. Es por tanto una ley de alcances limitados en función de la cantidad de servidores públicos a los que se dirige, más aún considerando que aplica sólo para los de confianza.

En este orden de ideas, compartimos la propuesta de Martínez Puón (2003: 11), quien se pronuncia por un ordenamiento de carácter general, que establezca el servicio profesional de carrera (SPC) como materia concurrente entre la federación y los Estados de la República, en el que

sin menoscabo de la soberanía de la que gozan éstos últimos, la norma sirva como ley de principios generales para el diseño de las legislaciones locales.

La sustitución de la ley vigente por una norma de carácter general, haría necesario el establecimiento de competencias exclusivas para los niveles de gobierno federal, estatal y, eventualmente municipal, además de atribuciones de tipo concurrente, incorporando el reconocimiento de la interdependencia técnica y la colaboración como formas de relación intergubernamental, imprescindibles en un sistema federal.

Teniendo el cuidado de no incurrir en excesos que limiten la innovación, la eficacia y la eficiencia, debe verse en el marco jurídico, un instrumento esencial para la gestión del SPC, en la medida que éste puede ser un factor no sólo de regulación sino de orientación metodológica.

El objeto y alcance de la ley que se propone, sería el de regular el servicio profesional de carrera en sus tres niveles de gobierno: Federación, entidades federativas y municipios, declarando que es de observancia general en toda la República y que sus disposiciones son de orden público e interés social.

En lo que hace a los niveles de autoridad a los que correspondería aplicar la ley, se propone que en el texto de la misma se reconozcan tres niveles de autoridad en el Sistema Nacional del Servicio Profesional de Carrera: Secretaría de la Función Pública en la cúspide de la pirámide como la autoridad federal; al Ejecutivo de cada uno de los estados de la federación, en la parte media, como la autoridad local; y al Ayuntamiento de cada municipio, en la base, como autoridad municipal.

En consonancia con la estructura federal, se sugiere que la ley delinee un esquema de organización y funcionamiento del SPC en el que las competencias se distribuyan en dos niveles:

- Nivel operativo del servicio profesional de carrera a cargo de los gobiernos estatales; y
- Nivel normativo bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal, especialmente en perspectiva de impulsar y consolidar un sistema nacional de servicio profesional de carrera.

Consideramos que uno de los principios que deberá regir la especificación, reparto y diseño de atribuciones en los distintos ámbitos o materias fundamentales del servicio público de carrera deberá ser la interdependencia técnica. La cual supone el establecimiento de formas de colaboración y complementación entre los órdenes de gobierno. Desde esta perspectiva, la efectividad en la normatividad o regulación del Sistema Nacional del Servicio Profesional de Carrera dependerá metodológicamente de la concreción, articulación y agregación de esfuerzos entre los distintos niveles de la administración pública.

La distribución e interdependencia de la tarea en torno al SPC que se propone sea asignada a los órdenes de gobierno, puede enmarcarse en lo que Faya Viesca identifica como la necesidad de formalizar sistemas de colaboración entre la federación y las entidades federativas, ya que al reconocerse derechos fundamentales para las entidades federativas, se hacen posibles nuevos mecanismos de cooperación e interdependencia entre los niveles de gobierno.

González Oropeza, se refiere por su parte a una tendencia en el federalismo mexicano que busca dejar atrás la separación tajante entre federación y estados donde las esferas tienen facultades exclusivas ejercidas de manera aislada, a favor de una institucionalización de las formas de cooperación entre ambos niveles de gobierno. El autor hace alusión a la existencia de una forma de federalismo cooperativo que ha provocado la coexistencia de leyes expedidas por el Congreso de la Unión con leyes aprobadas por las legislaturas de los estados, regulando la misma materia. La duplicidad de órdenes normativos ha creado una jerarquía distinta a la derivada de la regla contenida en el artículo 124 en donde hay una separación de los ámbitos.

En suma, la expedición de una ley de carácter general que precise atribuciones fundamentales para la operación de un sistema nacional del servicio profesional, cuyo ejercicio requiere de la interdependencia técnica entre los niveles de gobierno, daría sustento legal a las formas de colaboración entre ellos.

Por su naturaleza federal y general, con la emisión de una nueva ley en la materia, se establecería un punto de partida y un techo máximo para que las autoridades estatales en la medida de su iniciativa, a través del diseño de sus propias leyes estatales, precisen, documenten, asuman y ejerzan sus competencias en un nuevo esquema de operación del servicio profesional de carrera.

***Una Ley General y Leyes Estatales para la Operación de Sistemas de Servicio Profesional de Carrera en cada Entidad Federativa***

La emisión de una nueva ley general en la materia, podría ser un importante factor para impulsar un proceso de expedición de nuevas leyes de servicio profesional de carrera en el ámbito local. Se trata de un proceso legislativo de gran importancia porque puede abrir una coyuntura para el establecimiento de nuevas bases legales homologadas para la operación y conducción de los sistemas del servicio profesional de carrera en cada entidad federativa.

Los gobiernos estatales tendrían la oportunidad de diseñar un nuevo repertorio de competencias, precisando derechos y obligaciones para las diferentes autoridades y actores del SPC en el estado. En este sentido, el carácter genérico de la legislación federal deberá ofrecer un importante margen para la interpretación y desagregación de competencias que puedan ser definidas y asumidas localmente.

Justamente, el carácter general que se pretende que tenga este ordenamiento, es una precisión técnica congruente con el federalismo ya que especificaría disposiciones que serían aplicables a los tres niveles de gobierno y, en el marco del federalismo, induciría a las legislaturas de los estados a expedir sus propias leyes en congruencia con la propia Ley General.

## ***La Secretaría de la Función Pública***

### ***Institución Normativa del Sistema Nacional del Servicio Profesional de Carrera***

Al ser una cuestión que puede favorecer una actuación eficaz y eficiente del gobierno para atender las necesidades de la sociedad, el servicio profesional de carrera, constituye un asunto de interés público que remite indiscutiblemente a la necesaria conducción política del proceso por parte de los poderes públicos federales.

La continuidad y mejoramiento de lo hecho en la materia, demanda de las autoridades federales asumir plenamente su responsabilidad: establecer, cumplir y hacer cumplir el marco regulatorio de su acción en materia de SPC. De este modo, en el federalismo, nuevas funciones deben ser ejercidas por la administración central. Un nuevo rol de orientación política, de soporte institucional y coordinación global, subyace en la función normativa de alcance nacional que se plantea para la Secretaría de la Función Pública.

En vistas de la emisión de una ley general como la que se propone, la función normativa prevista para el gobierno federal requiere ser cuidadosamente analizada para precisar sus fines, alcances y medios que permitan hacer de ella un factor real que garantice la conducción efectiva del sistema nacional de SPC y su coherencia con las necesidades de desarrollo administrativo del país.

Puede decirse que de la relevancia y eficacia con que se ejerza esta función normativa, dependerá en gran medida la visibilidad de un sistema nacional de servicio profesional, que representa a su vez, una premisa necesaria para concebir y llevar a cabo una política de Estado

al respecto. Consecuentemente, del logro de esta relevancia y eficacia dependerá la razón de ser de la propia Secretaría de la Función Pública como autoridad nacional.

En la nueva gestión deberán distinguirse por un lado, una autoridad central capaz de determinar con pertinencia y eficacia las orientaciones generales de política en la materia, de efectuar su seguimiento y evaluación, así como de llevar a cabo la compensación de desequilibrios; y por otro lado, administraciones públicas locales que posean y asuman la autonomía y capacidad para desarrollar el SPC en sus respectivas jurisdicciones.

Al plantear la definición y diseño de la función normativa de la Secretaría de la Función Pública en el marco del federalismo, se parte de la convicción de que un cambio como el que se sugiere, no arraigará de manera natural o inercial, sino que dependerá del papel activo de todos y cada uno de los distintos actores, en especial de la capacidad del gobierno federal para liderar su proceso de consolidación. Así, una eventual reforma al servicio profesional de carrera en clave federalista, obligaría a la Secretaría de la Función Pública a responder con facultades y capacidades de gestión avanzadas.

### ***Hacia una Política de Estado en Materia de Servicio Profesional de Carrera***

Una definición de políticas de Estado, por concisa que sea, debe por principio señalar, que éstas se dirigen a atender los asuntos que interesan a la sociedad en su conjunto. Se trata de acciones de gran calado, que no corresponden sólo al gobierno sino a la sociedad en general. En un sistema federal, de lo que se estaría hablando es de Políticas de

Estado con mayúsculas, porque, más que ser del gobierno nacional, se trata de “políticas nacionales”, indispensables para atender problemas complejos que afectan a todos. Y, que en atmósferas descentralizadas, sólo es posible hacerlo mediante políticas nacionales, en el sentido, no tanto de que sean promovidas o auspiciadas por el gobierno central, como del hecho de que se relacionan con asuntos del interés general que involucran lo mismo a autoridades estatales y locales, que a la sociedad en su conjunto.

Importa, por tanto, aclarar la relación entre las políticas de Estado y programas de gobierno, así como la necesidad de hacer compatibles unas con otros. Aunque prima la idea de que son cosas diferentes, es preciso establecer que una modalidad de intervención basada en políticas de Estado no sustituye a las políticas de gobierno, más bien las supone e integra. Especialmente en un sistema federal que supone un gobierno compartido a partir de la ecuación autogobierno más coordinación, en otras palabras, se trata de una gestión descentralizada pero articulada.

Las políticas de Estado se materializan a través de programas de más de un gobierno, pero son algo distinto a la suma de los mismos, esto en el sentido que establecen además relaciones funcionales que sobrepasan los planteamientos institucionales.

En este sentido, una de las preguntas que convendría plantear es, si el servicio profesional de carrera debe ser objeto de una Política de Estado, puesto que podemos decir que tenemos políticas de Estado, cuando cada unidad de gobierno hace lo que puede y como puede, sin tener ni las competencias ni los recursos necesarios para hacerlo.



Pareciera no haber discusión al respecto, el desarrollo del servicio profesional de carrera debe ser considerados en la agenda de las políticas de Estado, sin embargo, previsiblemente, las dificultades surgirán al intentar encontrar una definición del problema suficientemente compartida, y tampoco resultará sencillo formular una política común al respecto. Normalmente se está de acuerdo en el qué; el problema es el cómo. Los grupos políticos en el gobierno y en la oposición tienen visiones distintas sobre los problemas cruciales de un país, y seguramente habrán de manifestarse.

Considerando las reflexiones hechas en los apartados anteriores y los desafíos inherentes a la consolidación de un SPC de base federal, a continuación se enuncian algunas características que una Política de Estado en materia de servicio profesional de carrera.

No existe, por supuesto, un modelo único de políticas de Estado; en muchos sentidos, las políticas son contingentes en el sentido de que constituyen respuestas determinadas por las condiciones o circunstancias inherentes a cada país. Lo que podría funcionar en un lugar y tiempo determinados podría no hacerlo en un lugar diferente, o inclusive en el mismo lugar pero en tiempo distinto.

Sin embargo, tomando en consideración que el camino para la acción está determinado por el propio carácter del problema, es posible identificar una serie de características básicas de una política de Estado en materia de servicio profesional sin que ello signifique que sean las únicas: intergubernamental, con visión de futuro y de largo plazo, sistémica, anticíclica, social y democráticamente construida, financieramente viable, y descentralizada.

### ***Intergubernamental***

El tema de las relaciones intergubernamentales ha venido adquiriendo cada vez mayor importancia. El papel crucial de la gestión de importantes programas federales ha sido reconocido por especialistas, quienes generalmente dan énfasis a la gestión intergubernamental. Aunque esto no significa que la gestión de esta clase lo es todo, constituye sin duda uno de los factores críticos.

La consolidación del SPC en un entorno federal demanda respuestas en dos niveles: intra e intergubernamental. En el primer caso, a través de acciones multisectoriales; en el segundo, vía la coordinación entre instituciones de gobiernos distintos, de igual o diferente nivel.

### ***Con visión de futuro***

Los horizontes de tiempo de las políticas de Estado casi nunca van a coincidir con los ciclos gubernamentales, porque las cuestiones a las que dichas políticas se dirigen tienen cronologías distintas. Así, una segunda característica de una Política de Estado en materia de SPC se refiere a su horizonte temporal, no sólo a su permanencia en el tiempo sino, además, en el sentido de saber hacia dónde se quiere llegar: se precisa pensar en lo que se tiene, en lo deseado, en lo posible y en lo probable. Juan Ramón de la Fuente, al insistir en la necesidad de que se adopten políticas de Estado, señala: “Urgen en México políticas de Estado; políticas que nos permitan imaginar al país a mediano y largo plazo, políticas que nos saquen de la coyuntura y la inmediatez que no trascienden” (Galán, 2004:1-3).

Por ende, se requiere de una política formulada con base en un pensamiento estratégico que determinen el punto de partida, la visión, las metas, las estrategias y las condiciones o factores de éxito en cada caso. Ello implicará considerables esfuerzos de planeación que no son muy habituales, puesto que no nos hemos destacado por tener una gran visión de futuro. Más bien ha primado un sentido del corto plazo. Supone pasar de una visión ideológica, de partido, de corto plazo, a una visión compartida de Estado, a una visión de futuro.

Otro elemento de las políticas de Estado se refiere a su permanencia en el tiempo. Los resultados de las políticas pueden tomar diversos períodos. Las medidas pueden ser de efecto inmediato cuando no requieren de un período de maduración para dar resultados. O de largo plazo, cuando demandan largos períodos de tiempo para alcanzar sus objetivos. El largo plazo, que de manera unánime se asocia con las políticas de Estado, tiene que ver no sólo con la compleja magnitud de la situación o problema sobre el que se busca incidir, sino también porque involucra ciclos de larga maduración. Por eso es que pueden abarcar diversos períodos de gobierno.

Esto quiere decir que el SPC no debe ser tratado como política coyuntural o acotada a la duración de los períodos gubernamentales, sino como una política de “gran aliento”. Por lo que, optar por la ruta de políticas de Estado es elegir, en la mayoría de los casos, políticas que rendirán beneficios de largo plazo, y que en la mayoría de los casos, deben desarrollarse más allá de un ciclo gubernamental.

### ***Anticíclica***

Muy relacionado con el punto anterior se encuentra el atributo de la estabilidad, referido no tanto a su dimensión temporal como a la necesidad de evitar cambios bruscos en sus objetivos y formulación derivados de los cambios de gobierno. La estabilidad que se reclama de las políticas de Estado conlleva establecer parámetros que eviten marcadas alteraciones de rumbo en función de quién gobierna. Una Política de Estado en materia de SPC no debe estar sometida a los cambios de administración o a la indiferencia de los altos funcionarios de turno.

Las políticas, lamentablemente, suelen ser afectadas por los cambios de gobierno; por ello, debe preverse la adopción de políticas de Estado que garanticen la continuidad de los procesos, fortaleciéndose además, con la asignación de recursos técnicos y económicos necesarios para su ejecución.

La adopción de una Política de Estado en la materia, implicará tomar las previsiones y establecer mecanismos que permitan resguardar las metas sustantivas de los vaivenes gubernamentales o económicos. Implicaría tomar las medidas para restarle vulnerabilidad.

### ***Democráticamente construida***

Toda política pública es una hipótesis causal dado que establece un problema, determina quiénes son los causantes del mismo, y busca modificar las conductas o situaciones que aparentemente lo generan. Evidentemente, no todos los actores o intereses que están implicados en la situación tienen por qué compartir ni esa definición del problema,

ni las soluciones que se instrumenten, pero la política debe partir del grado de legitimación suficiente para que permita su posterior puesta en práctica (Subirats, 2006).

Un factor común en las diferentes percepciones sobre la política de Estado, es que atienden un objetivo común que comparte toda la sociedad en su generalidad, todas las fuerzas políticas y las organizaciones sociales. Pero comparten no sólo ese objetivo común, sino que en lo fundamental están también de acuerdo en cómo lograrlo. Y están de acuerdo más allá de diferencias ideológicas, de militancias partidistas e inclusive de estrategias políticas de coyuntura. Y lo hacen además con una visión de mediano y largo plazo.

Conviene traer a colación en este punto a Koldo Echebarría, quien en su intervención en el seminario: “Profesionalización del servicio público en México: Hacia la innovación y la democracia”, celebrado en la Universidad Iberoamericana en la Ciudad de México en 2003,<sup>2</sup> señalaba que la reforma del servicio civil requiere que los países adopten políticas de largo plazo que hayan sido ampliamente consensuadas con el conjunto de los actores sociales y sus organizaciones representativas. Lo anterior supone asumir el compromiso concreto de tomar medidas que garanticen la participación y la transparencia en la política de SPC.

### ***Holística***

A la amplitud de miras en sentido temporal a que nos hemos referido antes cuando hablamos de la visión de futuro y de largo plazo de las

<sup>2</sup> Ver Echebarría Koldo (2003). “La visión del Banco Interamericano de Desarrollo”, en Profesionalización del servicio público en México: Hacia la innovación y la democracia, Universidad Iberoamericana, México.

políticas de Estado, debe añadirse una amplitud de miras en el sentido espacial, que se traduce en una perspectiva macro o global. Sólo desde una visión de conjunto puede entenderse la magnitud de los retos que tiene por delante la consolidación de un servicio profesional de carrera alineado al federalismo.

Por su complejidad, las reformas al servicio profesional de carrera se entrecruzan con otros aspectos institucionales críticos, es decir, están estrechamente ligadas a otras medidas de reforma administrativas

Lo anterior amerita un enfoque holístico, y diseñar una solución considerando la interacción de las partes; adoptar una visión sistemática en la comprensión y tratamiento de los problemas, reflexionar sobre los aspectos generales y particulares del mismo. Lo cual plantea la necesidad permanente de que se analicen las metas que persiguen como colectivo, con el fin de definir compromisos que puedan asumir de manera sistémica y constante.

### ***Financieramente viable***

Aunque pudiera parecer una anotación obvia, su falta de consideración suele ser fuente de decepciones respecto a las expectativas creadas; es importante señalar que las posibilidades de cambio, amplias o limitadas, que puede producir una política de Estado se encuentran asociadas a la cantidad de los recursos que disponga. Se podrá estar de acuerdo en los temas fundamentales para la vida de un país que requieren ser tratados mediante políticas de Estado, cuestiones que en sí mismas son muy importantes como el caso que nos ocupa, pero también es cierto que nada de eso puede lograrse si no se tiene una base material sólida, suficiente, sostenible y sustentable a lo largo del tiempo.

En suma, el diseño e implementación de una Política de Estado en materia de profesionalización del servicio público, requerirá de sistematizar las lecciones y experiencias que dejan ya cinco años de vigencia de la Ley del Servicio Profesional de Carrera lo mismo que otras tantas iniciativas y experiencias a nivel local.

### ***Conclusiones***

Por la importancia que reviste el servicio profesional de carrera para la buena marcha del Estado, se precisa de una política de Estado en el sentido no tanto de que sea promovida o auspiciada por el gobierno central, como del hecho de que se relaciona con un asunto del interés general que involucra lo mismo a autoridades estatales y locales, que a la sociedad en su conjunto.

A cinco años de su aprobación, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal representa un gran avance, sin embargo, la consolidación de un verdadero sistema nacional de servicio profesional tiene ante sí un largo camino por recorrer.

En las condiciones actuales, las posibilidades de consolidar en un horizonte de mediano y largo plazo el Servicio Profesional de Carrera en México, pasan necesariamente por relanzarlo desde una visión federalista. Para ello, creemos que es indispensable dar pasos firmes en las siguientes tres puntos:

Primero, la celebración de un Acuerdo Nacional para la Profesionalización de la Función Pública;

Segundo, la reforma del marco jurídico que permita por un lado, que la profesionalización sea considerada como una responsabilidad concurrente. Por otro, la emisión de una Ley General del Servicio Profesional de Carrera con efectos vinculantes para las administraciones públicas de los tres niveles de gobierno; y

Tercero, el diseño de una Política de Estado en la materia. Y que en un sistema federal, de lo que se estaría hablando no es de políticas del gobierno nacional, sino de “políticas nacionales” que involucren a autoridades estatales y locales.

Creemos que ha llegado el tiempo en que para dar pasos definitivos al respecto sea ineludible hacerlo en dirección o en clave federalista.



### ***Bibliografía***

Covarrubias Moreno Oscar Mauricio (2008), “Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo”, en **Serie Documentos Debate, No. 12 - XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?. Ensayos Ganadores 2007**, (<http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/series/serie-documentos-debate-1>).

Echebarría Koldo (2003). “La visión del Banco Interamericano de Desarrollo”, en **Profesionalización del servicio público en México: Hacia la innovación y la democracia**, Universidad Iberoamericana, México.

Galán, José (2004), Diario La Jornada, México, 13 de agosto.

**Martínez Puón, Rafael (2003). ¿Servicio Profesional de carrera para qué? Apuntes para su desarrollo e institucionalización en México, VII Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, octubre 2003.**

**Méndez, José Luis (2003). “La Profesionalización del Estado Mexicano: Esperando de nuevo a Godot”, en Profesionalización del servicio público en México: Hacia la innovación y la democracia, Universidad Iberoamericana, México.**

**Morton, Grodzins (1966), The American System: A New Governments in the United States, Rand Mc Nally, Chicago.**

**Subirats, Joan (2006), “Inmigración: ni problema ni política”, en Diario El País, Madrid, 07 de septiembre.**

# La Evaluación del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior

*PRONABES-Estado de México 2001-2005  
desde la perspectiva de las Políticas Públicas\**

**Jacqueline Nader Acra\*\***

## **Abstract**

*La autora analiza la filosofía, alcance y operación de un programa de gobierno que se orienta al apoyo y estímulo de la política educativa innovadora que tiene como objetivo otorgar becas a estudiantes de escasos recursos, articulando en términos institucionales, la coordinación de los órdenes federal y estatal sobre la base de una práctica del federalismo, la cual es importante de evaluar para conocer el impacto social de esas acciones, en particular en el Estado de México, y de ese modo conocer cuál ha sido la población beneficiada y cómo ha logrado tener apoyos que son fundamentales para el desarrollo de las actividades académicas en los centros de educación superior.*

*Palabras clave: Apoyos, federalismo, educación, gobierno y política pública.*

*The author analyzes the philosophy, reaches and operation of a program of government that is oriented to support and stimulus of innovating the educative policy that has as an objective grant scholarships to students of limited resources, articulating in institutional terms, the coordination of the orders: federal and state on the base of a practice of the federalism, which is important to evaluate to know the social impact of those actions, in particular in the state of Mexico, and that way to know which has been the benefitted population and how it has managed to have supports that are fundamental for the development of the academic activities in the education centers superior.*

*Key words: Supports, federalism, education, government and public policy.*

*\*Resultado del Trabajo de investigación realizado durante el periodo sabático 2006-2007, otorgado por el Gobierno del Estado de México.*

*\*\*Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAEM, Master en Innovación Educativa por la Universidad Anahuac, actualmente Asesor de la Dirección de Evaluación y Vinculación del Instituto de Evaluación Educativa del Estado de México.*

## ***Introducción***

En países como el nuestro con grandes contrastes económicos y con un mayor número de población en pobreza, se requiere establecer políticas públicas cada vez más eficaces que atiendan desafíos pendientes como la erradicación de la pobreza y mayor crecimiento económico.

Ello implica que la democracia en México debe ser eficaz para transformar y mejorar las condiciones de vida de miles de seres humanos que esperan que los gobiernos sienten las bases para lograr un mayor desarrollo, tanto en lo individual como en lo colectivo.

En materia de políticas públicas es indispensable construir programas que no solo sirvan para solucionar grandes problemas nacionales, sino que funcionen ante posibles contingencias que se puedan presentar.

El gobierno federal se ha abocado a plantear algunas de las bases de transformación en materia económica, social y política, es así que para lograr políticas públicas cada vez más eficaces que atiendan los desafíos pendientes como la erradicación de la pobreza y mayor crecimiento económico; México enfrenta necesariamente el reto de contar con instituciones, nuevas reglas y diferentes equilibrios de poder, derivados de un gobierno con responsabilidades compartidas.

Establecer una relación mas estrecha entre la sociedad y el gobierno es la mejor manera de que el ciudadano sea el juez de las acciones del mismo. Por ello es importante seguir promoviendo mecanismos de participación ciudadana que abran las decisiones del gobierno a la opinión pública.

Con la creación del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES), se está buscando avanzar hacia la consolidación del Sistema Nacional de Becas. Además de contribuir con nuevos esfuerzos para abatir la brecha de educación entre los mexicanos y lograr la igualdad de oportunidades educativas en beneficio de grupos vulnerables, además de consolidar los lazos entre el gobierno y la sociedad, otorgando apoyos a estudiantes de escasos recursos e invirtiendo en beneficio de ellos mismos para que puedan romper los ciclos de repetición de pobreza.

Por lo anterior, es necesario a cinco años desde el inicio de su operación, llevar a cabo una evaluación del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior PRONABES - Estado de México, y una forma idónea y actual de hacerlo es desde la ciencia de las políticas públicas. Ya que desde esta perspectiva es posible unir las demandas de la sociedad, en este caso de los estudiantes de escasos recursos, con las posibilidades del Estado de satisfacerlas.

### ***Justificación***

El PRONABES constituye un esfuerzo destacado para asegurar la equidad en el acceso y en la distribución de oportunidades educativas de este tipo de enseñanza. Inició su operación al comienzo de la administración pública federal 2001-2006, se trata de una política educativa innovadora en el nivel de educación superior en México, que crea un sistema para otorgar becas a estudiantes que provienen de familias de escasos recursos, cuenta con la participación tanto en recursos humanos como en financiamiento de todas las entidades federativas y de las instituciones federales.

El programa está diseñado para atender dos modalidades de educación, la primera de ellas, es la de Técnico Superior Universitario (TSU) y la segunda de Licenciatura Universitaria, desconociendo hasta el momento en qué medida el obtener una beca PRONABES-Estado de México, ha sido de utilidad para permanecer y concluir los estudios de educación superior.

Conforme a lo anteriormente expuesto, es necesario estudiar el impacto del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES), a través de una evaluación sistemática, continua, que no obedezca a cambios sexenales desde la perspectiva de una política pública.

Todo gobierno tiene como una de sus premisas prioritarias la impartición de la educación, dado que ésta es fundamental para el progreso de cualquier sociedad, es incluso uno de los factores que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera para medir el índice de desarrollo humano de los países tanto de primer mundo como los subdesarrollados. En el caso de México el artículo tercero constitucional, garantiza de forma gratuita la educación básica y de igual manera la otorga a través de instituciones públicas para el nivel medio y superior; sin embargo, en este último son pocas las personas que logran su acceso y permanencia, desafortunadamente a través de estudios que se han realizado se conoce que en un alto porcentaje importante, los jóvenes abandonan sus estudios, teniendo como principal motivo el económico.

La evaluación del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) en el Estado de México, se justifica en virtud de que para la operación del programa en la entidad su financiamiento es a través de las aportaciones de los Gobiernos Federal y Estatal (50%) cada

uno, por lo que merece ser evaluado en términos de impacto social, de tal manera que contemos con los elementos que nos permitan conocer las fortalezas y debilidades que hasta ahora ha tenido el programa, con el propósito de presentar propuestas de mejora, a fin de continuar cumpliendo con los objetivos que el mismo programa tiene planteados.

### ***Antecedentes***

El PRONABES fue creado por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 2001, año en el que el gobierno federal en colaboración con los gobiernos de los estados y las instituciones públicas de educación superior puso en operación este programa para ampliar las oportunidades y promover la equidad en el acceso y la permanencia en la educación superior pública.

Mediante la firma de convenios y lineamientos de coordinación entre la SEP y los gobiernos de los estados e instituciones públicas federales se estableció e inició en 2001 la operación del PRONABES en las treinta y dos entidades federativas del país por los comités técnicos del programa, que para tal efecto se constituyeron en cada estado e institución federal de educación superior.

Conforme a lo dispuesto por los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9o. de la Ley General de Educación; 23 y 26 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior; 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 52, 53 fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII y IX, 54, 55 fracciones I, III y IV, 56 fracción I, 65, 66, 67 fracciones I, II, V, VII, VIII, y octavo y noveno transitorios y Anexo 15 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación

para el Ejercicio Fiscal 2004, y considerando que el Programa Nacional de Educación 2001-2006 determina, en su objetivo estratégico de Ampliar la cobertura de la educación superior con equidad, la política general de apoyo prioritario a la educación superior pública por ser ésta un medio indispensable de equidad social y establece además, como una de sus líneas de acción en este objetivo estratégico, el brindar apoyos económicos especiales a estudiantes de escasos recursos para que tengan mayores oportunidades de acceso y permanencia en la educación superior pública, así como para la terminación oportuna de sus estudios mediante el otorgamiento de becas no reembolsables.<sup>1</sup>

Para ello, es necesario establecer mecanismos que garanticen a la población en desventaja económica mayores oportunidades de ingreso y constancia a la educación superior de reconocida calidad, en este sentido, las instituciones públicas deben tener acceso a programas que permitan tomar en cuenta las condiciones particulares de los educandos, para contribuir con más eficacia al desarrollo y bienestar de los grupos.

Respecto a la ejecución del PRONABES-Estado de México, la SEP ha suscrito un Convenio de Coordinación con el Gobierno de la entidad con fecha 3 de julio de 2001, a fin de fomentar que un mayor número de estudiantes en condiciones adversas tengan acceso a la educación superior y concluyan oportunamente sus estudios, en este sentido se pretende lograr la equidad educativa así como elevar el nivel de educación estableciendo mecanismos que garanticen a la población en desventaja económica mayores oportunidades de acceso y permanencia en los servicios públicos de educación superior de reconocida calidad.

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES), 16 de marzo de 2001



El Programa se instrumenta en la entidad en los términos establecidos en las Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del PRONABES.

Para la realización de las acciones derivadas del convenio de Coordinación las partes acuerdan la creación de un fondo constituido por un fideicomiso, una institución de crédito para la debida inversión y administración de los recursos aportados por la SEP y el Gobierno del Estado a fin de efectuar la operación financiera del PRONABES-Estatal, los cuales corresponden el 50% a la Federación y el 50% al Estado.

De tal manera, el Gobierno del Estado de México ha suscrito con fecha 9 de noviembre del año 2001 el Contrato de Inversión y Administración para la Operación Financiera del Programa en la entidad, en el cual se estipula la conformación del Comité Técnico del Fideicomiso PRONABES-Estado de México, mismo que se encuentra integrado por:

- a) Un presidente, que será el Secretario de Educación del Gobierno del Estado de México.
- b) Un Secretario Ejecutivo, que es el Jefe del Departamento de Becas del Gobierno del Estado de México.
- c) Un Comisario, que es el Contralor Interno de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México.
- d) Los siguientes Vocales:
  - El Subsecretario de Planeación y Administración.
  - El Subsecretario de Educación Media Superior y Superior.
  - El representante de la Secretaría de Finanzas y Planeación.
  - El representante de la Secretaría de Administración.
  - Un representante de la Secretaría de General Ejecutiva de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

- Un representante de cada una de las Universidades Tecnológicas.
- Un representante de cada uno de los Tecnológicos de Estudios Superiores de la Entidad.
- Un representante de cada una de las universidades estatales en el Estado.
- Un representante del Conservatorio de Música.
- Un representante de cada una de los tecnológicos Regionales en el Estado de México.
- Un representante de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).

El Secretario Ejecutivo, tendrá como función ejecutar los acuerdos que tome el Comité. Las decisiones en el Comité se toman por consenso y de ser necesario por mayoría de votos. El sector de representantes del Estado tiene el 30%, con excepción del Secretario y Comisario, que tendrán voz pero no voto, la Secretaría de Educación Pública el 30%; el conjunto de instituciones participantes el 25%, y el representante de la ANUIES, el 15% restante de los votos, respectivamente.

La Fiduciaria podrá participar en las sesiones del Comité con voz, pero sin voto. El sector de representantes del Gobierno del Estado tendrá voto de calidad.

Los integrantes no podrán recibir remuneración alguna por su intervención.

El Comité Técnico del Fideicomiso del PRONABES-Estatal tiene las siguientes funciones:

- I. Vigilar el efectivo cumplimiento de todos y cada uno de los fines del Fideicomiso;
- II. Otorgar becas con base en los dictámenes que le presente el Secretario Ejecutivo y en el monto de los recursos disponibles;
- III. Autorizar las solicitudes de suspensión, cancelación y prórroga de becas;
- IV. Autorizar e instruir a la Fiduciaria sobre la asignación de recursos para llevar a cabo los fines del Fideicomiso de acuerdo con las instrucciones que el mismo autorice;
- V. Establecer mecanismos idóneos, que permitan verificar la situación socioeconómica del aspirante, así como la documentación probatoria de ingresos familiares y/o del alumno que éste deba entregar para tal efecto;
- VI. Establecer los mecanismos y medios de difusión para convocar oportunamente a los aspirantes a obtener becas, así como para recibir las solicitudes respectivas;
- VII. Aprobar la expedición oportuna de la convocatoria para otorgar becas, la cual deberá observar los lineamientos generales establecidos por la SEP;
- VIII. Establecer los mecanismos coordinados por el Secretario Ejecutivo para evaluar las solicitudes de otorgamiento de becas y verificar la información académica y socioeconómica proporcionada por los aspirantes;
- IX. Establecer mecanismos y sistemas idóneos para el seguimiento del desempeño académico de los becarios y para evaluar con regularidad la operación del PRONABES;
- X. Informar anualmente a la SEP y al Gobierno del Estado, o cuando éstos lo soliciten, sobre el seguimiento de los becarios, el otorgamiento de becas, la evaluación del Programa y el uso de los recursos;

XI. Autorizar la celebración de actos y contratos de los cuales se deriven derechos y obligaciones para el patrimonio del Fideicomiso;

XII. Instruir a la Fiduciaria respecto a las políticas de inversión del patrimonio del Fideicomiso;

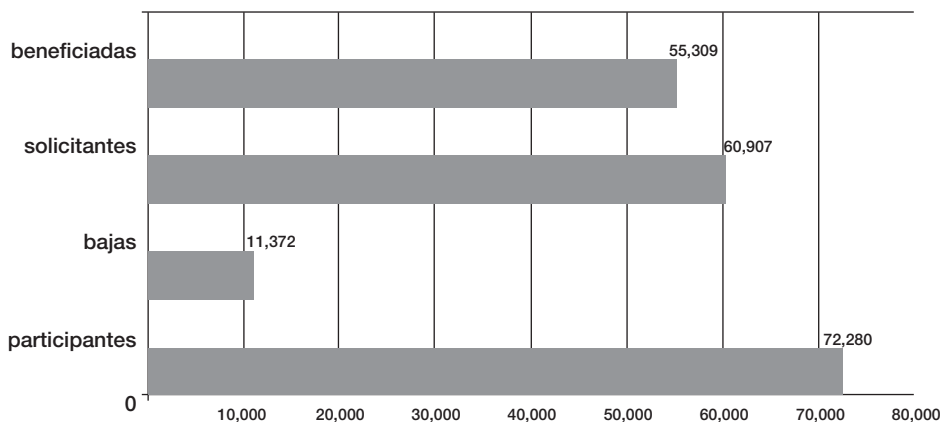
XIII. Designar al auditor externo para dictaminar los estados financieros anuales del Fideicomiso y;

XIV. Cualesquiera otras obligaciones derivadas de las presentes Reglas de Operación.”(Diario Oficial, 2001:65)

### ***El PRONABE-Estado de México en cifras 2001-2005***

Respecto a la atención de la demanda de solicitudes podemos observar que del año 2001 al 2005 se recibieron 72,280 de las cuales 11,372 fueron dadas de baja debido a que no cumplieron con los requisitos establecidos en las Reglas de Operación, es así que de las 60,907 solicitantes se ha logrado beneficiar a 55,309 estudiantes de educación superior en la entidad, lo que representa que se atendió a un 90.8% quedando pendiente de beneficiar a un 9.2% de la totalidad, de acuerdo al presupuesto otorgado.

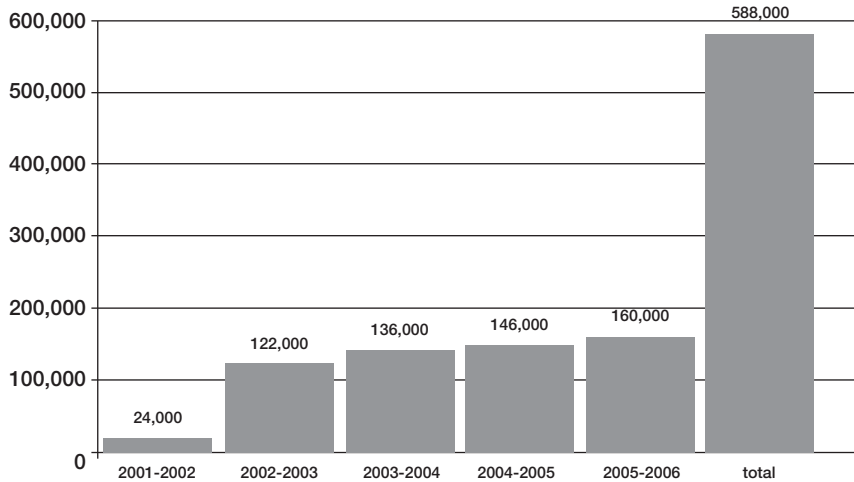
Gráfica No. 4  
Atención a la Demanda



Fuente: GEM, Secretaría de Educación, Departamento de Becas.

La inversión del PRONABES-Estado de México durante el periodo 2001-2005 asciende a quinientos ochenta y ocho millones de pesos destinados a becas para estudiantes inscritos en 56 instituciones públicas de educación superior en el Estado de México, de los cuales el 50% de la aportación es federal y el otro 50% corresponde al Gobierno del Estado de México, es así que el PRONABES-Estado de México como se señala en la gráfica No.1, inició en el año de 2001 con una aportación de veinticuatro millones de pesos incrementándose los recursos en 2005 a ciento sesenta millones de pesos.

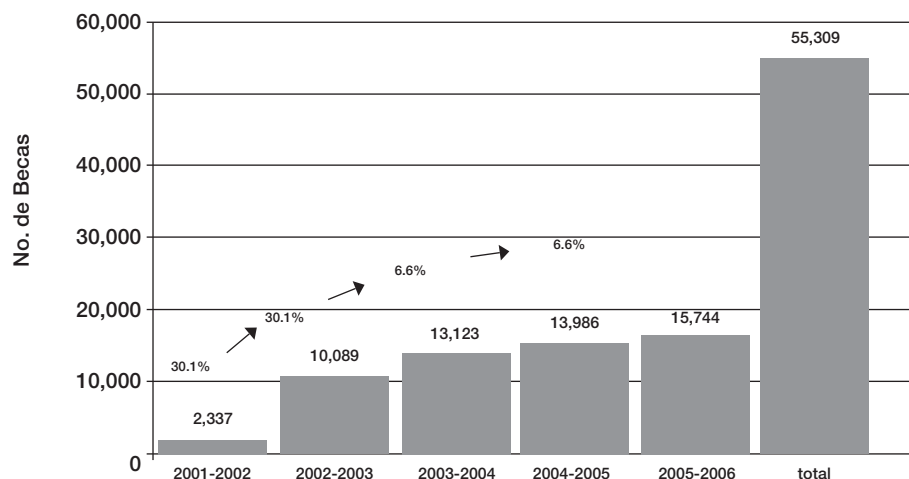
**Gráfica No.1**  
**Aportaciones por ciclo escolar en millones de pesos**



Fuente: GEM, Secretaría de Educación, Departamento de Becas

En lo relativo a la evolución de becas otorgadas 2001-2005, se han otorgado en el Estado de México 55,309 becas a estudiantes de escasos recursos en los 125 municipios que conforman la entidad, incrementándose el número de las mismas de una promoción a otra, y con ello se contribuye a evitar la deserción escolar.

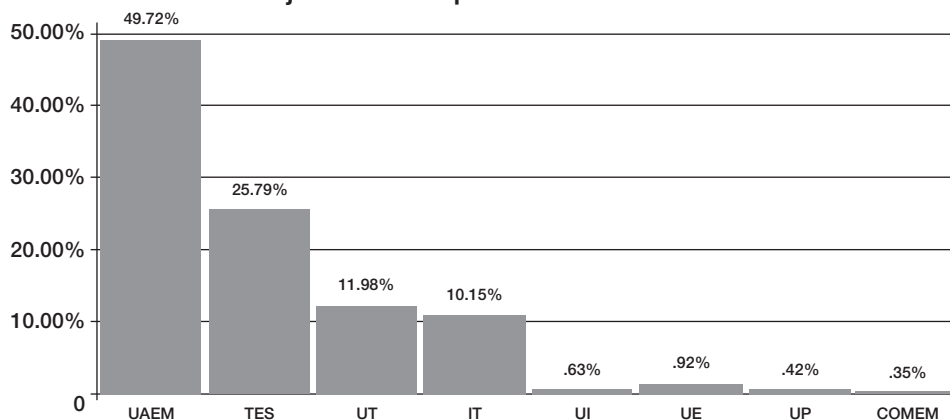
**Gráfica No.2**  
**Becas otorgadas por ciclo escolar**



Fuente: GEM, Secretaría de Educación, Departamento de Becas

De acuerdo a la distribución en porcentaje de becas podemos ver que la UAEM ha logrado obtener el 50% de la totalidad, debido a que participa con 31 espacios académicos.

**Gráfica No.3**  
**Porcentaje de Becas por Institución Educativa**



Fuente: GEM, Secretaría de Educación, Departamento de Becas

De las 55,309 becas otorgadas desde el inicio del programa al ciclo escolar 2005-2006 se han beneficiado 56 instituciones públicas de Educación Superior del Estado de México siendo éstas las siguientes:

**Cuadro No.2**  
**Distribución de Becas por Institución Educativa**

Institución Educativa	No. de Escuelas	No. de Becas					Total
		2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	
UAEM	31	1,108	6,119	7,109	6,293	6,577	27,206
Tecnológicos de Estudios Superiores	14	511	1,034	3,082	4,518	5,563	14,708
Universidades Tecnológicas	5	344	1,093	1,673	1,619	1,828	6,577
Institutos Tecnológicos	2	361	1,780	1,106	1,196	1,113	5,556
Universidad Intercultural*	1				64	285	349
Universidad Estatal	1	5	39	98	142	221	505
Universidad Politécnica*	1				98	134	232
Conservatorio de Música	1	8	24	55	56	53	196
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>2,337</b>	<b>10,089</b>	<b>13,123</b>	<b>13,986</b>	<b>15,774</b>	<b>55,309</b>

\*Nota: Instituciones de nueva creación a partir del ciclo escolar 2004-2005

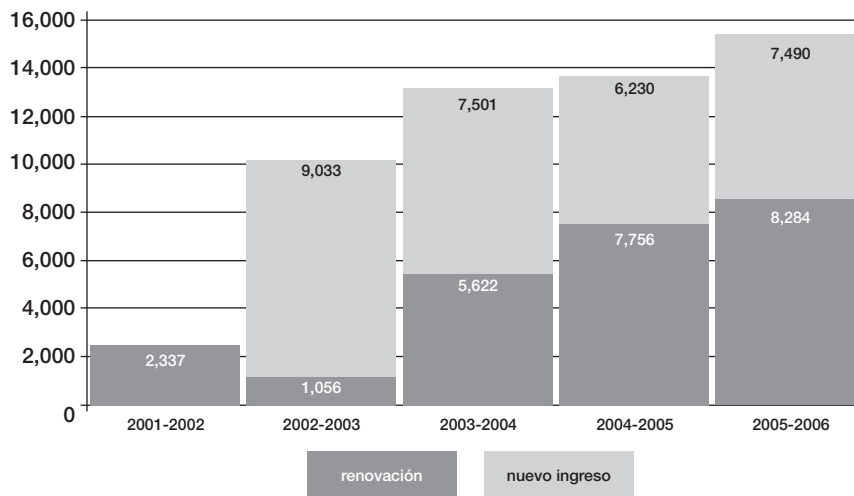
Fuente: GEM, Secretaría de Educación, Departamento de Becas

Como se establece en las Reglas de Operación los alumnos de renovación tienen prioridad para continuar con el apoyo de beca, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la convocatoria lo que les permite continuar y concluir sus estudios de educación superior.



Gráfica No.4

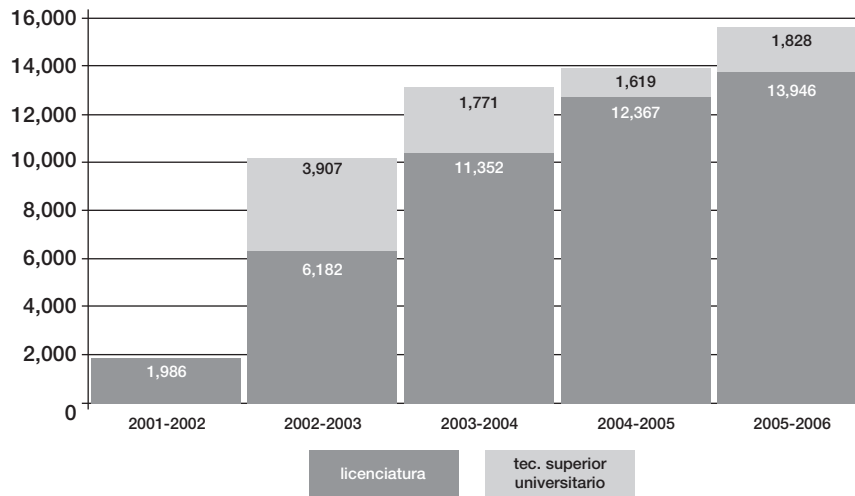
Becas Otorgadas 2001-2005 (Renovaciones-Nuevo Ingreso)



Fuente: GEM, Secretaría de Educación, Departamento de Becas

Las becas asignadas por programa se han incrementado considerablemente tanto en el programa de Técnico Superior Universitario como en el de Licenciatura, sin embargo el mayor número de alumnos beneficiados se encuentra en el Programa de Licenciatura en virtud de haberse incorporado dos instituciones de nueva creación al Programa.

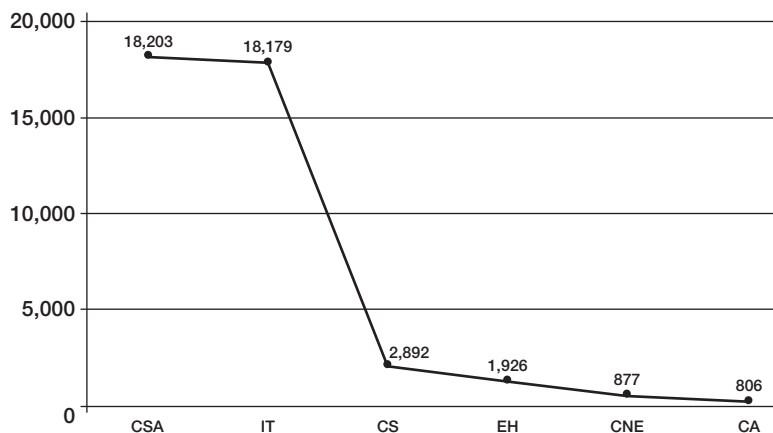
**Gráfica No.5**  
**Becas asignadas por programa**



Fuente: GEM, Secretaría de Educación, Departamento de Becas

Respecto a la distribución de becas por Área de Conocimiento podemos decir que durante las tres últimas promoción correspondientes a los ciclos escolares 2003-2004, 204-2005 y 2005-2006, el porcentaje más alto se encuentra en las Áreas de Ciencias Sociales y Administrativas (CSA) e Ingeniería y Tecnología (IT) posteriormente Ciencias de la Salud (CS), Educación y Humanidades (EH), Ciencias Naturales y Exactas (CNE) y finalmente Ciencias Agropecuarias (CA), como se observa en la siguiente gráfica.

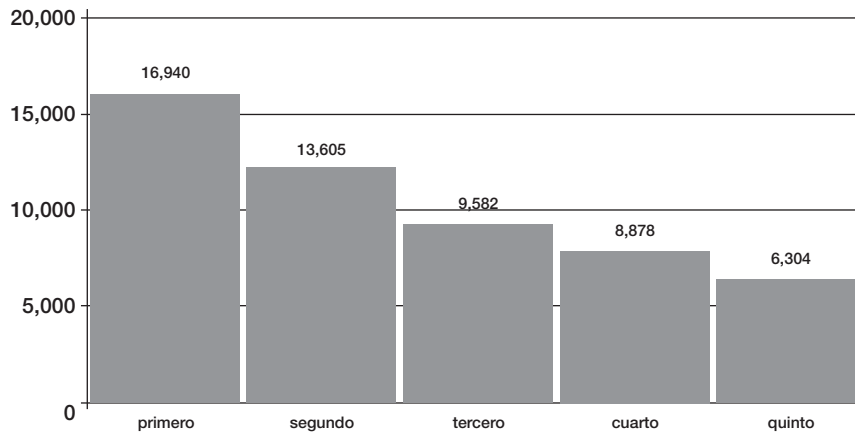
**Gráfica No. 6**  
**Distribución de becas por Área de Conocimiento 2003-2005**



Fuente: GEM, Secretaría de Educación, Departamento de Becas

En cuanto a la asignación de becas por grado, en la siguiente gráfica podemos ver que los años 1º. y 2º. cuentan con el mayor número de becarios, esto de acuerdo a lo estipulado en las Reglas de Operación, con el propósito de dar prioridad a los primeros grados y estar en posibilidad de que conserven el apoyo económico durante el tiempo de duración de sus estudios de educación superior, siendo alumnos generación PRONABES.

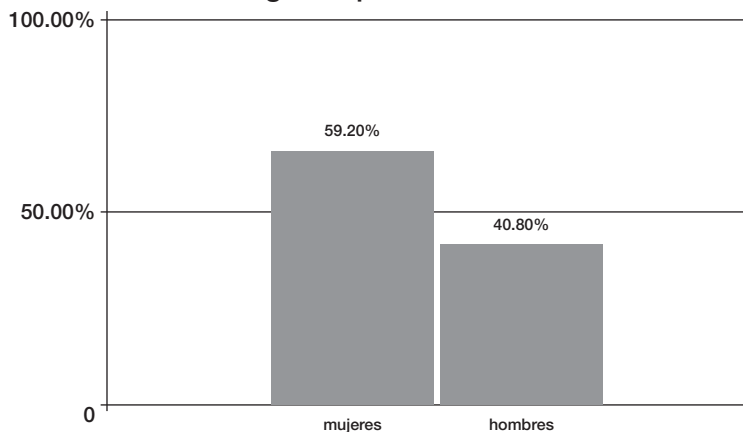
**Gráfica No. 7**  
**Becas por Grado 2001-2005**



Fuente: GEM: Secretaría de Educación, Departamento de Becas

En lo relativo a la participación de hombres y mujeres en este programa podemos observar que del total de alumnos beneficiado de 2001 a 2005, el 59.2% son mujeres y el 40.8% son hombres

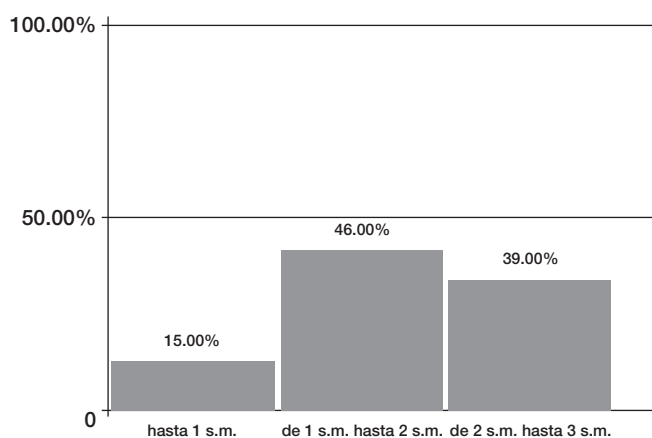
**Gráfica No.8**  
**Becas otorgadas por Género 2001-2005**



Fuente: GEM, Secretaría de Educación, Departamento de Becas

En atención al ingreso familiar podemos observar que el 15% de los beneficiarios se ubicó en el rango de hasta 1 s.m\*, el 46% de los becarios se encuentra en el rango de más de 1s.m y hasta 2s.m y el 15% restante esta considerado de más de 2s.m y hasta 3s.m.

**Gráfica No. 9**  
**Distribución de Becas por ingreso familiar 2001-2005**



Fuente: GEM, Secretaría de Educación, Departamento de Becas

Cabe señalar, que en apego a lo estipulado en la Reglas de Operación los alumnos de renovación, así como los estudiantes que provienen de comunidades indígenas, zonas marginadas y del Padrón del Programa Oportunidades tienen prioridad para obtener una beca PRONABES, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la convocatoria, por lo que en el Estado de México el 45% de las becas aproximadamente corresponden a estudiantes de zonas rurales y urbano marginadas y la diferencia del 55% son alumnos de zonas urbanas.

\* s.m.: Salarios mínimos.

Así mismo, en la Entidad a partir del año 2004 por acuerdo del Comité Técnico del Fideicomiso PRONABES y con base a lo establecido por la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) se tomó la decisión de reorientar el programa tomando en cuenta las necesidades de formación profesional que requiera el desarrollo económico y social del Estado de México, por lo que una vez aplicados los criterios de selección señalados en las Reglas de Operación, se acordó asignar prioritariamente las becas a estudiantes inscritos en las áreas de ingeniería y tecnología, ciencias naturales y exactas, ciencias de la salud, agropecuarias, educación y humanidades y finalmente sociales y administrativas. Dando prioridad para el otorgamiento de becas a estudiantes de primeros grados con la finalidad de que con el apoyo de la beca puedan iniciar, continuar y concluir sus estudios de educación superior de manera oportuna y ser considerados alumnos generación PRONABES.

### ***Fortalezas, Debilidades y Limitantes del Programa***

Derivado del resultado obtenido de la evaluación del programa, a continuación se dan a conocer algunas de sus fortalezas entre las que destacan:

- Que el PRONABES-Estado de México es el segundo a nivel Nacional después del Estado de Veracruz en otorgar becas.
- Es un programa muy noble porque ayuda a que estudiantes inscritos en programas de técnico superior universitario o de licenciatura en instituciones públicas de educación superior de escasos recursos puedan iniciar, continuar y concluir su formación académica.

- Es un programa equitativo en el otorgamiento de recursos debido a que el 50% es federal y el otro 50% es estatal.
- Cuenta con una convocatoria abierta y amplia para todos los estudiantes sin distinción alguna, misma que es difundida en todas las instituciones de educación superior participantes y en la página de Internet del Gobierno del Estado de México.
- Las aportaciones de la Federación y del Estado año con año se han incrementado, lo que ha permitido beneficiar a un mayor número de estudiantes de educación superior con deseos de superación.
- La beca, ha resultado ser un incentivo para el estudiante, logrando con ello mejorar el rendimiento escolar, debido a que aumenta a medida que avanza de un grado a otro obteniendo un mejor promedio de calificación a lo largo de su carrera profesional.
- De las 10 auditorías realizadas al programa en el Estado a partir del mes de julio de 2004 y hasta agosto de 2006, siendo estas: 2 internas, con el propósito de verificar el cumplimiento de la norma y conocer el grado de madurez del sistema de gestión de calidad por parte del personal de la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP, 1 de certificación y otra de seguimiento al cumplimiento de lo establecido en la Norma ISO 9001:2000 por parte de la Empresa ABS órgano certificador, 2 efectuadas por la Contraloría Interna de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, 1 para auditar los Estados Financieros realizada por un Despacho Externo, y 3 por medio de la Coordinación Nacional relacionadas con la parte contable, administrativa y jurídica, podemos decir que las observaciones derivadas de las mismas han sido solventadas en su momento, siendo un área de oportunidad para mejorar la operación del programa.

- El PRONABES Estado de México, en el año 2005, obtuvo la Certificación ISO 9001-2000, en virtud de cumplir con los requisitos establecidos por la norma internacional, lo que contribuye a ofrecer servicios con oportunidad y eficiencia, para satisfacer las necesidades y expectativas de sus becarios

- Las becas otorgadas en cada promoción se han incrementado cuando menos en un 10 % respecto al ciclo escolar anterior, cumpliendo con el objetivo de calidad señalado para tal efecto.

- Se destaca la vinculación que existe del PRONABES con otros programas sociales impulsados por el Gobierno Federal, como es el caso, del Programa Oportunidades, al becar a todo estudiante de familia inscrita en dicho programa y que al egresar del nivel medio superior logra su acceso en alguna institución pública de educación superior concientizándolos de poder obtener una beca PRONABES con la cual les permitirá continuar con sus estudios.

Por otra parte dentro de las debilidades y limitantes podemos mencionar:

- Que no se cuenta con la infraestructura y recursos materiales, humanos y financieros necesarios para realizar visitas a los alumnos beneficiados con la beca y poder verificar su situación socioeconómica, sin embargo, se sugiere buscar alternativas a través de alguna institución educativa, con el propósito de contar con resultados que permitan conocer las condiciones de vida de los becarios y con ello contribuir en beneficio del objetivo del programa.

- El pago de la beca se realiza a través de ordenes de pago, lo que representa que los alumnos se trasladen una vez al mes a la ventanilla



de pensionados de la institución bancaria a realizar el cobro, por lo que tienen que esperar y en algunas ocasiones no es posible pagarles en virtud de que existen algún error en el nombre o apellido, en este sentido, se sugiere se pague a través de tarjeta de debito para agilizar el pago de la misma.

- La entrega recepción de solicitudes se realiza en las áreas de becas de cada una de las Instituciones participantes, mismas que se registran en el Sistema diseñado por la Unidad de Informática de la Secretaría de Educación, sin embargo se propone que los interesados en participar realicen su trámite de manera automatizada vía internet, por medio de una solicitud electrónica, con la finalidad de otorgar un servicio mas ágil, evitando errores en la captura de datos, contribuyendo en la reducción de tiempos y en la disminución de costos de impresión de formatos.
- La posibilidad de replantearse en las próximas reglas de operación el requisito relativo a los tres salarios mínimos, pudiendo aumentar tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas familiares de los participantes.
- Las escuelas normales del Estado de México cuentan con programa de licenciatura y los estudiantes inscritos provienen de zonas marginadas por lo que sería recomendable considerarlas en dicho programa, con el propósito de cumplir con el objetivo del mismo.
- Los montos de las becas se otorgan de acuerdo a lo estipulado en las Reglas de Operación, asignándose conforme al grado en el que se encuentre inscrito el estudiante, desde el inicio de operación del programa a la fecha se han mantenido los mismos, siendo éstos los siguientes:

**Cuadro No.1**

1er. año del plan de estudios	\$750.00
2do. año del plan de estudios	\$830.00
3er. año del plan de estudios	\$920.00
4o. año del plan de estudios	\$1,000.00
5o. año del plan de estudios	\$1,000.00 (para programas con esta duración)

Fuente: Diario Oficial, Reglas de Operación, 2001

La aportación de la SEP al PRONABES - Estado de México, se realiza anualmente conforme al compromiso establecido en el Convenio de Coordinación y de acuerdo a su disponibilidad presupuestal, a fin de asegurar la disponibilidad de recursos necesarios para cubrir el pago de las becas asignadas para el correspondiente ciclo (año) escolar. Estas aportaciones tienen un destino específico de gasto; son recursos comprometidos para otorgar becas a estudiantes del nivel superior en el marco del PRONABES. Por lo que se sugiere revisar la pertinencia de algún incremento en los montos de la beca por grado.

El PRONABES-Estado de México requiere mantener comunicación estrecha con la Unidad de Coordinación Estatal de Oportunidades con el propósito de realizar una amplia difusión del programa entre las familias del padrón oportunidades, a fin de que conozcan de manera oportuna los beneficios del mismo.

### ***Conclusiones***

Al evaluar el impacto del programa podemos decir que de los 55,309 beneficiados en el mismo de 2001 a 2005, 27,206 son estudiantes de los 31 espacios académicos de la UAEM lo que representa que el 50%

de las becas asignadas corresponde a la Universidad Autónoma del Estado de México UAEM, de los cuales han concluido sus estudios de educación superior aproximadamente 5,500. Es por ello que se aplicó el cuestionario de seguimiento de becarios a una muestra de 545 estudiantes de la UAEM, lo que nos permitió conocer de que manera los universitarios satisfacen sus necesidades con el apoyo de la misma, obteniendo el siguiente resultado:

- Tanto en lo que se refiere a los gastos promedio diarios y mensuales, las actividades en las que los becarios gastan más es en las relacionadas con sus estudios, en general los alumnos cubren en promedio con su beca el 65% de sus gastos escolares.
- El 70% de los becarios reconocen vivir una situación económica difícil y por ello haber solicitado la beca. El apoyo económico permite a los alumnos adquirir materiales didácticos y cubrir gastos personales indispensables; sin embargo, solamente el 34% de los becarios se sienten totalmente ayudados por la beca, el 40% que representa la mayoría, se dice medianamente satisfecho, en el sentido de motivación la beca ha impulsado la mejora en el aprovechamiento escolar del 70% de los becarios.
- El 69% de las familias de los becarios tienen déficit en su relación de ingresos y egresos, teniendo como gastos mayores en orden descendente la alimentación, las colegiaturas y el transporte, el déficit antes mencionado es cubierto por la mayoría intercalando el pago de servicios y pidiendo prestado, sin embargo la beca les ha permitido cubrir sus gastos escolares.
- De acuerdo con la definición de vivienda del centro de estudios sociales y de opinión pública de la cámara de diputados, la vivienda

promedio de los becarios es adecuada, ya que el 73% cuenta con casa propia, con un promedio de 3 habitaciones de las cuales el promedio de dormitorios es de 2, teniendo en promedio 1 baño independiente, así mismo el 66% de los hogares cuentan con un espacio específico de sala, el 77% tienen comedor separado de la cocina, cuentan además con instalaciones, servicios y electrodomésticos básicos, por último la mayoría de las casas están construidas con los materiales que permiten la protección e individualidad suficiente para el desarrollo normal de las personas.

- Dichos resultados en los 31 espacios académicos de la UAEM, nos permite inferir que la mayoría de los estudiantes proporcionan información confiable, sin embargo, los datos de la minoría son contradictorios e inconsistentes, lo que nos lleva a concluir que la información no se apega a la realidad de su situación socioeconómica.

- De lo anterior, podemos deducir que a pesar de no pertenecer a familias de extrema pobreza, los estudiantes la solicitan debido a que cuentan con una situación familiar difícil y están consientes que no les alcanza para cubrir gastos esenciales, tales como: el pago de fotocopias, libros, cuotas de laboratorios, transporte etc. los cuales son fundamentales para realizar sus estudios de educación superior. Es por ello que la beca es un elemento importante para iniciar, continuar y concluir con oportunidad su preparación profesional evitando con ello la deserción escolar.

- Los becarios PRONABES - Estado de México logran mejorar su rendimiento escolar, en virtud de que en primer y segundo grado no se requiere promedio mínimo de calificación únicamente ser alumno regular, a partir de tercer grado se solicita contar con promedio mínimo de calificación de 8.0, lo que les permite obtener mejores resultados.

- Respecto a los estudiantes beneficiados en el PRONABES-Estado de México de las diferentes Instituciones de educación superior participantes, podemos afirmar que la mayoría de los becarios inscritos en las Universidades Tecnológicas (UT), Tecnológicos de Estudios Superiores (TES), Universidad Estatal (UE), Universidad Intercultural (UI) y Universidad Politécnica (UP), provienen de zona rural y/o urbana marginada, comunidades indígenas y del padrón de familias oportunidades, lo que supone que sus condiciones de vida son de mayor necesidad comparativamente con los becarios de las demás instituciones Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Conservatorio de Música del Estado de México (COMEM), e Institutos Tecnológicos de Toluca y Tlalnepantla (IT), en donde la mayoría presentan respecto a su entorno una situación económica más favorable, debido a que proceden de zona urbana y cuentan con un mayor número de servicios públicos.

Finalmente, a pesar de ser un programa novedoso que ha tenido continuidad debido a los cambios de gestión, es fundamental que las administraciones Federal y Estatal fortalezcan sus mecanismos de coordinación para mejorar la equidad educativa, incrementar la cobertura de atención al sistema de educación superior en los estados, aumentar el impacto de los recursos destinados a la educación superior pública, y consolidar los lazos entre el gobierno y la sociedad en beneficio de los estudiantes que provienen de familias de escasos recursos.

## ***Bibliografía***

**Acle Tomasino, Alfredo. Planeación estratégica y control total de calidad, editorial Grijalbo, México, 1991.**

**Aguirre Leal Carlos Enrique. Políticas Públicas para el Desarrollo Político de México, las nuevas paradojas del estado, IAPEM, México, 1998.**

**ANUIES, La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo, ANUIES, México, 2000.**

**Aguilar Villanueva Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.**

**Aguilar Villanueva Luis F. La Hechura de las Políticas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.**

**Aguilar Villanueva Luis F. Problemas Políticos y Agenda de Gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.**

**Aguilar Villanueva Luis F. La Implementación de las Políticas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.**

**André-NOEL Roth Deubel, Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá D.C. 2003.**

**Baradach Eugene, Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, CIDE; México 1998.**

**Bobbio, Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad. Contribución a una teoría general de la política. Plaza y Janes Editores, S. A. Barcelona, 1987, primera edición.**

**Bracho Teresa. Diseño e Instrumentación del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) Evaluación Externa, CIDE/ ANUIES; México, 2003.**

**Brunner, José. Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato, en Hernán Courard (editor), FLACSO, Chile, 1993.**

**Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. Evaluación de Proyectos Sociales, Siglo XXI México, 1992.**

**Dye, Thomas, Understanding Public Policy. Englenwood Cliffs, N.J. 1984.**

**Eco, Humberto, Como se hace una tesis. Gedisa Editorial, España, 1977.**

**González, Ortiz Beauregard. El concepto de política pública en la administración pública norteamericana. Revista de Administración Pública. Escuela Graduada de Administración Pública. Universidad de Puerto Rico, s.f.,s.n.**

**Guerrero Orozco Omar, Del Estado Gerencial al Estado Cívico. Editorial, México, 2001.**

**Heclo, Hugh, Wildavsky Aarón, The Private Government of public Money. Community and Policy inside British politics, Macmillan, London, 1974.**

**Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, Breve recorrido por la Evaluación de la Educación Básica en México, México, 2005.**

**Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, Perspectivas para el futuro de la evaluación en México, México, 2006.**

**Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, Avances de la evaluación educativa en México, México, 2006.**

**Inostroza, F. Luis, et.al., Desarrollo, Administración y Planeación Municipal: la Experiencia del Estado de México, UAEM-UAM-IAPEM, México, 1990.**

**Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. FCE, México, 1981.**



**Majone, Giandomenico. Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México FCE 1989.**

**Martínez Mario. Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1980.**

**Medina Giopp Alejandro-Mejía Lira José, El control en la Implantación de la Política Pública, Plaza y Valdés editores, México, 1993.**

**Mendoza R., Javier, La Transición de la Educación Superior Contemporánea en México: de la Planeación al Estado Evaluador, CESU-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.**

**Mény Ives, Thoening, Jean Claude, Las Políticas Públicas (trad), Asriel, Barcelona, 1992.**

**Muller, Pierre y Surel, Ives. L'analyse Des Politiques Publiques, Montchretien, París, 1998.**

**Rebolledo G. Juan. La Reforma del Estado, FCE, México 1994.**

**Rojas, Soriano, Raúl, Guía para realizar investigaciones sociales, Plaza y Valdés, México 6ª. edición julio 1990.**

**Ruiz Sánchez, Carlos, Manual para la Elaboración de Políticas Públicas, México, 1996.**

**Subirats, Joan. Análisis de Políticas y Eficacia de la Administración Pública, INAP, Madrid, 1989.**

**Taborga, Huascar, Como hacer una tesis, Editorial Grijalbo, S.A de C.V, México, 1980.**

### ***Bibliografía electrónica***

<http://tuobra.unam.mx/publicadas/0400609095627.html>

<http://www.presidencia.gob.mx/gabinete/?contenido=28342>

<http://www.sep.gob.mx/ses/>

<http://sesc3.sep.gob.mx/PRONABES/>

<http://www.wordreference.com/definicion/d%C3%A9ficit>

<http://www.santafecabins.com>

[http://www.metalgrafperu.com/anodizado\\_peru.htm](http://www.metalgrafperu.com/anodizado_peru.htm)

<http://www.inegi.gob.mx>

[http://www.google.com/search?q=cache:9emYW5PtailJ:www.revistasice.info/cmsrevistasICE/pdfs/ICE\\_836\\_8591\\_\\_A04C137F4F09916DED7A61743E7763D3.pdf+la+diversidad+de+la+evaluaci%C3%B3n+del+gobierno+de+ee.uu&hl=en&ct=clnk&cd=1&lr=lang\\_es](http://www.google.com/search?q=cache:9emYW5PtailJ:www.revistasice.info/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_836_8591__A04C137F4F09916DED7A61743E7763D3.pdf+la+diversidad+de+la+evaluaci%C3%B3n+del+gobierno+de+ee.uu&hl=en&ct=clnk&cd=1&lr=lang_es)

### ***Referencias normativas***

Convenio de Coordinación para el establecimiento y operación del PRONABES en el Estado de México con la Federación.

Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas y financiamiento, 16 de marzo de 2001.

Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas y financiamiento, 05 de abril de 2005.

Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas y financiamiento, 28 de febrero de 2007.

Gaceta de Gobierno del Estado de México, Acuerdo de creación del Instituto de Evaluación Educativa del Estado de México, 30 de enero de 2007.

**Gaceta de Gobierno del Estado de México, Reglamento Interno del Instituto de Evaluación Educativa del Estado de México, 22 de agosto de 2007.**

**ISO 9000:2000**

**NMX-CC-9000-IMNC-2000, Sistemas de Gestión de la Calidad - Fundamentos y vocabulario.**

**ISO 9001:2000**

**NMX-CC-9001-IMNC-2000, Sistemas de Gestión de la Calidad – Requisitos.**

**Manual de Gestión de la Calidad del PRONABES, 2005.**

**Manual de Inducción del Instituto de Evaluación Educativa del Estado de México, 2007.**

**Presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal correspondiente que emite el Poder Ejecutivo Federal.**

**Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2001.**

**Programa Nacional de Educación 2001-2006, Secretaría de Educación Pública. México, 2001.**

# El Sistema Integral de Información y Procesos (SIIP) en la Procuraduría Federal del Consumidor. Gestión y Resultados

José Armando García Nuño\*

## Abstract

*El artículo analiza cómo las relaciones del ciudadano y la administración pública en México, tienen en el ámbito federal de gobierno una importancia creciente, porque se ha diseñado e implementado una política de protección al consumidor, a partir de la valoración que en los mercados no siempre hay los recursos para que éste se defienda cuando se incurre en prácticas que lesionan su interés, capital o patrimonio, lo cual obliga a mejorar la gestión pública en este ámbito que es fundamental para que los propios ciudadanos tengan los elementos que los protegen con el concurso de la autoridad, evitando en consecuencia, que el abuso se convierta en parte de la relación mercantil, lo cual explica la importancia de optar por medios preventivos, no tanto correctivos.*

*Palabras clave: Administración pública, autoridad, gestión, información, prevención y resultados.*

*The article analyzes how does the relation between citizen-Public Administration in Mexico's specific case, have in a federal scope of government a recently importance, because it has been designed and implemented a protectionism politic for the consumer, since the fact that in regular marketing there are no always enough resources for them to defend, when it is required in practices that affect; their own interests, capital or patrimony, which forces to improve the public management in the specific case, which is fundamental for the citizens to have enough elements to protect themselves against the authority, avoiding, in consequence, abuse to become part of the mercantile relation, which explains the importance of choosing preventive tools, no corrective ones.*

*Key Words: Public Administration, Management, authority, information, prevention and results.*

\* Se desempeña como servidor público directivo en la Procuraduría Federal del Consumidor.

## ***Proemio***

Es sabido que en nuestros días las demandas sociales y los problemas planteados en éstas son cada día de mayor complejidad y número. Ante la evolución o modernización de la sociedad al estar más activa e informada y con el deseo de participar de manera más directa en la construcción de políticas públicas y la toma de decisiones, es de suma importancia que el Estado y sus instrumentos de planeación y gestión, como el gobierno y la administración pública, estén acorde también a los constantes cambios y exigencias sociales y económicas.

La consolidación de un Estado Moderno se da cuando los instrumentos gubernamentales garantizan la correcta y coordinada participación de todos los actores políticos y sociales del país, promoviendo la importancia de la participación individual, protegiendo las libertades, los derechos sociales y garantizando, a través de instrumentos de gestión eficientes, la atención y solución de manera pronta a las demandas ciudadanas para encaminar sus resultados al crecimiento y desarrollo social y económico. Ante dicha premisa, la importancia de encaminar la gestión pública a la eficiencia, la innovación y la calidad para brindar mejores resultados a la sociedad, se convierte en pieza primordial en la credibilidad y la razón de ser de los entes gubernamentales. Por ello, la respuesta rápida y eficiente ante las problemáticas surgidas en todos los sectores, es de vital importancia por que de ello depende el incremento de la calidad de vida de la sociedad mexicana, y donde la aplicación de nuevas herramientas y prácticas, se convierte en una forma tangible de solución.

Este artículo tiene como objetivos estudiar la importancia del Estado para encaminar, mediante la planeación del Gobierno y la actuación de la Administración Pública, en particular de la Procuraduría Federal del

Consumidor, a la política de protección al consumidor en México, así como la importancia que tiene la aplicación de nuevas herramientas tecnológicas para incrementar la eficiencia de la gestión gubernamental en la atención de las demandas ciudadanas en materia de consumo.

Si bien es cierto que hoy en día las familias mexicanas han modificado sus patrones de consumo debido a la globalización de la economía, la apertura en el comercio exterior y la modernización de la planta productiva, también lo es que los consumidores se enfrentan a nuevas formas de abusos y prácticas comerciales desleales por parte de proveedores o prestadores de servicios. Por lo anterior, la Procuraduría Federal del Consumidor deberá dirigir la política de protección al consumidor de manera eficiente, transparente e imparcial para garantizar el derecho al consumo y no establecer privilegios o favoritismos hacia consumidores o proveedores, sino establecer el derecho y la obligación para cada una de las partes con el fin de obtener relaciones de consumo equilibradas. Las respuestas de solución de la Procuraduría se basan en el fomento a la prevención y el fortalecimiento de sus actos de autoridad mediante la aplicación pronta y expedita de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La exigencia de consolidar el carácter social, preventivo y correctivo de la Procuraduría, radica en la importancia de modernizar sus esquemas de gestión pública, utilizando, entre otros factores, el uso de herramientas tecnológicas que le permitan, por un lado, explotar la información para que el ciudadano tome las decisiones de consumo que mejor le convengan y así elevar su calidad de vida, y por el otro, dirigir de manera precisa y correcta los mandatos de Ley, logrando con ello, auxiliar a la Institución para consolidar su perfil preventivo y correctivo.

Para la Procuraduría Federal del Consumidor la implantación de nuevas

tecnologías es una realidad. Con el Sistema Integral de Información y Procesos (SIIP), Profeco tiene las respuestas a las exigencias sociales y la oportunidad de poner a la vanguardia su gestión pública. El reto es buscar su consolidación a través de la solución y abatimiento de los problemas administrativos que se han presentado en su aplicación y que, mediante su diagnóstico y análisis, se busquen las respuestas y soluciones para poner a Profeco dentro del marco de modernización administrativa.

Por ello, en el primero apartado de este artículo se expone la importancia que tiene el Estado ante la sociedad y su imperativo de modernización. Asimismo, se expone la necesidad de tener una gestión pública eficiente encaminada a brindar las respuestas que la sociedad moderna exige.

En el segundo apartado se exponen las características de la política de protección al consumidor en México y la importancia que tienen para salvaguardar los derechos del consumidor y fomentar la educación al consumo, para incrementar la calidad de vida individual y garantizar el desarrollo y crecimiento económico de la sociedad en su conjunto, donde la rectoría del Estado y la gestión de la Administración Pública es parte fundamental en los alcances y resultados en la defensa del derecho al consumo.

En el tercer apartado se explica el perfil que tiene la Procuraduría Federal del Consumidor como un ente social, preventivo y correctivo, así como la importancia de contar con un área (Subprocuraduría de Servicios) de primer contacto para solucionar y atender las demandas sociales.

El cuarto apartado plantea el uso de las nuevas tecnologías como son los sistemas integrales para elevar la calidad en la gestión pública en la Procuraduría Federal del Consumidor, donde el Sistema Integral de



Información y Procesos es parte fundamental para alcanzar las metas de la Institución. Asimismo, se expone a detalle los trabajos de construcción del sistema y sus características, así como las deficiencias mostradas en la consolidación de su aplicación eficiente y en la obtención de resultados tangibles.

Por último, en el quinto apartado se ofrecen algunas soluciones y propuestas para la consolidación del sistema, así como las conclusiones respectivas.

### ***La importancia del Estado ante la Sociedad***

El Estado Moderno tiene como inicio, por un lado, al interés surgido de la sociedad por cambiar y ser más activa; y por el otro, el establecimiento de normas que reglamenten la libertad, el derecho y las obligaciones de los particulares en todos los sectores y del ejercicio del poder. El efecto del surgimiento de la modernización estatal se debe a las nuevas características y exigencias que plantea la sociedad moderna, la cual demanda orden público y privado -mercado-; garantías a la libertad comercial y económica; procuración de justicia y libertad de actos e ideas; salvaguardar su permanencia, progreso y desarrollo; apertura de canales para ser escuchada y motivar su participación en los actos de gobierno y en la construcción de proyectos de nación. Es decir, un Estado donde su principal y único objetivo sea garantizar el campo propicio para que la sociedad pueda desarrollar sus actividades económicas, políticas, sociales y culturales.

Queda claro que el Estado es un producto de la sociedad y que el cambio o modernización de ésta obliga a que el Estado haga lo mismo. Hoy, nos referimos como sociedad moderna en donde los ciudadanos adquieren características más activas y participativas,<sup>1</sup> por tanto el Estado tendrá que estar a la altura de tal modernidad social para facilitar los elementos, como innovación, calidad y humanismo, que den confianza en sus actos y ayuden a los ciudadanos a cumplir sus objetivos, delegándoles derechos y responsabilidades. Un Estado Moderno que realice lo que estrictamente le confiere, no prometiendo ni interviniendo de más, simplemente, como lo plantea Michel Crozier: un Estado Modesto.<sup>2</sup>

“Sólo un Estado modesto puede en verdad mostrarse activo pues es el único capaz de escuchar a la sociedad, de comprender a los ciudadanos y por consiguiente de servirles ayudándolos a realizar por sí mismos sus objetivos. (...) El Estado Moderno sólo podrá actuar últimamente si se vuelve modesto; pues esas condiciones serán, en adelante, profundamente distintas. No sólo no bastó nunca el monopolio de la

<sup>1</sup> Entendemos a la sociedad moderna como aquellos ciudadanos activos e informados que tienen la capacidad de organizarse para exigir mejores servicios del gobierno y la administración pública, y espacios donde sean tomados en cuenta como elemento fundamental en la construcción de la modernidad estatal, en pro del beneficio común. Así se refiere: “No es accidental que la noción ciudadanía activa sea planteada de manera categórica para demandar al Estado respeto y seguridad para los ciudadanos. Ciudadanía activa refleja que los mismos ciudadanos no son átomos ni personas carentes de iniciativa y capacidad de realización para que se ocupen de los asuntos de la vida pública. Tampoco son personas pasivas o resignadas ante los imperativos del poder. Por el contrario, ciudadanía activa es el testimonio de cómo la sociedad se organiza para llevar a cabo la defensa legítima de sus intereses.” Aguilera Hintelholher, Rina Marissa; *La Trascendencia del Estado y la Administración Pública en la Esfera Social y Pública*. Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla, A.C. México 2006. pág. 85.

<sup>2</sup> Michel Crozier refiere el concepto de Estado Modesto, como la obligación política o de los políticos a simplemente “hablar con la verdad”; a cuidar de querer demostrar su probidad respetando sus promesas y a tomar conciencia de las limitantes que tienen para no realizar una promesa social o política que no pueda ser cumplida. Crozier, Michel; *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. Fondo de Cultura Económica, segunda edición. México 1992, pág. 8.

violencia legítima. Bastará cada vez menos. Ya no se puede gobernar por la fuerza, ni por la distancia, el secreto y el poder de la jerarquía. (...) Si en verdad queremos seguir siendo modernos, si en realidad deseamos servir a la sociedad, ayudarla a volverse más humana y más democrática, ante todo habrá que reconocer que no hay ambición más alta en la lucha cívica que la de lograr transformar el Estado arrogante que nos paraliza en un Estado modesto al servicio de la sociedad. (...) Para que la sociedad pueda ser iluminada, guiada, acompañada en su transformación, es preciso que la política se torne realista, es decir, próxima a lo cotidiano, y que el Estado a su vez pierda su arrogancia y entre él mismo en esa modernidad de la que tanto nos habla siendo por fin modesto”.<sup>3</sup>

El Estado se debe a la sociedad y a la obligación de cumplir para lo que ha sido creado: garantizar el orden y el respeto a la libertad individual; para reglamentar la actividad social, económica y política; para fomentar y proteger el mercado, la competencia, el crecimiento y el desarrollo; para definir y reglamentar los límites de lo público y privado, procurando justicia y equidad; para salvaguardar la seguridad y la soberanía colectiva e individual; para elevar la calidad de su gestión, para innovar y ponerse al día ante las exigencias de un mundo globalizado que sabe y exige la aplicación de nuevas tecnologías y de nuevas prácticas, y para ser, estructuralmente hablando, un ente eficiente y simplemente necesario.

Se ha hecho énfasis en la conceptualización del Estado Moderno, no así en las razones que han obligado a éste al camino de la modernización. Aunque, es importante reflexionar sobre este tema en particular, para los objetivos de este artículo, no se abordará profundamente, sólo se hará un breve apunte para entender un poco más sobre las características y la necesidad del Estado Moderno en nuestros días.

<sup>3</sup> Ibid., págs. 9, 12, 13-14 y 44.

Ha quedado claro que el Estado Moderno tiene su origen al tomar en cuenta la aplicación de las normas, es decir, al considerar como característica fundamental en su funcionar la aplicación del Derecho. Sin embargo, y es importante señalarlo, no sólo el Estado de Derecho nos habla del matiz moderno que tiene la función estatal, sino también todos los cambios y fenómenos mundiales que han acontecido para que el Estado tenga la imperiosa necesidad de modernizarse.

La globalización, la apertura de la información, el uso de nuevas herramientas tecnológicas, la dinámica del mercado y la participación de la sociedad moderna, enmarca hoy en día, la necesidad de readecuar al Estado para que sea más moderno y encare los retos del siglo XXI. En realidad, el Estado siempre ha mantenido un constante reacomodo ante las nuevas exigencias, sin embargo, no garantiza su carácter moderno; así lo ha demostrado la historia y las diversas formas de gobernar por parte del Estado. El agotamiento del Estado, ya sea Monárquico autoritario, Nacionalista, Social y/o Benefactor (interventor o paternalista), demuestra que existe un constante movimiento en su ajuste. Todos, en su momento, pudieron llamarse Estados modernos, sin embargo, carecían de un elemento primordial: la participación activa y definitiva de la sociedad en los quehaceres políticos, económicos y sociales. La imposición, la regulación como factor de control, el proteccionismo, el intervencionismo, la excesiva estructura administrativa, la incapacidad de fomentar al mercado, la ineficiencia de la gestión pública y la falta de interrelación con la sociedad, son características que han tenido dichas formas de gobernar.

Hoy, la idea de Estado Moderno se encamina a la integración ciudadana en las decisiones de gobierno, a tener una reglamentación firme, pero respetuosa en los derechos individuales y confiable en su aplicación, a la libertad del mercado como base en el crecimiento y desarrollo

económico, a ser modesto en las promesas y actos políticos, a tener una estructura administrativa eficiente, necesaria, creativa, innovadora, activa y provisoria para atender la diversidad y complejidad de las demandas sociales.

El entender la importancia del Estado ante la sociedad va de la mano con explicar una definición del mismo, en el entendido que éste deberá ser un conjunto de partes que interactúen entre sí para un orden cíclico, que entienda de los conflictos y de las diferencias sociales al imponer la razón individual sobre otra y que sea capaz de crear y aplicar democráticamente las normas para reconocer, defender, fomentar y respetar los espacios de lo público y privado.

Así es, definimos al Estado como una obra colectiva y creada por el mismo individuo o sociedad para ordenar, regular y servir a la propia sociedad. Integrado por un poder político y/o por un conjunto de normas que regulan la vida pública y privada, y que crea mecanismos de función y operación a través de órganos facilitadores del bienestar social. Un ente creado para regular y ordenar lo interno (la vida social, política, económica, comercial), así como para vigilar y salvaguardar la justicia y la soberanía de un territorio definido. Un órgano que garantice la libertad de mercado, el derecho individual y el progreso de la población para que ésta encuentre caminos hacia el bienestar y el desarrollo social, político y económico. Un instrumento que sea capaz de hacer que actúen, de manera coordinada, los diversos actores de la vida estatal para el respeto individual y el fomento al crecimiento y desarrollo económico en beneficio de la sociedad en su conjunto.

## ***Sentido de la gestión pública***

Durante el transcurso de los años, hemos sido testigos de constantes cambios funcionales y estructurales sin precedentes en la configuración y entendimiento de la Administración Pública. En esos años, donde la Reforma del Estado es un tema pendiente en las agendas de los gobiernos para reestructurar, reorganizar y readecuar la figura estatal y su ideología política, el estudio de la Administración Pública ha cobrado gran importancia, sobre todo y de manera particular, en la forma de hacer las cosas.

Para que podamos entender el sentido que tiene hoy en día la gestión pública en la Administración Pública, sin duda necesitamos comprender su significado. Digamos que la gestión pública es tan antigua como la ciencia de la Administración Pública,<sup>4</sup> es más, podemos decir que nació junto con ésta. Tanto administración como gestión pública son dos conceptos que no se pueden estudiar de manera separada, uno forma parte del otro, incluso la palabra o el concepto gestión ha sido usado como sinónimo de administración.

Hablando en el estricto sentido del significado, gestión o el acto de gestionar se entiende al hecho de coordinar todos los recursos disponibles para lograr un fin u objetivo, implica amplias y fuertes interacciones, fundamentalmente entre el entorno, las estructuras, el proceso y los productos que se deseen obtener. De manera más explícita gestión es hacer, facilitar, procesar o realizar algo.

<sup>4</sup> “La ciencia de la administración tiene un carácter complejo y fragmentado. Complejo por la heterogeneidad de las aportaciones sucesivas que la han constituido; fragmentado porque las corrientes que la atraviesan abordan el estudio de la administración pública con preocupaciones diferentes para fundirse espontáneamente en una disciplina integrada. El problema de la ciencia de la administración merece, por consiguiente, ser afrontado en el terreno científico, el práctico; en la actividad diaria de las oficinas públicas y en las aulas universitarias.” Uvalle Berrones, Ricardo; Perfil Contemporáneo de la Administración Pública. INAP, México 2005, pág. 24.

En el ámbito de lo público, gestión pública se entiende a la manera de coordinar y aprovechar los recursos públicos en beneficio de un bien común, que en este caso sería la satisfacción de las demandas sociales.

El modelo de gestión pública parte de una realidad administrativa (poca credibilidad, burocracia excesiva, ineficiencia en los actos administrativos, sobrerregulación, etcétera) que quiere cambiar o transformar algo. En el caso particular de la Administración Pública sería cambiar, por ejemplo, el esquema burocrático que a todas luces se visualiza obsoleto y rezagado y que es incapaz de llevar a cabo sus obligaciones que son las de atender de manera pronta y eficiente las exigencias de la ciudadanía.

Ante esta circunstancia, la palabra gestión cobra sentido, ya que la idea del modelo gestor radica en hacer posibles los actos, acciones o propósitos de una administración eficiente, de una administración gerencial. Esto es, terminar con un modelo de ineficiente administración imposibilitada a accionar de manera rápida.

Es aquí donde podemos entender el sentido que tiene la gestión pública; primero, como un instrumento de acción para atender y resolver los problemas que son planteados por la sociedad, y segundo, para elevar y mejorar el desempeño de la Administración Pública.

Dentro de la Reforma del Estado, un primer intento en procurar cambiar la manera de hacer las cosas se inclinó a llevar a cabo la simplificación administrativa para reducir, agilizar y transparentar a las Instituciones, los trámites y procedimientos administrativos, así como descentralizar y desconcentrar atribuciones sociales, políticas y económicas, hacia los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, con la tendencia de

modernizar al Estado y a la Administración Pública, un segundo esfuerzo en intentar cambiar la manera de hacer las cosas, se refleja en un conjunto de técnicas y comportamientos nuevos para transparentar y dar claridad a los actos de gobierno, además, abrir la información a la ciudadanía, crear mecanismos de participación ciudadana, proporcionar servicios de calidad, alentar la actividad privada, acercar los servicios a la sociedad a través del uso de nuevas tecnologías, cambiar la concepción de la figura del ciudadano a cliente. Aunado a lo anterior, el beneficio de la gestión pública es también para el interior de la Administración Pública, técnicas nuevas como reingeniería de procesos, planeación estratégica, modernización organizacional, códigos de conducta y ética, entre otros son los más rescatables.

La gestión pública cobra sentido cuando nos referimos, no sólo al hacer más con menos, sino también cuando se menciona la calidad e innovación en el servicio.

“...una serie de reformas a la administración pública, las cuales en términos generales pueden agruparse en dos generaciones, a saber: la primera para controlar el gasto gubernamental; y la segunda con objeto de mejorar los servicios y las relaciones con los ciudadanos. La idea de que el gobierno debería ‘hacer más con menos’, en un contexto presupuestario estrecho, guió el primer movimiento de este tipo de reformas, que incluyeron la reducción del tamaño del sector público y la privatización de empresas públicas, seguidas de restricciones fiscales que continúan en la mayoría de los países. La segunda ola de reformas ha tenido por objeto un ‘gobierno mejor’. Esto es, principalmente mejorar



la prestación de servicios, una regulación de mejor calidad, devolver responsabilidades a los niveles cercanos a los ciudadanos, mejor acceso a la información gubernamental, y mayor transparencia...”.<sup>5</sup>

Entonces, retomando lo antes expuesto, la gestión pública cobra sentido cuando la participación de la sociedad exige nuevas formas de responder a las preguntas, es aquí cuando la gestión pública es un acto de voluntad para incrementar la calidad de vida de la población.

### ***Gestión pública, gestión de gobierno***

En el apartado anterior pudimos dejar en claro el significado de gestión pública y lo que es para la Administración Pública. Asimismo, dicho análisis del concepto podría llevarnos a entender y aterrizar también la gestión de gobierno, toda vez que gobierno y administración pública se encuentran ligados por su propia naturaleza; sin embargo, es importante hacer un breve espacio para entender y encontrar la diferencia entre gobierno y administración pública.

Resulta más simple definir al gobierno y a la administración pública que al Estado en sí, toda vez que los primeros forman parte o están inmersos en el segundo.

Dentro del Estado, existe algo que efectúa y materializa su ser, algo que concretiza los imperativos, los objetivos y resultados de ese ente rector de acciones y relaciones. Desde esta perspectiva, el Estado tiene como

<sup>5</sup> Varios Autores; La Agenda Actual de la Administración Pública: Una visión Iberoamericana. Revista Nacional de Administración Pública, INAP. 110, vol. XXXIX, No. 1. México 2004, pág. 21

arma o instrumento aquellas figuras que llevan a cabo los objetivos: el gobierno y la administración pública, y que resultan ser el puente conector entre la sociedad y las entrañas de una serie de controles políticos, administrativos y judiciales.

Cuando nos referimos a los conceptos de gobierno y administración pública, partimos de que el primero es la cabeza del Estado y el segundo el resto del cuerpo, sus brazos. El gobierno es la forma de pensar y quien dirige a la sociedad para alcanzar un bien común; es quien ejecuta, vigila, regula las funciones del bienestar social, mantiene un orden jurídico y es el vínculo entre las demandas de la sociedad y el Estado. El gobierno es el que da a conocer al Estado, las demandas de la sociedad, es el que piensa los problemas y analiza las necesidades de la ciudadanía; es quien cumple los mandatos constitucionales.

Las características antes mencionadas tienen su reflejo y forma, mejor dicho se concretan en la Administración Pública. Ésta se encuentra ligada al gobierno, es el complemento de éste; mientras el gobierno es la parte pasiva, la que piensa, la administración pública es la parte activa, la que ejecuta.

“La administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, secretarías de estado, organismos descentralizados, comisiones, fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlos del carácter civil de la sociedad (...) la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los

embates de las luchas de clases (...) es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar (...) la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general”.<sup>6</sup>

Ahora bien, una vez claro lo que es el gobierno y la administración pública, podemos ahora entender que la gestión pública va de la mano con la gestión de gobierno, toda vez que en el ámbito interno del gobierno, el conjunto de cambios en el quehacer administrativo, confluyen en lo que se ha dado en llamar gestión pública, concepto que, como ya dijimos implica asumir una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental.

Los cambios en la forma de hacer las cosas no sólo competen a la parte administrativa, sino también a la parte política, a la parte normativa. La gestión pública es una nueva forma de hacer las cosas, la gestión de gobierno por tanto deberá ser una forma nueva de articular y pensar las cosas.

La manera de construir un cambio de forma y fondo del Estado, es labor de la gestión de gobierno, incluyendo nuevos estudios para encaminar al Estado a un perfil de calidad y sobrevivencia, a fortalecer su legitimidad y a crear un órgano más efectivo y necesario. Sin duda, al legitimar la actividad estatal, estamos fortaleciendo la legitimidad institucional. Gestión pública, gestión de gobierno, el nuevo quehacer político y administrativo del Estado.

<sup>6</sup> Uvalle Berrones, Ricardo; El gobierno en acción. Fondo de Cultura Económica, México 1984, pág. 10.

### ***Gestión pública y público ciudadano***

Hemos visto que la gestión pública se motiva por la necesidad de hacer las cosas gubernamentales de manera diferente, innovadora; donde el objetivo de sus resultados desemboca en generar beneficio a la ciudadanía. Asimismo, nos hemos dado cuenta que la voluntad de accionar de manera diferente, va de la mano con una nueva forma de pensar, analizar y articular las cosas y las decisiones, éste es el objetivo de la gestión de gobierno.

Ambos elementos forman parte de una sola figura gubernamental, sin embargo, la gestión pública y de gobierno no sólo se construye con la idea de realizar y pensar las cosas de distinto modo, sino que también se motiva por la constante participación ciudadana o social, esto en el sentido que es la sociedad quien, a través de las demandas y exigencias, impulsa al gobierno y a la Administración Pública a reajustar y reordenar el camino y los actos gubernamentales.

El tener una Administración Pública eficiente, transparente y de calidad, es el resultado que la sociedad espera, por ello, la política social debe encaminarse a lograr una nueva gestión pública que alcance a todas las demandas y exigencias de la sociedad, que sin duda, cada día está más articulada y activa, exigiendo mayores espacios de participación

ciudadana para la construcción y aplicación de políticas públicas<sup>7</sup> eficientes que beneficien el progreso y desarrollo del ciudadano.

La sociedad de hoy exige que la gestión pública sea más transparente, incluyente, equitativa, de calidad y encaminada a resultados tangibles. Por ello, es menester señalar que unos de los objetivos nacionales del actual gobierno mexicano ha sido impulsar y promover la participación ciudadana de los diversos sectores del país, como el político, económico, cultural y social. Basta con observar los objetivos nacionales desarrollados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.<sup>8</sup>

Es claro, la importancia de la inclusión ciudadana en los actos de gobierno y administrativos, se contempla como parte fundamental en la construcción de un Estado democrático, un gobierno incluyente y una administración pública activa, eficiente y transparente, con vista hacia la participación ciudadana, respetando sus derechos, fomentando sus obligaciones ante una participación más activa y cumpliendo con los mandatos sociales y constitucionales.

<sup>7</sup> El término de política pública es un elemento que sólo y exclusivamente atiende a los ámbitos y acciones del sector gubernamental o del propio Estado. El hablar de políticas públicas nos referimos a la manera en que el gobierno actúa o lleva a cabo su razón de ser; decimos que es una de las formas de materializar las acciones del gobierno mediante la participación o intervención planeada y dirigida de la Administración Pública para aliviar los problemas nacionales y dar atención a las demandas y necesidades sociales. De manera más técnica, las políticas públicas es el conjunto de estrategias o líneas de acción que llevan a cabo las instituciones de gobierno y que van dirigidas de manera definida y planteada para resolver o atender un problema o sector social y/o público definido, y que a través de su aplicación, se intenta influir e intervenir de manera intencionada y determinada en la vida de los ciudadanos integrados en una sociedad. Políticas Públicas es el uso de recursos públicos ofrecidos por la sociedad, transformados en servicios, infraestructura, procuración de justicia, seguridad, etcétera, y que son colocados nuevamente en beneficio de la sociedad misma. Para que una política pública sea definida como tal, en su elaboración, tendrá que participar la sociedad misma en conjunto con los distintos actores del sistema político, de lo contrario, una política pública sin la intervención o participación de la ciudadanía y sólo del sector gubernamental se convierte en una política gubernamental y de servicio. (referencia consultada en sitios: [www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html); "Las Políticas Públicas: Productos del sistema político" y [www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf](http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf), Kauffer Michel Edith F.; "Las Políticas Públicas: algunos apuntes generales", el 26/05/2008).

<sup>8</sup> Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Talleres Gráficos, México 2006, págs. 21-39.

“...Por tanto Estado, gobierno y administración gubernamental obtienen su naturaleza y connotación eminentemente pública de la sociedad (...) Así como del supuesto de que el fortalecimiento de la democracia supone la institucionalización de espacios de participación pública, que al no ser preexistentes requieren de una construcción pertinente, posibilitando una capacidad más oferente en sociedades más críticas e incrementalmente contestatarias en lo que a la atención y solución de sus demandas se refiere. Es menester acotar que nuestra presunción de la existencia y participación de sociedades de públicos contestatarios en el contexto de lo que hoy llamamos sociedad civil, surge de la concepción de la existencia de ciudadanos incrementalmente informados, que actúan con la intensión de maximizar su interés en la consecución del bienestar y la consecuente calidad de vida”.<sup>9</sup>

Sin duda, las sociedades son un factor primordial en la formación y aplicación de la gestión pública. Es la sociedad de hoy quien exige y determina el camino de los actos de gobierno, de las políticas públicas, de la toma de decisiones y de la permanencia en el poder de los propios gobiernos, a través del voto. Por ello, un gobierno moderno deberá atender de manera eficiente y precisa las demandas sociales, ya que de esto depende su legitimidad y su continuidad en el ejercicio del poder.

<sup>9</sup> León Ramírez, Juan Carlos; “Gestión pública y público contestatario”. Panel: “la democratización de la gestión pública en las sociedades abiertas”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre 2002, págs.1-2. Consultado en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043513.pdf> (fecha de consulta 10/03/2008).

Así es, la participación de las sociedades modernas en actos de gobierno, se materializa, en algunas ocasiones, con la creación de organismos no gubernamentales que tienden a influir activamente en el quehacer gubernamental y político para que, a través de las instituciones, se resuelvan sus demandas y se mitiguen sus problemas sociales como la pobreza, el desempleo, la falta de seguridad social, la falta al fomento educativo, la inseguridad, la desigualdad económica, el abuso comercial y monopólico, entre otros.

Las sociedades organizadas de hoy exigen y requieren de mayores espacios de participación donde puedan articular con la Administración Pública para reestructurar la política social como instrumento para afrontar y resolver los problemas sociales.

“...La ciudadanía requiere políticas sociales, agresivas, bien articuladas, bien gerenciadas, efectivas. Oírla no es hacerle una concesión, es respetar el sistema democrático”.<sup>10</sup>

Una sociedad moderna, es la que aporta elementos para la construcción de este Estado de Derecho y es corresponsable de los actos en beneficio de ella misma; una sociedad y gobierno que entiendan que el uno sin el otro no es posible la construcción de un Estado moderno. Lo anterior tiene sentido cuando decimos que el gobierno es un mandatario, no es quien manda, sino el que obedece.

“La reforma del Estado mexicano ha tenido éxito al rescatar la autonomía ciudadana en los asuntos de política y de gobierno, con la consecuencia de que los ciudadanos ‘renacidos’ a la

<sup>10</sup> Revista Nacional de Administración Pública, 110 vol. XXXIX, No. 1; Op. cit., pág. 99.

vida pública, se entiendan como sujetos con pleno derecho de plantear y definir sus problemas colectivos, de exigir la incorporación de sus demandas en la agenda de gobierno y demandar participación en la solución de sus problemas. La ‘resurrección’ del público ciudadano en nuestro país se manifiesta no sólo en los procesos electorales, sino en el acelerado crecimiento de las organizaciones civiles y en su consecuente incidencia en la toma de decisiones del gobierno”.<sup>11</sup>

Hemos visto la importancia que concentra la sociedad en la aplicación de la gestión pública y en la construcción de un gobierno y administración pública eficientes. Para el caso preciso de este artículo, esto es de suma relevancia ya que la Procuraduría Federal del Consumidor es una institución que, a través del sistema integral de información y procesos, está tomando una decisión estratégica para transformar su forma de gestionar en beneficio de la sociedad consumidora moderna.

### ***La intervención estatal en la protección al consumidor.***

Hemos visto en el apartado anterior la naturaleza política del Estado, así como la importancia que tiene éste como ente rector y facilitador de bienestar social y de crecimiento y desarrollo económico para la sociedad. También, se abordó la necesidad que tiene el Gobierno y la Administración Pública en implementar nuevas técnicas y prácticas para eficientar la gestión pública y de gobierno, y satisfacer las demandas de

<sup>11</sup> *Ibíd.*, pág. 144-145.



una sociedad moderna. No obstante, para el estudio de este apartado, es importante explicar el perfil económico y comercial que tiene la actividad estatal y sobre todo el impacto que tiene en la política de protección a los derechos del consumidor.<sup>12</sup>

El análisis en el entendimiento y conceptualización del Estado, también ha sido objeto de estudio de la teoría económica, donde los objetivos principales en la intervención estatal en la esfera de lo público-social y privado,<sup>13</sup> han sido lograr la estabilización de la economía nacional, la eficiencia en la asignación de los recursos y garantizar la equidad en la

<sup>12</sup> “Los derechos del consumidor, como conjunto de derechos que se confieren específicamente a los consumidores en sus relaciones de consumo con los proveedores de bienes y servicios...” Cita en Ovalle Favela, José; Derechos del Consumidor. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México, México 2001, pág. 3.

De la misma forma, entendemos al concepto de consumidor como a “la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. Se entiende también por consumidor a la persona física o moral que adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, únicamente para los casos a que se refieren los artículos 99 y 117 de esta ley.” Procuraduría Federal del Consumidor; Ley Federal de Protección al Consumidor y su Reglamento. Talleres Gráficos, México, Edición 2006, pág. 13.

Los artículos señalados en la cita anterior, se refiere a la procedencia de las reclamaciones de los consumidores siempre y cuando el monto de la operación motivo de la reclamación no exceda de \$300,000.00.

<sup>13</sup> Entendemos a la esfera pública como el espacio donde el interés común o el interés de todos se conjugan e interactúan entre sí para lograr un fin común. Es donde se materializa la intervención estatal para lograr el interés compartido y común de todos los habitantes, es decir, los actos que se mezclan y conciernen a todos los pobladores de una nación específica. Es un reflejo de las voluntades políticas y del tejido social. Por esfera privada entendemos, por ende, a todo aquello que es contrario a lo público, es decir, al espacio donde los actos conciernen sólo y exclusivamente a particulares, a ciudadanos con el carácter de individuos.

Sin duda, es difícil delimitar o distinguir la línea que separa a lo público de lo privado, ya que, en un aspecto práctico, el segundo forma parte del primero. Sin embargo, la limitación entre uno y el otro surge en el entendimiento del respeto al derecho en común o de manera particular. “(...) dentro del espacio que los dos términos delimitan, desde el momento en que este espacio es ocupado totalmente (no existe una tercera posibilidad), a su vez ellos se delimitan mutuamente, en el sentido de que la esfera pública llega hasta donde comienza la esfera privada y viceversa”. Bobbio, Norberto; Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política”, Fondo de Cultura Económica, edición 1997. México, pág. 13.

distribución del ingreso; lo anterior, a través de las instituciones públicas, la formación de un marco legal y la construcción de un presupuesto público, que directa o indirectamente influyen o intervienen en la economía, y principalmente, en sus agentes o actores, en la inversión, el ahorro, la productividad y en el consumo.

La teoría económica detalla la participación del Estado en dicha esfera y se le confieren cinco funciones primordiales: la asignación de recursos, la distribución del ingreso, la estabilización, la promoción del crecimiento y la regulación económica,<sup>14</sup> ésta última de gran relevancia para el estudio de este proyecto; ya que sin duda, en la vigilancia de su aplicación, se generará confianza y certidumbre jurídica en el accionar de los mercados, en la competitividad de las empresas y en la equidad en las relaciones de consumo.

Partiendo de la idea que el Estado es el encargado de proveer bienestar social y generar el crecimiento, el desarrollo y la equidad económica, es fundamental que la actividad estatal se preocupe por reglamentar el funcionar del mercado y vigilar su correcta aplicación, siendo por un lado, riguroso en la vigilancia del derecho para mantener sana la vida en sociedad, y por el otro, flexible para generar la participación individual para lograr la equidad y la distribución del ingreso. Así, la sociedad admite la necesidad de una autoridad que garantice las reglas económicas y que, éstas a su vez, salvaguarden el patrimonio

<sup>14</sup> “E) Regulación económica.- El estado ejerce un rol regulatorio al intervenir en la asignación y distribución de recursos, pero hay otras áreas en las que puede la conducta de los productos para proteger a los consumidores. Los primeros son maximizadores de beneficios mientras los segundos no tienen capacidad financiera y organizativa para hacerlo. Por ello, el Estado es la única organización que puede establecer un sistema que incremente el bienestar de los diferentes grupos de la sociedad acorde con los intereses particulares, y lo hace, por ejemplo, mediante la legislación antimonopólica, regulación de mercados financieros, protección al consumo, a la salud y al arbitraje laboral, la oferta de dinero y los precios de bienes y servicios públicos.” Ayala Espino, José; Mercado, Elección Pública e Instituciones. Editorial Porrúa, México 1996, págs. 55-59.

económico de las familias, fomente la competitividad evitando actos monopólicos, proteja y distribuya equitativamente el ingreso, acorte las distancias y desigualdades del mercado y la comercialización de bienes y servicios.

México no ha sido ajeno a las influencias mundiales en las tendencias económicas y de mercado. En los últimos años, dentro de un contexto de globalización y modernización,<sup>15</sup> hemos sido testigos de constantes cambios y adaptaciones en la forma de comercializar y ofrecer productos y servicios en los mercados nacionales e internacionales; el uso de medios masivos como el Internet y el correo electrónico ha revolucionado dicha actividad, influyendo de manera más directa en el ciudadano-consumidor. De igual forma, con la participación más activa de la sociedad en la exigencia del respeto a sus derechos y en la obtención de mejores servicios y productos, con la apertura de las economías, el desarrollo de nuevas tecnologías en el quehacer productivo y la apertura de la información como herramienta de poder

<sup>15</sup> Entendemos al término de globalización como el fenómeno mundial que de manera voluntaria impulsa la expansión de nuevas ideologías, prácticas y técnicas, así como la apertura de fronteras entre naciones, lo cual repercute en todas las esferas. El concepto de globalización podría llevarnos a entender o delimitar sólo en la esfera económica; sin embargo, se ha comprobado que la globalización es un proceso que influye en aspectos políticos, sociales, tecnológicos, informativos y culturales, que da como resultado el incremento de los intercambios comerciales, los movimientos de capitales, la circulación de las personas y las ideas, la difusión de la información, el intercambio de nuevas tecnologías, y desde luego, un proceso de desregulación en el intercambio y participación mundial. La globalización es un proceso que exige a las naciones el intercambio, la participación, la competitividad e integración política, social y económica.

Por otro lado, (en el marco de la globalización) el término de modernización va de la mano con las ideas primordiales de dicho fenómeno, por ello, lo definimos como el conjunto de actos o estrategias encaminadas a llevar a cabo nuevas prácticas y/o técnicas para resolver los problemas de manera eficiente y puntual. El término de modernización en la administración pública lo entendemos como la aplicación de nuevas técnicas y prácticas en pro de la atención eficiente, humana y de calidad de las demandas sociales, así como la eficiencia en la gestión gubernamental. "La modernización administrativa, entendida como la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tengan la coherencia y organización necesaria". Del Carmen Pardo, María; La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración Pública 1940-1990. Colegio de México/INAP, México 1995, pág. 11.

para exigir la atención de demandas de la sociedad, se ha enmarcado la necesidad de modernizar y eficientar la gestión pública, la construcción de políticas públicas en beneficio de la vida social y la aplicación de un marco regulatorio encaminado a dar equidad jurídica.

Dentro del contexto anterior, la política de protección al consumidor no puede estar al margen y es imperativo que ésta tenga compatibilidad con los nuevos retos que impone nuestra actualidad.

El desafío de hoy (ahí el motivo de la intervención estatal en el ámbito del consumo), es tener una política acorde a los constantes cambios tecnológicos que reconozca, facilite y regule las nuevas relaciones entre los consumidores y proveedores, y que al mismo tiempo permita la apertura de la información para fomentar una cultura de consumo inteligente e incidir en la toma de decisiones de los consumidores al adquirir un bien o producto dentro del mercado, y a fomentar la competitividad y la acción en conjunto de las empresas ante la globalización. Lo anterior, es motivo fundamental para repercutir directamente en el desarrollo económico y en el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Asimismo, dentro de los retos actuales, se encuentra como una de las tendencias más sobresalientes, el fortalecer al mercado a través de la creación de ámbitos económicos regidos por la equidad entre los actores económicos que participan y fomentan la competitividad. De igual manera, velar por que la actividad del consumo se encamine por los principios de equidad, que garantice la combinación entre el crecimiento económico y la justicia social.

La importancia de la actividad estatal en la protección al consumo, se traduce en ver a ésta como un instrumento que, más que procurar regular las actividades del mercado, se encargue de redistribuir el ingreso en

beneficio de los sectores sociales más desprotegidos y necesitados, y que a la vez, son los más afectados en las desigualdades jurídicas y económicas del mercado.

La intervención del Estado en proteger al consumidor necesita observar dos vertientes fundamentales: la primera, enriquecer, ampliar y fortalecer el ámbito del marco regulatorio destinado a proteger los derechos e intereses de los consumidores y a solventar y regular las fallas del mercado como los actos monopólicos y la desigualdad productiva; y la segunda, fomentar a la sociedad a tener una educación al consumo, a través de la obtención de información comercial que le pueda servir para la toma de decisiones al adquirir o comprar un bien, producto o servicio y así beneficiar a su economía.

Entonces, el objetivo del Estado mexicano en materia de protección al consumidor, a parte de vigilar la aplicación de la Ley, deberá encaminarse a fomentar el carácter preventivo de la Autoridad, a través de la creación de consumidores inteligentes y educados mediante el otorgamiento de información comercial que les sirva de parámetro y de utilidad en la toma de decisiones. Consumidores que el Estado proteja y cuide no sólo con los actos de Autoridad y la aplicación de la Ley en la defensa de sus derechos, sino, consumidores que ayuden al Estado a salvaguardar sus derechos y a encaminar la política de protección al consumidor en un acto preventivo más que correctivo, donde uno de los instrumentos fundamentales del Estado será el impulso de la competitividad productiva y comercial para, primero, evitar actos monopólicos y elevar la calidad de los productos y productores, y segundo, fomentar el bienestar social y la calidad de vida de las familias mexicanas. He ahí el camino de hoy de la política de protección al consumidor en México.

## ***La protección al ciudadano en materia de consumo***

Dentro de una economía global y abierta, donde la actividad del mercado surge como el instrumento primordial para fomentar el crecimiento y mantener el desarrollo económico de los individuos, la política de protección al consumidor no debe ser una política aislada ante los constantes cambios de las economías y los sectores productivos mundiales.

Ante dicha circunstancia, la actividad de consumo se convierte en un fenómeno que requiere sea visto como un conjunto de sucesos particulares donde los problemas se convierten en elementos distintos entre sí, y por ende, requieren de soluciones muy específicas. Por ello, la protección al ciudadano en materia de consumo debe articularse con otros elementos, como la política de competencia y el fomento a la educación del ciudadano en materia de consumo, para reconocer e identificar cada particularidad y procurar una solución acorde a cada problema.

De la interacción con la política de competencia<sup>16</sup> y el fomento a

<sup>16</sup> “La política de competencia es un elemento central para impulsar el crecimiento económico y la competitividad de la economía.”. Pérez Mota, Eduardo; “Competencia económica: retos de la política de competencia en México”. Presentación de la Comisión Federal de Competencia, Febrero de 2007, pág. 2. Consultado en [http://www.foropoliticaspUBLICAS.org.mx/docs/Competitividad\\_Eduardo%20Perez%20Mota\\_CFE%20graficas.pdf](http://www.foropoliticaspUBLICAS.org.mx/docs/Competitividad_Eduardo%20Perez%20Mota_CFE%20graficas.pdf) . (fecha de consulta 09/04/2008).

la educación del consumo inteligente,<sup>17</sup> la política de protección al consumidor podrá alcanzar que la sociedad logre el bienestar y la estabilidad económica que las familias mexicanas requieren. Lo anterior, enmarcado con la vigilancia y aplicación de los derechos ciudadanos; primero, a tener la libertad de elegir y adquirir bienes y/o productos, y segundo, a tener certidumbre jurídica en las controversias comerciales.

“Tanto la expansión de la actividad productiva como los procesos de desregulación y apertura de nuestra economía, tienen un impacto directo sobre las relaciones de consumo, que se manifiesta en el mercado y, por ello mismo, en la necesidad de ordenarlo.

La naturaleza de las relaciones de intercambio expresa la compleja estructura social de México. El consumo, si bien es un fenómeno universal, adquiere en la práctica, un número insospechado de particularidades.

Si antaño un ama de casa, un profesionista y cualquier integrante de la sociedad se definía por una forma específica de consumo, actualmente esto ya no es posible. Se han multiplicado las relaciones de consumo y ya no admiten consumidores unitarios. En un sentido amplio y general,

<sup>17</sup> “El rostro de un consumo humano, tiene como característica principal precisamente lo que nos hace humanos: la conciencia. Y esta es la primera condición del consumo inteligente. Asumirnos como consumidores con todas las consecuencias, los derechos y las responsabilidades que eso implica. (...) El consumo inteligente es reflejo natural de un modo de ser y de vivir pleno y feliz, centrado en el desarrollo integral de las personas. Pero no se da por el simple hecho de contar con la inteligencia que –supuestamente– nos hace humanos. Como la libertad, como la responsabilidad y como el amor, el consumo inteligente requiere de un aprendizaje cotidiano y es una característica central del nuevo ciudadano que en México está surgiendo. El nuevo ciudadano cuyo reto es enorme: a partir de la conciencia, transformarse a sí mismo para transformar su comunidad y para transformar a México en un país cada día más justo, más equitativo, más libre y solidario.” Acevez Estrada, Luis Mariano; “El consumo inteligente”. Artículo. México 2007, págs. 2 y 7. Obra inédita.

se trasciende cada día la clasificación por nivel de ingreso o adscripción a grupos sociales no permeables. Al crecer la complejidad social, se incrementan, por consiguiente, las modalidades y significados del consumo”.<sup>18</sup>

Ante la dificultad de dar solución eficiente y equitativa a cada particularidad social en materia de consumo, es necesario que la aplicación y articulación de los instrumentos que tiene la política de protección al consumidor, den el camino para matizar a ésta como una política preventiva más que una política correctiva e intervencionista. Una política que a través del impulso de la competitividad y la educación, ayude a alcanzar el bienestar social, encaminar el crecimiento y desarrollo económico de las familias mexicana y a disminuir la distancia entre la desigualdad social y económica.

Por ello, el impulso de la política de competencia como parte complementaria a una política de protección al consumidor ha adquirido importancia para lograr el crecimiento económico y el bienestar social de la población. La política de competencia es un instrumento primordial para generar progreso económico.

Se sabe que la política de competencia surge de convenios bilaterales o regionales de libre comercio e inversión, bajo estas circunstancias, es fundamental contar con una política de competencia que garantice el libre acceso y dé la equidad que los mercados requieren, y que con ello, se impida la generación de prácticas monopólicas que limiten la participación de individuos/empresas, que inhiba la distribución equitativa del ingreso y que se fomente prácticas abusivas en contra del consumidor.

<sup>18</sup> García García, Rodolfo; Tratado sobre Derecho de Protección al Consumidor. Editorial Porrúa. México 2005, pág. 96.



Si bien es cierto que México ha realizado esfuerzos para llevar acciones que alienten la competencia productiva -abrir los mercados a la competencia internacional, eliminar restricciones a la inversión extranjera directa, privatizar las empresas públicas y desregular la economía-,<sup>19</sup> la competencia económica es importante en la integración de políticas para desarrollar una sana economía de mercado, fortalecer el marco regulatorio y evitar la generación de monopolios. La importancia de la política de competencia será precisamente dar oportunidad, de igual forma, a empresas privadas y públicas en la producción del mercado y en el crecimiento y desarrollo económico del país. La política de competencia dará las reglas para que los actores productivos, tanto públicos como privados logren competir en igualdad de condiciones e incluyan el concepto de calidad<sup>20</sup> en la generación de sus productos o servicios. La política de competencia es un ingrediente fundamental en el marco regulatorio e institucional que requieren los mercados para operar y es el elemento que complementa a la política de protección al consumidor en defensa de sus derechos.

La competitividad en el mercado tiene como resultado que éste incremente su tamaño y se genere una diversidad comercial, que por

<sup>19</sup> Se entiende desregulación económica a las acciones o medidas encaminadas a simplificar procesos administrativos y eliminar los obstáculos legales (leyes, reglas, normas o lineamientos) en pro de la agilización y flexibilidad de la actividad económica o financiera y la operación eficiente del mercado.

<sup>20</sup> Para efectos de este trabajo entendemos por calidad a los rasgos y características que tiene un producto o servicio que se sustenta en su capacidad y/o habilidad para alcanzar la satisfacción de las demandas o exigencias del cliente-ciudadano, superando las expectativas de adquisición, producción o consumo. Es a través de la Calidad que una organización/institución se convierte en competitiva y los precios se tornan más razonables en el mercado. Sin embargo, independientemente de una definición formal, la palabra calidad puede ser entendida de distinta manera y de forma ambigua, todo depende si se ve por el lado de los productos o se vea por el de los servicios. Lo rescatable en las diversas definiciones, es que Calidad se entiende por cero errores, transparencia, humanismo, eficiencia, cordialidad, calidez, puntualidad y competitividad.

predominar, se busque la calidad y la satisfacción hacia el cliente-consumidor, el cual se beneficia al tener precios accesibles, variedad y calidad en los productos o servicios y oportunidad en mejorar su calidad económica.

Al igual que la política de competencia, la educación al consumo a través de la información, es un factor importante para alcanzar el objetivo de la política de protección al consumidor, que es el promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.<sup>21</sup>

Si bien es cierto que la regulación de la información ha sido uno de los factores importantes de la política de protección al consumidor, también lo es la necesidad de actualizar dicho marco regulatorio y las líneas estratégicas de ésta ante los constantes cambios y desarrollos de las economías, mercados e industrias del mundo. Como sabemos, hoy en día la información es una parte fundamental en la construcción del poder social, la transparencia, la equidad, la calidad y la competitividad.

La organización industrial moderna señala que los resultados del mercado y, en particular, de las transacciones de consumo, son el resultado de un complejo proceso que depende de la manera en cómo se detallan los costos de transacción y las creencias y percepciones de los consumidores, pero principalmente, en cómo se detalla la información que influye directamente en la toma de decisiones de la productividad y del consumo de las empresas y consumidores. Asimismo, la teoría económica moderna, al centrarse en las transacciones, más que en los componentes del mercado, ha propiciado nuevos pensamientos en la

<sup>21</sup> Procuraduría Federal del Consumidor. Ley Federal de Protección al Consumidor y su Reglamento; Op. cit., pág. 12

teoría de la transacción o del intercambio, poniendo en este ámbito, la importancia que tiene la información para la comercialización de productos y servicios.

La inclusión de la información en las transacciones del mercado, dará como atributos, transparentar los costos, la calidad, las garantías y las disposiciones contractuales, en la comercialización y publicidad de los bienes, productos y/o servicios que se ofrezcan. Asimismo, traerá como resultado, en beneficio del consumidor, garantía al elegir correctamente el producto o servicio que más le convenga y, en beneficio a las empresas, seguridad de competitividad, calidad, transparencia y buena reputación de producción y comercialización. Lo anterior dará que los consumidores identifiquen productos y productores de calidad.

Conforme a lo anterior, la función estatal no sólo es proveer información directamente al consumidor, sino vigilar que la publicidad no desoriente a los consumidores y difundir sobre las empresas que incurren en prácticas comerciales desleales e indebidas o sobre los productos de baja calidad.

**“INFORMACIÓN Y PUBLICIDAD:** La información hacia el mercado es de gran relevancia, por que se convierte en una herramienta natural e imprescindible para su ordenamiento. A través de ella es posible hacer del conocimiento público la calidad, precio y mejores condiciones de compra de los bienes y servicios, ampliando y mejorando de este modo su oferta.

La información puede convertirse también en un instrumento privilegiado para hacer efectivo el traslado de los signos positivos de la gestión macroeconómica a la economía familiar, encaminándose a modificar hábitos y prácticas de consumo de la población que no se limiten a

la búsqueda de mejores precios sino que incluyan, también, criterios sobre la utilidad y la calidad de los productos...”<sup>22</sup>

La información en la política de protección al consumidor es esencial para educar al consumidor, ya que le otorga la capacidad crítica de elegir lo que consume y le da racionalidad al poder adquisitivo que tiene, donde la calidad y precio son factores de importancia para la estabilización económica de la familia. Consumidores educados, son consumidores informados que saben cómo y qué comprar, y también, hacer valer sus derechos cuando la inequidad en las transacciones del mercado les perjudica.

Adicional a lo anterior, el enfoque del mercado puede contribuir con el enfoque de combate a la pobreza. La economía global del mercado parte de la idea que los consumidores tienen que decidir y elegir por sí mismas, sin embargo, para poder ejercer esa decisión, primero tiene que existir el conocimiento y la comprensión del entorno. En la medida en que los grupos de menores ingresos son también los menos informados y lo menos educados comercialmente hablando, la divulgación de información en un lenguaje sencillo se convierte en una política pública para disminuir el impacto de las asimetrías de información en las transacciones que celebra la población consumidora, en general, y los grupos vulnerables, en particular.

La capacidad de articular, por parte de la política de protección al consumidor, la competitividad entre proveedores y la educación a través de la información para los consumidores, contribuirá a que la política pública se enfoque al bienestar social, a la distribución correcta del ingreso y al crecimiento y desarrollo económico de las familias mexicanas.

<sup>22</sup> García García, Rodolfo; Op. cit., pág. 100.

## ***La Procuraduría Federal del Consumidor***

En la actualidad, las familias mexicanas transitan por un sin número de problemas sociales y económicos que cada día son más complejos para la atención de la administración pública y, a su vez, repercuten directamente en la confianza, la igualdad, el crecimiento, la seguridad, la libertad y el desarrollo social de la población mexicana. En el caso muy particular, uno de los problemas se presenta con la desigualdad económica entre los diversos sectores de la sociedad que afecta directamente a la calidad de vida de cada uno de las personas que la integran. Asimismo, la falta de oportunidades para lograr un crecimiento y desarrollo tanto social como económico en cada uno de los individuos de la sociedad, representa otro problema social que influye también directamente en la calidad de vida de los ciudadanos. Ante dicha circunstancia, es fundamental que la construcción e implementación de la política social en México se encamine a lograr el bienestar de los mexicanos y al desarrollo humano a través del ofrecimiento de igualdad de oportunidades y de la vigilancia al respeto de sus derechos fundamentales.<sup>23</sup>

El ofrecer una equidad económica y social a través de brindar las mismas oportunidades para cada uno de los integrantes de la sociedad y mejorar así su condición de vida, es tarea de la política social y su estrecha relación con la política económica. Ante este marco, una de

<sup>23</sup> En materia de consumo, en 1985, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó las Directrices de la ONU para la Protección al Consumidor, ocasión en la que se logró el reconocimiento internacional de los siguientes derechos: 1. Derecho a la información; 2. Derecho a elegir; 3. Derecho a no ser discriminado; 4. Derecho a la protección; 5. Derecho a la educación; 6. Derecho a la seguridad y calidad; 7. Derecho a la compensación.

las herramientas fundamentales que ayuda a lograr los objetivos de la política social mexicana es la política de protección al consumidor, donde partimos desde el punto de vista que la compra y la venta (relación de consumo) son parte fundamental del mecanismo en la generación del crecimiento y desarrollo económico, y por ende, en la consolidación del avance social.

La política de protección al consumidor a cargo de la Procuraduría Federal del Consumidor en México, está orientada precisamente a beneficiar de manera económica y social a las familias mexicanas, sobre todo a las que se encuentran en los sectores más necesitados, esto mediante la protección de su economía a través de la defensa de sus derechos y el fomento a la equidad en las relaciones de consumo. Si tomamos en cuenta que todos somos consumidores: adultos, jóvenes, niños, personas de la tercera edad, con capacidad diferentes, mujeres u hombres e incluso antes y después de la vida, estamos diciendo que la acción de la Procuraduría Federal del Consumidor es de absoluto interés público y repercute directamente en lo social, ya que los más de 100 millones de mexicanos, todos, sin distinción alguna, somos consumidores y la labor de la política de protección al consumidor es precisamente lograr que cada uno de los mexicanos veamos incrementado nuestra calidad de vida al satisfacer plenamente nuestras exigencias al adquirir un bien o producto que, más que cumplir con el requisito económico, cumpla con nuestra pretensión y así evitar controversias legales que conlleven a gastos en tiempo y dinero.

La Procuraduría Federal del Consumidor es, sin lugar a duda, una de las instituciones de la administración pública más cercana a la sociedad. Su función como la atención de quejas, conciliaciones personales y electrónicas, asesorías, orientaciones, información, registros de contratos de adhesión, sanciones a través de procedimiento por infracciones a

la Ley, arbitrajes, monitoreos de publicidad engañosa, verificaciones, inmovilizaciones, programas de educación para el consumo, fomento a organización de consumidores, tecnologías domésticas y recetas de cocina, por mencionar algunas, se traducen en beneficios directos para la economía de las familias mexicanas.

El procurar resolver las controversias en las relaciones de consumo a través de las audiencias de conciliación, el colaborar con las empresas para que sus contratos de adhesión estén dentro del marco de la Ley, el monitorear que la publicidad que se ofrece a los consumidores por cualquier medio no sea abusiva ni cause confusión alguna, el verificar que se den “litros de a litro y kilos de a kilo”, el impulsar programas educativos para el consumo inteligente, el fomentar la organización de consumidores para la defensa de sus derechos y el brindar información útil para la elaboración de productos de primera necesidad o recetas de cocina para el consumo familiar, es una labor que permite que cada ciudadano se vea beneficiado, en materia de consumo, a recibir completamente el producto ofrecido; en materia económica, a proteger su presupuesto y; en materia legal, a crear confianza y certidumbre en la aplicación de la Ley. Eso se traduce en el incremento de la calidad de vida de la sociedad.

El carácter social de la Procuraduría Federal del Consumidor es que todas las funciones anteriores repercuten directamente en todos los mexicanos, ayudando a su desarrollo como individuos y como organización. La falta de aplicación de la norma o de la gestión de Profeco, genera importantes pérdidas económicas para las familias, sobre todo con las de escasos recursos.

En México el retraso es considerable, por lo que se necesitan políticas o programas que promuevan la equidad, defiendan los derechos

fundamentales y fomenten la participación y colaboración de la sociedad. Políticas que, por un lado, propicien la igualdad de oportunidades para la alimentación, la educación, la salud, el acceso a servicios básicos y la adquisición de un patrimonio, y por el otro, garantice la equidad jurídica y la aplicación correcta de la Ley en los abusos o violaciones a los derechos fundamentales de los mexicanos. He aquí la labor social de la política de protección al consumidor, he aquí el reto de la Procuraduría Federal del Consumidor. El futuro inmediato: la prevención, la cultura del respeto al derecho y la equidad.

### ***Carácter preventivo***

Si partimos de la idea que la confianza de los consumidores sobre los bienes y servicios que se venden en el mercado, es la que permite precisamente el desarrollo de la economía del mercado, es fácil entender entonces que la política de protección al consumidor es una tarea de todos y en beneficio de todos, por el simple hecho de que todos somos consumidores y participamos e interactuamos en el mercado mismo. También, es sabido que la sobre regulación en materia de consumo impide el desarrollo del mercado y eleva los costos de supervisión, que de manera directa o indirecta, terminan pagando todos los mexicanos.

La intervención estatal en conflictos o controversias que se suscitan en el mercado entre consumidores y proveedores, conlleva a un elevado costo de la aplicación de la ley y de las transacciones entre los mismos actores del mercado, de ahí la importancia de llevar a cabo un trabajo preventivo con consumidores y proveedores. Con los consumidores, proporcionándoles información y educándolos para que aprovechen las ventajas que ofrece la competencia y para que no sean objeto de engaño o abuso, y con los proveedores, para que tengan en cuenta y



conozcan las leyes que deben cumplir, entiendan la importancia de la competitividad a través de la calidad del servicio o producto y valoren la importancia que tiene la satisfacción del cliente, y la credibilidad y buena reputación en su servicio o productos ofrecidos.

El carácter preventivo de la Procuraduría Federal del Consumidor es crear consumidores que, más que conozcan sus derechos y el cómo aplicarlos, sepan cómo y qué comprar, que usen la razón y la lógica para consumir; en pocas palabras, crear consumidores inteligentes mediante la información y la educación.

Asimismo, el sentido preventivo es también encaminar a los proveedores a conocer sus obligaciones y derechos, a ayudarles a reconocer que la confianza y la buena reputación de su organización hacia sus clientes es sinónimo de ganancia y crecimiento, y a fomentar en sus productos y servicios la calidad que el consumidor requiere y que satisfaga sus necesidades.

La importancia de la tarea educativa en el consumidor como una estrategia para lograr el carácter preventivo de la Profeco, es eliminar la postura paternalista y/o asistencialista del Estado y hacer valer el poder de decisión del consumidor con la institución como respaldo. Un consumidor con decisión para adquirir o no productos o servicios, es un individuo que ejerce el poder de compra ante el mercado y que su decisión es parte fundamental en la evolución de las transacciones del mercado y del comportamiento comercial de los proveedores y/o prestadores de servicios. La educación ciudadana en general, pero en el caso particular de este estudio en materia de consumo, contribuirá a dar el perfil que necesita la sociedad moderna en nuestros días,

donde podemos encontrar como características de las personas a la conciencia, la razón, la solidaridad, la responsabilidad, la libertad, la actitud proactiva, la información, la capacidad de organizarse y participar.

De igual forma, la disminución de la intervención estatal en las relaciones de consumo, también se traduce en el trabajo continuo y estrecho que pueda tener la Profeco con las empresas que ofrecen bienes y servicios. El hacer partícipe al sector empresarial en la construcción de planes y estrategias que beneficien a la política de protección al consumidor, dará como resultado que las empresas conozcan el marco legal que las regula, que sus políticas internas vayan encaminadas a la satisfacción del cliente, a la inclusión de la calidad en sus bienes y servicios y a tener una buena imagen en su comportamiento comercial al procurar la satisfacción del cliente y atender de manera eficiente sus problemáticas y sus demandas sin la intervención del Estado.

La labor de Profeco como un ente preventivo es precisamente facilitar las herramientas que necesiten los consumidores y el sector empresarial para elevar, en los primeros, su nivel educativo en materia de consumo a través de la importancia de la información útil; y en los segundos, a fomentar la competitividad y la cultura de calidad y eficiencia en el servicio o en la venta de un producto.

La actual orientación del servicio de Profeco ha llevado a desarrollar actividades que permiten ir más allá que el sólo hecho de defender los derechos del consumidor. La Profeco hoy impulsa el fortalecimiento del poder de los consumidores para que ellos mismos conozcan y hagan valer sus derechos. Asimismo, la consolidación de los servicios que ofrece Profeco, tiene que ver con la idea de observar al proveedor como pieza importante en las relaciones de consumo, por tanto, el objetivo

es brindar apoyo constante para que les sea fácil apegarse a la Ley, respetar los derechos y beneficiar en su actuación de calidad a los consumidores.

La labor de encaminar la política de protección al consumidor al carácter preventivo no es sólo de la Procuraduría Federal del Consumidor, sino también, de los consumidores y proveedores, el objetivo es interactuar y trabajar de manera conjunta en beneficio de todos los que conformamos la sociedad moderna.

### ***Autoridad legal y sancionadora***

La Procuraduría Federal del Consumidor tiene como principal labor la procuración de la justicia pronta y expedita en materia de consumo y su herramienta principal es la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Dicha situación otorga a la Institución el carácter de Autoridad legal y, en algunos casos, de sancionadora. Partiendo de la premisa que la Ley Federal de Protección al Consumidor es de orden público e interés social y de observancia en toda la República y sus disposiciones son irrenunciables y contra su observancia no podrá alegarse costumbres, usos, prácticas, convenios o estipulaciones en contrario,<sup>24</sup> estamos diciendo que la Profeco, dentro de lo encomendado por la Ley en la materia, es la primera instancia como autoridad administrativa para la aplicación de las disposiciones que regulan las relaciones de consumo, así como la indicada para la aplicación de sanciones en caso de que se presuma violación a la Ley o se establezca un desacato a los señalamientos administrativos de la Autoridad.

<sup>24</sup> Ley Federal de Protección al Consumidor y su Reglamento. Op. Cit., pág. 12.

Desde esta perspectiva, es indiscutible que las herramientas que tiene Profeco para llevar a cabo los mandatos de la Ley son los programas o procedimientos establecidos en ella y que vigilan y sancionan a los proveedores cuando incurren en alguna responsabilidad o afectación hacia los consumidores. El Programa Nacional de Verificación de Combustibles Líquidos, el Programa Nacional de Verificación de Gas L.P., el Programa de Verificación a Establecimientos y los Programas Especiales de Verificación por temporada (estos programas abarcan desde la verificación del etiquetado de productos y establecimientos, las inmovilizaciones hasta la verificación del despacho de gas y gasolina) y el Procedimiento por Infracciones a la Ley,<sup>25</sup> son algunos ejemplos de los actos de autoridad que tiene la Profeco para sancionar e impulsar el cumplimiento de la Ley.

Todas y cada una de las acciones y procedimientos de la Profeco tienen que ver con el impulso al cumplimiento de la Ley en las relaciones de consumo. En ese sentido, tiene importancia el soporte jurídico con el que cuenta la Institución para desahogar las impugnaciones, juicios, recursos o demandas que se generen en el cumplimiento de sus fines, y para defender los derechos de los consumidores al obligar a los proveedores a someterse a las disposiciones que marca la Ley, de lo contrario la sanción es un recurso.

Es claro que en todas las relaciones que se den con los proveedores y en todos los diálogos, en acuerdos, en las controversias, e incluso en todas

<sup>25</sup> “El Procedimiento por Infracciones a la Ley, tiene por objeto constatar si existió una violación a la Ley, y en su caso, imponer las sanciones que procedan; es decir, mediante la substanciación del mismo, se determinará si en el caso particular la conducta del proveedor constituyó o no una violación a la Ley, y por ende, si se hizo merecedor o no a la imposición de una sanción, que inhiba la realización de prácticas que lesionan los intereses de los consumidores, procurando restablecer el equilibrio en las relaciones de consumo.” Subprocuraduría de Servicios; “Normatividad de la Dirección General de Procedimientos. México 2006. Tomo III, folio 469, pág.2.

las confrontaciones que Profeco ha tenido con algunos proveedores, el punto de partida y la herramienta indiscutible, sin duda, ha sido siempre el impulso al cumplimiento de la Ley y del manejo transparente de todos los procedimientos enmarcados en ella. Por lo anterior, es fundamental que los brazos ejecutores de dicha Ley, la Profeco en su conjunto y en lo particular sus áreas, acerquen los servicios que ofrece de una manera rápida y eficiente, y a su vez, aplique de manera imparcial y expedita la Ley Federal de Protección al Consumidor. La importancia de la gestión de Profeco es, por un lado, atender las demandas sociales con un carácter preventivo, y por el otro, hacer presente el carácter de autoridad a través de la aplicación de la Ley. Esa es la labor de Profeco y sus áreas, y de manera particular, de la Subprocuraduría de Servicios, uno de los brazos de gestión sustantiva de la Institución.

### ***Los retos de la política de protección al consumidor***

Hemos visto que México no ha quedado al margen de los cambios globales de las economías y mercados del mundo. Incluso, el país tiene una con mayor expectativa de integración mundial al firmar tratados de libre comercio con principales bloques comerciales. La apertura de los sectores económicos a la competencia y la apertura de la información a través del desarrollo tecnológico mundial, sin duda ha aumentado el beneficio a los consumidores al poder éstos adquirir mayores y más variados productos y servicios dentro del mercado nacional e internacional; sin embargo, también han quedado expuestos a otras formas de comercialización abusivas, desleales e inequitativas, así como a nuevos fraudes.

El reto que hoy tiene la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) sigue siendo que los consumidores alcancen sus expectativas en relación a la adquisición de productos o servicios y, sobre todo, que no mantengan relaciones comerciales desventajosas. La construcción de la política de protección al consumidor debe atender tanto a los cambios de la economía global del mercado, como a los que se susciten en los mercados de nuestro país, para incidir correctamente en ellos.

“Estas actividades expresan también nuestro propio modelo cultural: junto a la subsistencia de las más añejas formas de comercialización, el mercado mexicano incluye una gran cantidad de mecanismos de consumo, entre los que figuran algunos tan novedosos de bienes y servicios como son las tarjetas de crédito. La evolución previsible de las tendencias económicas permite anticipar el surgimiento de formas inéditas de compra-venta que se sumarán a las ya existentes, con lo que la actividad comercial continuará modificándose.

Del mismo modo, el universo de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado se incrementa notablemente. Hoy la expansión del mercado parece no tener límites. En este sentido, el riesgo para los sectores de la población más desprotegidos es mayor y, con tal motivo, las instituciones orientadas hacia la rectoría en las relaciones de consumo deben acercarse más a la demanda de esos consumidores”.<sup>26</sup>

La política de protección al consumidor de hoy debe aprovechar los elementos tecnológicos para acercar sus estrategias a la población

<sup>26</sup> García García, Rodolfo; Op. cit., pág. 96-97.

y garantizarle el bienestar social, la atención rápida y eficiente a sus demandas y aumentar la calidad de vida de las familias. También, una protección al consumidor moderna es la que abre los espacios para que las empresas y los consumidores organizados trabajen conjuntamente con el Estado en la construcción de líneas estratégicas y de un marco legal amplio para establecer igualdad en las actividades del mercado, equidad y certidumbre en las relaciones de consumo, y competitividad y aumento de la calidad de los productos y productores. Una política de protección al consumidor que fomente la actividad preventiva, a través de la información y educación al consumo, y no sólo, corrija e intervenga en los conflictos legales y económicos de los actores públicos y privados. En resumen, la política de protección al consumidor debe ser pensada de forma integral.

La Procuraduría Federal del Consumidor desde su informe de labores del 2001,<sup>27</sup> planteo la política de protección como el instrumento que

<sup>27</sup> En el informe de labores 2001 de la Procuraduría Federal del Consumidor, en términos más precisos, se replanteó la política de protección al consumidor, al señalar que ésta debería atender los siguientes aspectos:

-La planeación integral de la política debe ser el punto de partida, de manera que los diferentes instrumentos (atención de quejas, educación, difusión y verificación y vigilancia) sean parte de un todo coherente construido a partir del problema esencial de información y educación asociado a la protección al consumidor.

-A diferencia de lo realizado hasta ahora, la evaluación de la protección al consumidor debe darse en función de resultados, no de acciones. La opinión de los usuarios y un sistema moderno de gestión son fundamentales para lograrlo.

-La educación para el consumo, y no sólo el suministro de información, debe ser la columna vertebral del trabajo con la sociedad, sea con las organizaciones sociales, las organizaciones de consumidores, los estudiantes o la población abierta.

-Las organizaciones de consumidores deben ser autogestivas y sus miembros tener una actitud más activa, aprender a defender por sí mismos sus intereses y ser capaces de asimilar la información proporcionada sobre diferentes aspectos (derechos, precio, calidad, tecnologías, etc.).

-Los mecanismos alternativos de solución de controversias se deben potenciar, con la solución global de quejas en los casos de mayor recurrencia y mediante una mayor promoción del arbitraje entre proveedores y consumidores.

-La verificación debe tener un enfoque preventivo, que ayude al cumplimiento de la normatividad, dé certeza jurídica a proveedores y consumidores y evite prácticas comerciales y publicitarias fraudulentas o engañosas.

Procuraduría Federal del Consumidor, Bracho González, María Eugenia; "Acción y visión de Profeco. La protección al consumidor como instrumento económico. México 2002, págs. 52-54.

debe privilegiar el enfoque preventivo, con base en la educación y la información, donde el mayor riesgo asociado al aumento de la calidad de la información disponible para los consumidores, consiste en vigilar que ésta sea precisa y veraz al ofrecer o comercializar productos y servicios, por un lado, y por el otro, a crear buena reputación de la productividad de los proveedores. Dicha información no deberá inducir a error o confusión con la intención de engañar o abusar de las decisiones de los consumidores.

La Procuraduría Federal del Consumidor y la política de protección al consumidor, deberán estar en constante cambio para enfrentar los nuevos retos mundiales en materia económica y de comercio; deberá aplicar nuevas técnicas jurídicas (como las demandas colectivas), y emplear la tecnología de vanguardia para integrar procesos e información en beneficio de la población. Una institución de gobierno de vanguardia y un instrumento legal con credibilidad y fuerza para hacer ver a las familias mexicanas que “tienen el poder y Profeco los respalda”.

### ***La Subprocuraduría de Servicios***

Como hemos visto, las funciones básicas que tiene la Procuraduría Federal del Consumidor las podemos clasificar en preventivas, conciliatorias y correctivas. Por ello, para llevar a cabo las atribuciones que le confiere la Ley en la materia, la Profeco cuenta con un área que, a



la par con el área de Verificación y de Educación y Divulgación,<sup>28</sup> integra toda la gestión sustantiva de la Institución.

La Subprocuraduría de Servicios es la unidad administrativa encargada de llevar a acabo una de las funciones sustantivas más importantes que tiene la Profeco: dar atención directa a consumidores y proveedores. El área de Servicios impacta y ayuda a llevar a cabo las tres funciones básicas de la Institución mediante la gestión de los procesos de información y asesoría (teléfono, personal y correo electrónico), recepción de quejas, conciliación, notificaciones, arbitraje, procedimiento por infracciones a la ley, monitoreo y denuncias de publicidad, y registros de contratos de adhesión.

Con estos procesos, la Subprocuraduría de Servicios ayuda a que Profeco realice actividades preventivas al proporcionar información a los consumidores a fin de que tomen la decisión de consumo más adecuada y a través del registro de contratos de adhesión a fin de crear certidumbre en los consumidores al firmar o celebrar un contrato de compra o goce de algún producto o servicio. También, la Subprocuraduría de Servicios ayuda a realizar actividades conciliatorias entre consumidores y proveedores a través del procedimiento conciliatorio donde el objetivo es buscar la solución de las controversias; así como ayuda también a las actividades correctivas, al sancionar a aquellos proveedores que violan o transgreden lo señalado en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

<sup>28</sup> La Subprocuraduría de Verificación es una de las áreas sustantivas de la Profeco encargada de llevar a cabo la vigilancia y verificación de lo señalado en la Ley Federal de Protección al Consumidor, también vigilar que los bienes o servicios comercializados o producidos cumplan con lo señalado en las Normas Oficiales Mexicanas. Coordina el Laboratorio Nacional de Protección al Consumidor.

Con el nuevo enfoque de protección al consumidor, la Coordinación General de Educación y Divulgación, adopta un perfil sustantivo en la gestión de la Procuraduría, ya que es la encargada de educar, difundir, informar, capacitar y organizar a la población consumidora, lo que se traduce en una función preventiva.

La importancia que tiene la Subprocuraduría de Servicios y las áreas que la integran para Profeco, radica que ésta es el área de primer contacto entre Profeco y la ciudadanía para atender las demandas en materia de consumo y ayudar a proveedores a elevar su nivel de competitividad en pro de la calidad y seguridad del derecho del consumidor.

Dentro de las atribuciones de cada una de las áreas que conforman la Subprocuraduría de Servicios, podemos notar que la colaboración directa con el proveedor, para prevenir y corregir actos que puedan afectar al consumidor, tiene igual importancia que el solucionar las demandas de la sociedad consumidora y elevar la eficiencia y la calidad en la gestión del servicio. Las cargas de trabajo y los complejos procedimientos del área, así como las demandas de los proveedores y consumidores, requieren de una respuesta inmediata y transparente. Hoy en día, con la modernidad de por medio (Internet, medios electrónicos, bases de datos, sistemas integrales de información, datos de voz e imagen, etc.), se requiere que los procedimientos de queja, conciliación personal, arbitraje, por infracciones a la Ley, monitoreo de publicidad, registro de contratos de adhesión, el registro público de consumidores, el programa de citas por teléfono, el programa de conciliación vía electrónica y otros procesos y proyectos de nueva creación, trabajen de manera homologa, eficiente y transparente, dando respuesta inmediata a las exigencias de la sociedad moderna. Por ello, la importancia que tiene para los gobiernos, y en particular para México y la Procuraduría Federal del Consumidor, la aplicación de nuevas tecnologías y prácticas que vayan acorde a los nuevos retos y encaminar a la Administración Pública hacia la modernidad, la credibilidad y la eficiente gestión. He aquí la importancia del Sistema Integral de Información y Procesos (SIIP) para la Procuraduría Federal del Consumidor y, en particular, para la Subprocuraduría de Servicios.

## ***La importancia de los sistemas integrales***

En la actualidad es común hablar sobre el uso de nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones<sup>29</sup> para encaminar el quehacer de las administraciones públicas a la eficiencia y la calidad, y así lograr la satisfacción de las demandas ciudadanas. Conceptos nuevos como Sistemas Integrales, Gobierno Digital o Gobierno Electrónico (e-gobierno),<sup>30</sup> Internet, Correo Electrónico, trámites en línea, inteligencia de negocios y telecomunicaciones, son algunos que sobresalen como instrumentos de eficiencia en la gestión gubernamental de nuestros días.

<sup>29</sup> Al hablar del concepto de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC's), nos referimos, en un perfil estrictamente informático, al estudio, desarrollo, implementación, almacenamiento y distribución de la información mediante la utilización de algún software o hardware como recurso de los sistemas informáticos. Sin embargo, dentro de un perfil sociológico, el concepto se refiere al conocimiento y prácticas en el uso de múltiples medios informáticos para almacenar, procesar y difundir todo tipo de información, telemática, etc., con objetivos específicos como el fomentar la formación educativa, consolidar una organización y realizar una gestión de un organismo o institución, el ahorro de recursos, proporcionar información u obtenerla para la toma de decisiones.

Sin importar el perfil con que se observe las tecnologías de la información y las comunicaciones, sin lugar a dudas su objetivo es ofrecer nuevas herramientas a las organizaciones y/o instituciones para efficientar su desempeño en busca de la satisfacción del cliente-ciudadano. Asimismo, las TIC's influyen directamente en la forma de vivir de las sociedades al darles más y nuevos canales de comunicación, participación e interacción.

(Referencia consultada en <http://es.wikipedia.org/wiki/TIC>, el 21/05/2008)

<sup>30</sup> "La División de Tecnología de Información para el Desarrollo del BID (SDS/ICT) define el gobierno electrónico como la habilidad de los gobiernos para proveer servicios de forma electrónica, aumentando la eficiencia de la gestión pública y mejorando los servicios a los ciudadanos en un marco más transparente al actual, y no simplemente por procedimientos electrónicos tradicionales (por ejemplo la existencia de faxes)." Varios Autores, Revista Nacional de Administración Pública, No. 110; Op. cit., pág. 339.

En el sexenio presidencial del Lic. Vicente Fox Quezada, se impulsó de manera importante el concepto de gobierno digital. Fue a través de la implementación de la "Agenda de Buen Gobierno" donde se contempla al instrumento como una estrategia de la nueva gestión pública mexicana para lograr el buen gobierno. El objetivo del gobierno digital en la agenda de buen gobierno, a grandes rasgos, es el impulso de la utilización óptima de las tecnologías de información y de comunicaciones para hacer más eficiente el quehacer gubernamental, proporcionando servicios con mayor rapidez y de calidad, transparentando la gestión y el empleo de recursos en la función.

La actual visión de los gobiernos, en particular el mexicano, en el uso e implementación de estas nuevas herramientas en la función pública para satisfacer las demandas sociales, da como objetivo principal el cambiar las formas tradicionales del quehacer público y encaminarlo hacia la calidad, la innovación y la transparencia en la atención ciudadana. Esto, en gran medida, ha permitido encaminar a los gobiernos, y en particular a las administraciones públicas, hacia el umbral de la modernización y ha aportado elementos fundamentales en la conceptualización de la reforma del Estado.

De cara al siglo XXI, las tareas u obligaciones de los gobiernos en impulsar la rendición de cuentas, la transparencia, el combate a la corrupción, la eficiencia e innovación en la gestión pública, dependen directamente del uso de estas nuevas herramientas y de la implementación de mejores prácticas como la planeación estratégica, la reingeniería de procesos, códigos de conducta y ética, entre otros. Las nuevas tecnologías de la información usadas por las administraciones públicas, se han convertido, hacia el exterior de las organizaciones o instituciones, en canales facilitadores que le permiten al ciudadano no sólo realizar trámites u obtener servicios desde la comodidad de su casa u oficina de manera rápida, sencilla y cómoda, sino también, obtener información esencial y útil para la toma de decisiones y para interactuar y participar en la construcción de programas y políticas de gobierno.

De igual forma, hacia el interior de las organizaciones, las tecnologías de la información han permitido no sólo el ordenamiento y la sistematización de la información o los procesos sustantivos y adjetivos de las mismas, sino también, manejar dicha información para encaminar los esfuerzos y recursos institucionales hacia la solución de un problema en específico

o la atención directa de un sector determinado de la sociedad,<sup>31</sup> así como para transparentar la gestión, combatir la corrupción y manejar los recursos de manera apropiada y eficiente.

Hoy en día, la importancia de las nuevas tecnologías radica en el sentido de permitirle a la administración pública realizar su labor primordial que es facilitar los canales de interacción de la sociedad con el gobierno y viceversa, así como dar atención directa, puntual, transparente y eficiente a las demandas sociales. Por otro lado, la importancia de la aplicación de las nuevas tecnologías se traduce en abrir canales de comunicación para permitir y facilitar la participación ciudadana para que dé a conocer sus necesidades, exigencias y prioridades y así construir de manera consensuada las políticas de gobierno.

Así, aunque la administración pública haya tenido contacto desde los años setenta con herramientas como las tecnologías de la información y de las comunicaciones para la organización y automatización de sus procesos, no es si no hasta nuestros días que estos instrumentos toman verdadera importancia en virtud de que su uso permite y facilita la interacción directa y en tiempo real con la sociedad y sus demandas; he ahí su verdadera relevancia.

Una de esas herramientas son los sistemas integrales que se traducen en plataformas, bases de datos y/o redes informáticas (software y hardware) que permiten, además de organizar, sistematizar, automatizar,

<sup>31</sup> El uso de la información obtenida y organizada por las Instituciones para determinar estrategias de acción encaminadas a la solución de problemas específicos o la atención directa de algún sector, hoy en día lleva el nombre de Inteligencia de Negocios (Business Intelligence –BI-, por su nombre en inglés), un término surgido del sector privado y anglosajón que se refiere al conjunto de tecnologías que permiten a una organización hacer uso de la información que cuenta para llevar a cabo análisis, descubrir nuevas oportunidades y tomar decisiones más informadas.

trasparentar e integrar la información y los procesos de una institución, a crear canales de interacción -mediante el Internet y el correo electrónico- para que el ciudadano interactúe y reciba la atención puntual y eficiente a sus demandas y obtenga la información que requiere para la toma de decisiones o para la participación en la construcción de estrategias o políticas de gobierno.

Los sistemas integrales no son sólo medios informáticos por los cuales, a través de una computadora, ordena y administra una base de datos de información, sino que su función es más completa y compleja y va encaminada a crear espacios de interacción con los usuarios, así como la posibilidad de brindar un análisis de la información y los procesos para la toma de decisiones. Los sistemas integrales, son más que medios informáticos que permiten precisamente integrar toda la información, procesos, funciones y áreas de un organismo o institución, así como brindar la oportunidad de abrir canales de comunicación e interacción para el intercambio de ideas, demandas, reportes e información en general.

El punto catalizador del progreso y desarrollo de los sistemas integrales es precisamente el constante cambio del entorno social, económico, político y tecnológico, donde las exigencias y las demandas son más complejas y las respuestas se solicitan de manera inmediata y eficiente. Por ello, ante la obligación de la administración pública de brindar respuestas de manera fácil, gratuita, en tiempo real y a grandes distancias, es de vital importancia el constante rediseño, desarrollo y la aplicación de los sistemas integrales como una herramienta que brinda el apoyo para dar las respuestas que la sociedad y el entorno exige.

La importancia de los sistemas integrales como una herramienta para eficientar y elevar la calidad de la gestión de la Administración Pública,

radica en que, a través de estos medios, por un lado, se da una atención rápida y transparente a las solicitudes de la sociedad, y por el otro, se da confiabilidad, calidad e innovación a la gestión gubernamental.<sup>32</sup>

“Algunos propósitos del rediseño son: mejorar la atención a la ciudadanía, mediante la prestación de servicios más eficaces; obtener mejor calidad a menor costo, logrando mayor competitividad dentro del propio sector público; lograr novedosos esquemas de gestión más desconcentrados y descentralizados, con respuestas directas y más oportunas a las inquietudes y sugerencias ciudadanas a nivel local; fortalecer la capacidad de transformación del gobierno, de tal manera que su evolución sea oportuna y adecuada a los cambios internos y externos; lograr esquemas eficaces de profesionalización y asegurar la transparencia en los procesos de toma de decisiones.

(...)

En resumen, la tecnología informática que sirve de plataforma a la era del conocimiento, apoya por un lado, para lograr una operación más efectiva de los gobiernos al cierre del siglo XX y, por otro, impulsar nuevas demandas y nuevas formas de relación de los ciudadanos con los gobiernos ante el siglo XXI”.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> La calidad e innovación en la gestión gubernamental la podemos ejemplificar de la siguiente manera:

- Aprovechamiento y optimización de recursos públicos en la operación del gobierno, mediante el uso de las tecnologías de la información.
- La digitalización de trámites, servicios y procesos gubernamentales para el fácil acceso al ciudadano.
- Conclusión de un trámite o servicios sin papeleo y desde la comodidad del lugar de residencia.
- Ahorro de recursos y tiempo para el ciudadano.
- Rapidez y eficiencia en la atención ciudadana.
- Transparencia y combate a la corrupción al eliminar trato directo persona a persona.
- Conexión a grandes distancias y en tiempo real y en todos los niveles de gobierno.

<sup>33</sup> Varios Autores; El Desarrollo Informático en la Administración Pública. Revista de Administración Pública, INAP, No. 99. México 1998, págs., 4-6.

Para la Procuraduría Federal del Consumidor, como una institución de la Administración Pública Federal, de carácter social y en constante interacción y comunicación con la sociedad, el uso de sistemas integrales le ayuda, no sólo a elevar la calidad en su gestión, sino que le permite también alcanzar los objetivos de protección al consumidor. Por ello, el Sistema Integral de Información y Procesos (SIIP) para Profeco es una herramienta valiosa y de vanguardia que ofrece alternativas para obtener mejores resultados en la política de protección al consumidor, para impactar en la competitividad de los proveedores y para mejorar la calidad de vida y superar las expectativas del servicio al ciudadano. El SIIP, permite que se explote la información para que el ciudadano (consumidor) tome las decisiones de consumo que mejor le convengan y auxiliar a la autoridad para ejecutar las acciones preventivas y correctivas de manera dirigida, puntual y eficiente. El SIIP, en resumen, es una respuesta de vanguardia que ofrece Profeco a la atención de demandas de la sociedad.

### ***El Sistema Integral de Información y Procesos***

Como uno de los mayores esfuerzos de la Procuraduría Federal del Consumidor para llevar a cabo una modernización administrativa para elevar la calidad y eficiencia en su gestión y brindar una mejor y pronta respuesta a los consumidores, a finales del 2004 se implementó el Sistema Integral de Información y Procesos. Dicho sistema integral es una herramienta basada en tecnologías de la información y comunicaciones, donde su objetivo es apoyar a la operación de los procesos sustantivos y adjetivos de la Institución de una manera integral y de vanguardia. El origen del SIIP, como ya se mencionó, es un proceso de modernización que busca poner a la vanguardia los procesos vitales que tiene la



Institución, que van desde aspectos como mejoramiento de redes de telefonía y comunicaciones, hasta sistemas que manejen los procesos administrativos y sustantivos de la Institución.

La implementación del sistema se planeó en 8 etapas, las cuales 5 se concluyeron a finales del 2004 (primera fase) y las 3 restantes a principios del 2005 (segunda fase). El SIIP, en su primera fase integró los módulos de manejo de todos los procesos sustantivos del área de servicios que ofrece la Procuraduría y los cuales están a cargo de la Subprocuraduría de Servicios. Los servicios integrados en dicho sistema fueron los de primer impacto a la ciudadanía (información y orientación a los consumidores, Teléfono del Consumidor, quejas y conciliaciones). Posteriormente, al iniciar el 2005, se concluyó la segunda etapa donde se integraron los procesos adjetivos o administrativos de la Institución como las funciones de presupuesto, contabilidad y finanzas

El Sistema Integral de Información y Procesos, además de integrar procesos sustantivos y adjetivos de la Profeco, proporciona herramientas comunes a los distintos módulos<sup>34</sup> (procesos por área) para permitirles una funcionalidad integral, incluyendo, entre otros, un modelo de análisis de datos e inteligencia de negocios (BI) que vincule las funciones sustantivas y adjetivas de la propia Institución.

El objetivo para Profeco en contar con una herramienta tecnológica de estas características y única en su tipo dentro del Gobierno Federal, es

<sup>34</sup> En el SIIP contempla 3 módulos que integran todas las funciones y procesos de la Procuraduría Federal del Consumidor: El CRM (Customer Relationship Management - Manejo o Administración de Relaciones con Consumidores) que es el módulo del área de servicios, el EPR (Enterprise Resource Planning – Sistema de Administración de Recursos), que es el módulo administrativo (presupuesto, contabilidad, almacenes, adquisiciones, finanzas, recursos humanos, etc.) y el módulo jurídico, que integra todos los procesos de impugnación y de recursos de la Institución.

elevar el desempeño de la gestión de la Institución y obtener información vital y confiable que sea de utilidad para la toma de decisiones.

Con el Sistema Integral de Información y Procesos, se integran todos los procesos para apoyar y eficientar la gestión de la Institución a través de la apertura de diversos canales de contacto, comunicación e interacción como lo son el Internet, el correo electrónico, el teléfono (Call Center) y de manera personal en cada uno de los puntos o delegaciones y subdelegaciones que integran a la Profeco en casi todo el territorio nacional.

Para el caso particular de la Subprocuraduría de Servicios, el Sistema Integral de Información y Procesos<sup>35</sup> consiste en la implementación de un módulo CRM (Administración de Relaciones con los Consumidores o Customer Relationship Managment, por su nombre en inglés) de la e-Business Suite de Oracle.<sup>36</sup> Esta plataforma es un producto que ha sido probado en el sector privado donde la parte funcional es llevar a cabo las mejores prácticas de negocio a nivel mundial en áreas de servicio y atención a clientes, concentrando toda la información en una plataforma de datos donde se puede interactuar con la información y ofreciendo alternativas de solución y pasos específicos a cada uno de los procesos cargados en el sistema, así como el uso de distintos puntos de contacto en tiempo real.

El Sistema en el área de Servicios se puntualiza en el manejo y control de los procesos sustantivos de la Subprocuraduría de Servicios:

<sup>35</sup> Unisys Corporation; Manual del Usuario. Uso y navegación del sistema de servicios. México, 2005. Tomo I y II.

<sup>36</sup> Conjunto de aplicaciones de la empresa Oracle que se emplean para la administración de recursos empresariales.

- Asesoría, orientación e información a consumidores
- Denuncias
- Quejas (demanda radicada por consumidores en contra de proveedores).
- Conciliaciones nacionales, foráneas y para residentes en el extranjero (inmediata –telefónica- y personal).
- Arbitrajes
- Infracciones a la Ley
- Solicitudes y registro de contratos de adhesión.
- Monitoreo de publicidad engañosa
- Dictámenes
- Multas y/o Sanciones (condonación o reducción)
- Supervisión y capacitación a Unidades Administrativas (Áreas Centrales, Delegaciones y Subdelegaciones)

De igual manera, el Sistema Integral de Información y Procesos soporta, controla y administra la operatividad de los programas más relevantes del área de Servicios:

- Programa de Mejoramiento de la Calidad de Bienes y Servicios (PROMECABISE).
- Programa de Citas por Teléfono (PROCITEL)
- Conciliaciones Electrónicas (CONCILIANET)
- Buró Comercial (Información de los 450 proveedores más demandados en Profeco en línea).
- Registro Público de Consumidores (RPC)

Con la operación e instrumentación del Sistema Integral de Información y Proceso, se crea una nueva forma de gestión, una nueva forma de hacer las cosas, donde todos los procesos y las áreas de la Institución colaboran e interactúan en tiempo real para alcanzar los objetivos determinados en la Ley Federal de Protección al Consumidor,

formando un solo equipo de trabajo a nivel nacional, homologando y transparentando el seguimiento de los procesos, aprovechando la información tanto por parte de la Institución como los consumidores y proveedores y alcanzando la mejora en la calidad del servicio.

Como se ha señalado en apartados anteriores, el promover el consumo inteligente y fortalecer el poder y los derechos de los ciudadanos es la nueva política preventiva de la Profeco, y el SIIP es una herramienta de apoyo sustancial para proporcionar a la ciudadanía información veraz y oportuna, acercar los servicios de Profeco al ciudadano mediante el uso de la plataforma y los medios electrónicos como el Internet y el correo electrónico, y responder de forma eficiente a la dinámica comercial. Todos los procesos señalados con anterioridad, al igual que los programas especiales se encuentran sistematizados y estandarizados en el SIIP, lo que asegura la correcta y oportuna aplicación y supervisión de los mismos. El sistema permite llevar a cabo los procedimientos de manera homogénea en todos los puntos de contacto de Profeco, lo que garantiza el trabajo en equipo y el aprovechamiento de la herramienta para la obtención de resultados eficaces y eficientes.

Con el Sistema Integral de Información y Procesos, la Profeco deja de ser una Institución encaminada a resolver sólo problemas individuales dando paso a las soluciones de problemas colectivos mediante medidas preventivas y correctivas integrales. Con el SIIP, se uniforma el servicio a nivel nacional, evitando que los procesos se lleven de manera distinta y evitando la discrecionalidad, actos de corrupción o mal manejo por parte de los servidores públicos.

El SIIP, al ser un “digital nervous system”<sup>37</sup> permite la interconexión entre los procesos del área de servicios (por ejemplo: queja/conciliación/arbitraje/infracción a la Ley) y con otros procesos de otras unidades administrativas de la Institución (por ejemplo: procedimiento contencioso del área jurídica o el acervo documental del área administrativa para cumplir con los lineamientos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental).

Con el SIIP se ha elevado la calidad y ampliado los servicios que ofrece Profeco e integrando los canales de entrega al ciudadano mediante el Internet, Teléfono (Call Center), fax y correo electrónico.<sup>38</sup> Asimismo, el SIIP reduce los actos de corrupción e incrementa la confianza del ciudadano por que elimina la discrecionalidad del funcionario, permite una supervisión permanente y en tiempo real con la VPN,<sup>39</sup> asegura una actuación jurídica transparente, mide la actuación del funcionario, transparenta la imposición de sanciones y requiere de autorizaciones para cancelar algún acto o procedimiento que se quiera realizar en el sistema.

El proyecto del SIIP hoy en día es toda una realidad con resultados tangibles, con él, se introduce en el quehacer gubernamental una manera novedosa de hacer las cosas, uniformando, eficientando,

<sup>37</sup> La traducción al español es: Sistema digital nervioso. Es un concepto creado por Bill Gates, y se refiere a los sistemas informáticos que integran procesos, información y permiten la interconexión de diferentes aplicaciones para dar una solución integral al servicio, inteligencia de negocios y trámites de organizaciones.

<sup>38</sup> El Call Center opera con el CRM lo que permite una atención personalizada y eficiente con cobertura nacional gratuita. Una vez que el ciudadano contacta a la Institución no tiene que repetir trámites ante diferentes procedimientos, es decir, sus datos básicos se encuentran registrados para posteriores trámites. Se puede consultar el registro de contratos de adhesión en línea. Se puede realizar conciliaciones en línea, lo que significa que no se requiere de la presencia física del ciudadano. Se puede solicitar información a través del Internet, correo electrónico, fax y teléfono con respuesta inmediata.

<sup>39</sup> Por sus siglas en inglés, Virtual Private Network, cuya traducción es: Red virtual privada de comunicación. En la Profeco opera para voz, datos e imágenes.

transparentando e innovando el servicio y los actos a nivel nacional. Se identifican claramente a nuestros clientes y se le acercan más y mejores servicios, proporcionando información puntual y veraz. Con el SIIP, Profeco responde a las nuevas exigencias del siglo XXI y ofrece a los ciudadanos una atención de calidad y calidez y para la Institución la credibilidad y la confianza en su razón de ser. La modernidad para Profeco ha llegado y se refleja en la operatividad del SIIP y en sus resultados como un instrumento a favor de la política de protección al consumidor.

### ***Memoria de Labores 2004 - 2007***

Para efectos de llevar a cabo un diagnóstico o análisis de las ventajas y desventajas que tiene el uso de las nuevas tecnologías de la información en la gestión pública, y en el caso particular de este estudio, del Sistema Integral de Información y Procesos en la Subprocuraduría de Servicios de la Procuraduría Federal del Consumidor, es importante y necesario realizar una memoria de labores de la Profeco en dos años en particular y que se consideran importantes para lograr los objetivos de este trabajo. El 2004 se ha tomado como un año de referencia debido a que no se contaba con el apoyo de un sistema de vanguardia como el SIIP. El 2007 se tomó como referencia en virtud de que es en este año cuando se concluyó la fase del despliegue en el uso del SIIP a nivel nacional, es decir, en cada una de las Delegaciones y Subdelegaciones de Profeco.

Como se ha mencionado en varias ocasiones, una de las principales tareas de la Procuraduría Federal del Consumidor es atender y resolver

las quejas que presentan los consumidores, así como el brindarles información para lograr que ejerzan su poder de compra de manera inteligente y razonada. De igual forma, el trabajar conjuntamente con los proveedores para mantener la legalidad y el respeto a los derechos de los consumidores mediante, entre otros servicios, la revisión y corrección de los contratos de adhesión, es importante en los logros alcanzados por la Procuraduría.

En la gestión del 2004,<sup>40</sup> se recibieron a nivel nacional 145,553 quejas de las cuales se logró conciliar satisfactoriamente para el consumidor el 80% del total de quejas y recuperar cerca de 820 millones de pesos a favor de los consumidores. Dicha cifra incluye las gestiones realizadas en los procedimientos de conciliación personal (134,410 procedimientos conciliatorios realizados en oficinas centrales y delegaciones), conciliación foránea (10,460 asuntos resueltos mediante el mecanismo que permite conciliar la queja en una unidad administrativa diferente a donde se radicó) y conciliación a residentes en el extranjero (con 683 quejas donde se procuró la protección de los derechos de los consumidores más allá de nuestras fronteras).

En materia de asesorías e información, en el 2004 a través del Teléfono del Consumidor, se recibieron 920,000 llamadas, sin embargo, se desconoce en qué porcentaje o cifra fueron en materia de asesoría y/o en materia de información. También se atendieron 18,201 solicitudes de comportamiento comercial, procedimiento que permite tener información

<sup>40</sup> Procuraduría Federal del Consumidor; Informe de Labores 2004. "Kilos de a kilo, litros de a litro". México 2005, págs. 15-23.

sobre las quejas radicadas en Profeco en contra de los diferentes proveedores.<sup>41</sup> De igual manera, se brindaron 22,000 asesorías jurídicas vía correo electrónico.

En materia de información, en el 2004, se instalaron alrededor de 380 módulos en todo el país para brindar apoyo jurídico (asesorías, recepción de quejas y conciliaciones inmediatas) y los servicios de información y orientación a los consumidores en temporadas de vacaciones. Sin embargo, no se tiene el dato del número de consumidores beneficiados.

Por otro lado, y en beneficio al trabajo conjunto con los proveedores para revisar y adecuar al marco de la Ley los contratos de adhesión, durante el 2004 se recibieron 5,032 solicitudes y se otorgó la inscripción a 4,624 contratos, de los cuales 3,910 eran de carácter obligatorio en su registro y 714 contratos registrados de manera voluntaria.

En la gestión del 2007,<sup>42</sup> Profeco captó 114,278 quejas a nivel nacional de las cuales se logró conciliar el 75.2% en beneficio de los consumidores, lo que representó 839 millones de pesos recuperados a favor de los consumidores, lo que equivalió a casi la totalidad de los recursos fiscales recibidos por Profeco en 2007 para el desarrollo de todas las funciones de la Institución. Cabe destacar que las más de 114 mil quejas incluyen 649 quejas que fueron resultas a través de la conciliación a residentes en el extranjero, representando 24 millones de pesos recuperados a favor de los connacionales y extranjeros.

<sup>41</sup> A manera de referencia en el 2004, según el informe de labores 2004 de Profeco, los 10 proveedores más demandados en Profeco fueron: Comisión Federal de Electricidad con 16,017 quejas, Teléfonos de México con 15,085 quejas, Petróleos Mexicanos con 4,837 quejas, Luz y Fuerza del Centro con 2,710 quejas, Telefónica Movistar con 2,404 quejas, Radio Móvil Dipsa (Telcel) con 2,266 quejas, Grupo Elektra con 1,951 quejas, Grupo Galaxy Mexicana (Directv) con 1,799 quejas, Alestra con 1,490 quejas y Avantel con 1,229 quejas.

<sup>42</sup> Cifras proporcionadas por las Direcciones Generales adscritas a la Subprocuraduría de Servicios. Resultados 2007.



En materia de orientación y asesorías, en el 2007, la Procuraduría Federal del Consumidor, a través del Teléfono del Consumidor<sup>43</sup> atendió a un total de 385,454 llamadas, de las cuales 77,657 fueron para brindar asesoría, 16,723 captar alguna denuncia y 291,074 para brindar algún tipo de información. Se atendieron 11,992 solicitudes de comportamiento comercial, se brindaron 37,122 asesorías a través de correo electrónico, fax y medio escrito. En ese año, se instalaron 20,426 módulos de información y atención al consumidor en temporada vacacional, donde se brindaron 13,965 asesorías jurídicas, 3,583 orientaciones y 1,946 conciliaciones inmediatas.

Hacia el trabajo conjunto con los proveedores en materia de contratos de adhesión, en el 2007, se recibieron 5,616 solicitudes de registro de contratos de adhesión, de los cuales 4,629 obtuvieron el registro: 4,220 de carácter obligatorio y 409 de carácter voluntario. De manera comparativa y esquemática, los servicios que la Profeco atendió directamente a través de la Subprocuraduría de Servicios, así como los montos reclamados y recuperados fueron:

<sup>43</sup> Con la consolidación del SIIP en 2007, el Teléfono del Consumidor se centraliza y es reconocido como uno de los servicios más eficientes y reconocidos por Profeco, además de ser uno de los más modernos con la implementación de nuevas tecnologías. Con el SIIP, el Teléfono del Consumidor pasó a ser uno de los Call Centers más eficientes del gobierno federal. Según la Industria de Centros de Contacto recomienda, para el sector gobierno, atender el 85% de las llamadas dentro de los primeros 50 segundos, así como mantener un porcentaje de abandono del 3.5%. Hoy en día el Teléfono del Consumidor atiende el 85% de las llamadas en menos de 20 segundos y mantiene un porcentaje de abandono menor al 2%. Esto no podía ser posible en años anteriores y menos el tener información parametrizable y confiable.

Servicio/año	2004	2007	Variación
Quejas	145,553	114,278	-31,275
Monto reclamado/ monto recuperado (millones de pesos)	1,024/820	1,116/839	2%
Asesorías	22,000*	37,122	15,122
Llamadas al Teléfono del Consumidor	920,000	385,454	-534,546
Comportamiento comerciales atendidos	18,201	11,992	-6,209
Contratos de adhesión registrados	4,624	4,629	5

\* Cifra obtenida de las asesorías brindadas a través de correo electrónico, se desconoce la cifra exacta de las asesorías brindadas de manera personal o mediante el Teléfono del Consumidor.

Si bien es cierto que la implementación del Sistema Integral de Información y Procesos en la Procuraduría Federal del Consumidor vino a dar una nueva cara en su gestión al fomentar el dinamismo y la agilidad en la atención de las solicitudes ciudadanas, las cifras muestran una disminución en los servicios ofrecidos por la Institución hacia los consumidores, lo que se puede interpretar como una reducción en la operatividad y en la eficiencia de la gestión de la Profeco; sin embargo, también es cierto que las cifras correspondientes a la gestión del año de 2004 son poco confiables y exactas debido a que el sistema (SISEQ) que se manejaba en ese entonces padecía de muchas inconsistencias en su operatividad y, sobre todo, en la integración y administración de los datos de la gestión de Profeco.

Otro factor a considerarse en la disminución de las cifras en la gestión de la Procuraduría, puede encaminarse a la razón de que se ha llevado con éxito la labor preventiva de la Institución, y que hoy en día el uso de las tecnologías de la información como es el Internet, es un factor importante para mantener informados a los consumidores sobre sus

derechos y sobre la educación en el consumo para evitar abusos y conflictos legales entre consumidores y proveedores.

Sin embargo, es importante llevar más allá el análisis sobre la disminución de la productividad en la gestión de Profeco durante el 2007; donde, sin duda, podemos encontrar algunas causas imputables a cuestiones internas en la consolidación y en el eficiente aprovechamiento del SIIP:

***Continuidad a programas y proyectos (Rotación de personal y separación del cargo de servidores públicos)***

Se considera que uno de los principales motivos por el cual no se ha dado una verdadera consolidación en la implementación del Sistema Integral de Información y Procesos y así ver reflejado en las cifras la productividad de los servicios que ofrece la Procuraduría, ha sido la falta de continuidad de los proyectos y programas de la Institución debido a la constante rotación de personal y a la separación de los cargos ocupados por servidores públicos en el área de Servicios, tanto en oficinas centrales como en las Delegaciones y Subdelegaciones de Profeco. Durante el 2007, aproximadamente más de 100 servidores públicos, entre mandos directivos, medios, de enlace y operativos, concluyeron su relación laboral con Profeco debido a diversas causas, entre las que destaca la falta de buena remuneración según el perfil del puesto. La falta de buenos salarios para el personal, ha impactado directamente en la decisión de dejar el puesto y truncar la continuidad de los programas y proyectos, así como la afectación directa para operar el SIIP. Lo anterior ha repercutido en la imperiosa necesidad de tener

que contratar personal con un inadecuado perfil profesional para operar el SIIP, y sobre todo, para dar seguimiento puntual a los procedimientos legales del área de Servicios.

La rotación de personal por falta de buena remuneración, es un mal administrativo que afecta de manera importante a la continuidad en la operación del sistema debido a que el personal que se encuentra capacitado para hacerlo decide separarse de su cargo, lo que implica la necesidad de volver a dar capacitación técnica y operativa al personal de nuevo ingreso para una eficiente operación del sistema, esto nos lleva al retraso en la adaptación del usuario al sistema y, desde luego, pocos resultados en su operatividad y continuos errores de operación a nivel usuario.

### ***Resistencia al cambio y falta de trabajo en equipo***

Otro factor de real importancia en la consolidación del sistema, en la productividad del servicio y la obtención de resultados tangibles, es el problema o la dificultad que enfrentan los servidores públicos ante el uso de nuevas herramientas y prácticas innovadoras.

El miedo a perder la permanencia en el puesto por el uso de sistemas informáticos es muy común en toda la Administración Pública, y en particular, en la Procuraduría Federal del Consumidor, sobre todo con personal de base y sindicalizada de nivel operativo. La resistencia a utilizar nuevas herramientas y prácticas en el trabajo cotidiano, es un factor que ha obstaculizado el correcto uso del SIIP y fomenta la falta de interés y compromiso laboral con la operatividad del sistema y con

los objetivos del área de Servicios, lo que repercute directamente en la poca voluntad de realizar el trabajo en equipo por miedo a errores o calificaciones.

Si bien es cierto que en la Profeco se ha trabajado en motivar y sensibilizar al personal para lograr su constante participación e involucramiento en proyectos y programas como el SIIP, la percepción y los resultados que ha ofrecido el personal no han sido los esperados, por ello, la necesidad de realizar un programa continuo y exhaustivo de sensibilización en el manejo del cambio y el trabajo en equipo es prioritario.

### ***Insuficiencia presupuestal***

Sin lugar a dudas, uno de los factores medulares para alcanzar o no los objetivos que se tienen trazados y planeados, así como el apoyo e impulso a los proyectos y programas sustantivos de la Profeco, es sin lugar a dudas la asignación de recursos a través del presupuesto de egresos de la federación.

La intención de este apartado no es poner en tela de juicio la transparencia en la aplicación de los recursos designados a Profeco, pero si la falta de capacidad para alinear el ejercicio del gasto a la planeación, programas y líneas estratégicas de la Procuraduría. Lo anterior, ha repercutido directamente en la programación, planeación puntual y asignación del recurso económico para impulsar y consolidar los diversos proyectos que tiene la Procuraduría, donde uno de ellos es el Sistema Integral de Información y Procesos.

El presupuesto autorizado para la Profeco en 2004 fue de 720 millones de pesos, el cual, entre otros proyectos y programas sustantivos de la Procuraduría, benefició para impulsar el inicio de la implementación del Sistema Integral de Información y Procesos, sin embargo, no se contempló o programó la necesidad de desarrollo y mantenimiento del propio sistema, así como tampoco fue contemplado los requerimientos (computadoras y personal capacitado) que llevaba la aplicación de una herramienta tecnológica, única en su tipo y de grandes dimensiones como lo es el SIIP. La mala programación y planeación presupuestal ha llevado a que el presupuesto sea insuficiente para cubrir todo el gasto programable de la Institución, así como el gasto corriente de la misma.

Si bien es cierto que para el año 2007 el presupuesto de Profeco fue de 789 millones de pesos, un incremento del 9.5% en comparación al 2004, sigue siendo insuficiente para cubrir todos los requerimientos de la Institución, debido nuevamente a la falta de planeación y programación del gasto a futuro, y en este año, a las disposiciones de racionalidad y austeridad presupuestal. Asimismo, sigue sin contemplarse la necesidad de proveer al sistema de las herramientas fundamentales para su eficiente operación, así como la necesidad de tener un presupuesto flexible y programable acorde a proyectos sustantivos como el SIIP.

### ***Profesionalización del servidor público***

El tema de capacitación al personal es un factor relevante que ha impedido el eficiente aprovechamiento en la operatividad del Sistema Integral de Información y Procesos. Si bien es cierto que en la Institución existen programas de capacitación al personal para profesionalizar el servicio, también es cierto que dichos programas de capacitación

son insuficientes y van encaminados sólo y exclusivamente a áreas administrativas, dejando a un lado la necesidad de capacitar al personal en temas más específicos, técnicos y/o especializados que beneficien a las funciones sustantivas de la Institución.

Los programas de capacitación de la Profeco incluyen de manera muy superficial el profesionalizar al personal en áreas que no benefician a las actividades sustantivas de la Institución, sino sólo a las actividades adjetivas de la misma. Por ejemplo, los proyectos de capacitación son encaminados a brindar los conocimientos al personal en temas sencillos como computación (uso básico de computación-ambiente office), inglés, protección civil, etc., y muy pocas veces, por no decir de manera nula, a proveer al personal de Profeco de las herramientas necesarias para desarrollar actividades más especializadas y sustantivas.

Si tomamos en cuenta que, aunado a la falta de capacitación del personal en temas específicos como la operación, administración, configuración y programación del SIIP, o bien, a la profesionalización y/o actualización jurídica del personal, está el problema de la rotación de personal, es tangible la situación en tener una ineficiencia en la operatividad del sistema ya que Profeco no cuenta con personal suficiente y capacitado para operar y administrar eficientemente una nueva herramienta innovadora como lo es el Sistema Integral de Información y Procesos y tampoco para encaminar los procedimientos legales de manera eficiente e imparcial.

Por ello, la necesidad de impulsar programas de capacitación muy específicos que den al personal de Profeco, tanto en oficinas centrales como en delegaciones y subdelegaciones, las herramientas para llevar a cabo de manera más eficiente las actividades sustantivas de Profeco y la correcta operatividad de un sistema como lo es el SIIP.

## ***Propuestas y Conclusiones***

En el apartado anterior hemos mencionado y analizado los motivos o problemas principales por los cuales es posible que la operatividad del Sistema Integral de Información y Procesos en la Subprocuraduría de Servicios de la Procuraduría Federal del Consumidor no haya alcanzado su grado máximo de implementación y eficiencia en su operatividad y, sobre todo, en el reflejo de resultados tangibles para la sociedad.

Sin embargo, así como se ha señalado los problemas que enfrenta el SIIP, es importante abordar sobre las soluciones a cada uno de los problemas planteados. El objetivo de este proyecto es precisamente dar los elementos necesarios para que el Sistema Integral de Información y Procesos sea una herramienta consolidada y que tenga los elementos para incrementar la eficiencia en la gestión de la Procuraduría Federal del Consumidor. Por ello, aquí algunas propuestas de solución:

Abatimiento o disminución de la rotación de personal y fomento a la continuidad administrativa.

- Realizar un concienzudo análisis de perfiles de puestos a fin de alinear las funciones y responsabilidades del puesto a los objetivos del área de Servicios y así proponer remuneraciones justas a la capacidad profesional.
- Impulsar y consolidar un esquema eficiente de profesionalización del servidor público a fin de que el salario no sea el único factor de permanencia en la Institución, sino también, la promoción y el desarrollo del personal; donde la capacitación y el buen ambiente laboral sean factores de permanencia.



- Ampliar el mecanismo de estímulos y recompensas al personal de Profeco de tal forma que todos los niveles jerárquicos sean acreedores a un estímulo o recompensa por la comprobación en su productividad, eficiencia y resultados. Asimismo, impulsar que el estímulo y recompensa se programe por proyectos y resultados y no por periodos.

### *Impulsar el trabajo en equipo*

- Dentro del marco de la profesionalización del servidor público en Profeco, programar e impartir constantes cursos de manejo del cambio, liderazgo, trabajo en equipo, calidad en el servicio, etc., así como fomentar la participación del personal a través de talleres y actividades recreativas y productivas. Lo anterior, a fin de motivar y sensibilizar al personal para una mayor participación y productividad en los planes estratégicos de Profeco y hacerles ver que su colaboración y aportación en el trabajo son fundamentales para alcanzar los objetivos de la Institución y elevar la calidad en el servicio.
- Sensibilizar e invitar a los mandos directivos a fomentar un ambiente de trabajo cordial, respetuoso y dinámico en los quehaceres cotidianos, mediante la aplicación de encuestas mensuales de ambiente laboral que propicien la competitividad entre áreas e identificar las áreas de oportunidad para trabajar en programas de mejora continua.

### ***Alineación presupuestal a la planeación estratégica y la programación del gasto***

Para lograr un incremento considerable en el presupuesto autorizado de la Profeco, es importante sensibilizar sobre la importancia en la labor de la Institución y sobre la importancia que tiene el incremento de la calidad de vida de la ciudadanía y en la protección de la economía familiar. Sin embargo, el modo de sensibilizar a la cabeza del sector económico del gobierno, es a través de resultados parametrizables y tangibles. Lo anterior mediante una buena y correcta programación y alineación del gasto a la visión, misión y objetivos de la Institución, por ello se recomienda:

- Llevar a cabo la planeación estratégica de Profeco con buena anticipación a la programación de su presupuesto anual.
- Identificar y priorizar proyectos y programas sustantivos y estratégicos para programar y comprometer un presupuesto adecuado.
- Trabajar, formalizar y consolidar los indicadores de gestión y estratégicos a fin de alcanzar los objetivos planeados y lograr el análisis para el incremento del presupuesto.
- Programar eficientemente el gasto de tal manera que el presupuesto sea flexible y dinámico.
- Llevar a cabo gestiones de cabildeo a fin de sensibilizar sobre la importancia de la asignación de recursos para llevar a cabo las atribuciones de Profeco y alcanzar los objetivos sociales.

### ***Capacitación técnica y especializada para el personal de Profeco***

- Implementar un mecanismo de carrera administrativa a efecto de eficientar los programas de ingreso, desarrollo (capacitación), promoción y permanencia en el puesto.
- Realizar un estudio real y global de necesidades de capacitación a fin de identificar las áreas de oportunidad y aplicar de manera eficiente programas de capacitación para todo el personal.
- Llevar a cabo programas de capacitación específicos a fin de impactar directamente en necesidades más especializadas y técnicas como lo es la operación, programación y administración del SIIP, así como la especialización en áreas jurídicas, económicas y administrativas.
- Llevar a cabo convenios de colaboración, desarrollo y retroalimentación educativa con las principales instituciones educativas en materia jurídica, económica y administrativa.

### ***Conclusión***

Se ha visto la importancia que tiene la Procuraduría Federal del Consumidor para dirigir la política de protección al consumidor en México hacia los objetivos de la eficiencia, la innovación y la modernidad mundial, para dar respuesta de manera rápida y eficaz a las demandas de la sociedad consumidora.

Ante la complejidad y el aumento de problemas en materia de consumo y ante la exigencia de una sociedad más informada y participativa, vimos la

necesidad que tiene elevar la calidad de la gestión de la Procuraduría para crear y brindar los canales de acción e interrelación para salvaguardar la equidad jurídica en las relaciones de consumo y elevar la calidad de vida de las familias mexicanas. Una gestión donde la prioridad sea acercar los servicios al ciudadano, impulsar la competitividad entre las empresas, evitar actos monopólicos y abusivos, difundir información útil para fomentar la educación al consumo y hacer cumplir los mandatos de Ley, es un acto donde la Procuraduría necesita invertir para lograr, hacia la Institución, la eficiencia, la vanguardia y la continuidad administrativa, y hacia la sociedad, para lograr la credibilidad y la respuesta inmediata y gratuita hacia los consumidores.

La Procuraduría Federal del Consumidor se ha caracterizado por ser una Institución noble de carácter social con grandes beneficios para las familias mexicanas, donde el objetivo es elevar la calidad de vida de sus integrantes y acortar las distancias de la desigualdad social y económica. Por ello, Profeco hoy en día es una Institución que busca el perfil preventivo más que el correctivo con el fin de alcanzar los objetivos de la política de protección al consumidor, y por ende, de la política social. Una Institución eficiente donde la parte medular de su acción sea la búsqueda de la educación hacia el ciudadano y la autodefensa de los derechos básicos de consumo, es la premisa de su razón de ser; por ello, es de vital importancia poner a disposición de la ciudadanía todas las herramientas y prácticas innovadoras a favor de la protección y defensa de sus derechos.

El Sistema Integral de Información y Procesos (SIIP) es para Profeco una respuesta de vanguardia, innovación, calidad y eficiencia para poner al servicio del consumidor/ciudadano el poder y los servicios gubernamentales, con el objetivo claro de dar solución a las problemáticas derivadas de las relaciones de consumo e impulsar la

creación de consumidores informados y educados para hacer valer sus derechos.

El SIIP, como se pudo observar, es una herramienta que brinda a la Procuraduría la facilidad de llevar a cabo su gestión pública de manera transparente y eficiente, y a la vez ordena, automatiza y sistematiza los actos y procedimientos de la autoridad, asimismo, pone de manera clara, confiable y parametrizable la información a favor de la Institución para lograr la toma de decisiones de manera más dirigida y estratégica, en pro del combate a los abusos y la desigualdad jurídica, social y económica.

Sin embargo, el consolidar el funcionamiento del SIIP se ve aún lejos, por lo que hay mucho por hacer. Los problemas u obstáculos administrativos presentados en este trabajo, requieren de la participación de todos los niveles estructurales de Profeco, así como también de las aportaciones constantes de la ciudadanía para identificar y dirigir la operatividad del sistema y la gestión de la Procuraduría hacia el beneficio institucional y del ciudadano.

A manera de conclusiones y de manera muy puntualizada, podemos decir que los retos administrativos de hoy para la consolidación del buen funcionamiento del SIIP y la proyección de sus resultados, serán:

- La retención de aquellos buenos y eficientes servidores públicos para que puedan aportar conocimientos, entusiasmo y experiencias en el quehacer gubernamental de la Institución y, de manera particular, en la operatividad, administración y manejo del SIIP.
- Crear el ambiente propicio para crear confianza y motivación en el personal para adoptar como suyos los retos de la nueva Profeco, así

como la satisfacción del alcance de sus resultados y sentirse parte importante del servicio público, a través de la importancia de la ética en el servicio.

- Eficientar los recursos de Profeco para lograr más con menos y, a través de resultados tangibles, lograr la evaluación y aportación generosa del gobierno mediante el presupuesto de egresos de la federación.
- Desarrollar una carrera administrativa para profesionalizar a los servidores públicos de Profeco, donde la capacitación, el desarrollo y la permanencia sean el detonador de la eficiencia operativa del sistema.

Los retos son grandes de cara a las exigencias del siglo XXI, sin embargo, la voluntad de un verdadero servicio público y la eficiencia administrativa darán las herramientas para que Profeco consolide su actuación y sus instrumentos políticos, económicos, sociales y tecnológicos en pro del crecimiento económico, el desarrollo social y las garantías a los derechos de nosotros los consumidores.

### ***Bibliografía***

**Acévez Estrada, Luis Mariano; El Consumo Inteligente. Ensayos, México 2007.**

**Aguilera Hintelholher, Rina Marissa; La trascendencia del Estado y la Administración Pública en la Esfera Social y Pública. Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de Puebla, A.C. México 2006.**

**Aristóteles; La Política. Colección Sepan Cuantos, México 1985.**

**Ayala Espino, José; Mercado, Elección pública e Instituciones. Editorial Porrúa. México 1996.**

**Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto; La nueva Administración Pública. Editorial Alianza, Madrid 1997.**

**Bobbio, Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política, Editorial Fondo de Cultura Económica.**

**Burdeau, G; Diccionario del Colegio, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.**

**Cortina, Adela; Por una ética del consumo. Taurus, España, 2002.**

**Cortina, Luis; Informática: Las Computadoras en la Sociedad. Editorial Mac Graw Hill, México 1999.**

**Crozier, Michel; Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición, México 1992.**

**Delors, Jaques; Los Cuatro Pilares de la Educación. UNESCO, México 1996.**

**Engels, Federico; El origen de la Familia, la Propiedad Privada y del Estado. Progreso, Moscú 1969.**

**García García, Rodolfo; Tratado sobre Derecho de Protección al Consumidor. Editorial Porrúa. México 2005.**

**Guerrero Orozco, Omar; Introducción a la Administración Pública. Editorial Harla, México 1985.**

**Guerrero Orozco, Omar; Principios de Administración Pública. Escuela Superior de Administración Pública, Colombia 1997.**



**G. Carr, Nicholas; Las Tecnologías de la Información.** Editorial Empresa Activa. 2005.

**Maldonado, Tomás; La Quinta Columna Digital.** Editorial Gedisa.

**Ovalle Favela, José; Derechos del Consumidor.** Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México. 2ª Edición, México 2001.

**Pardo, María del Carmen; La modernización administrativa en México: 1940-1990,** El Colegio de México/INAP, México 1995.

**R. Jones, Gareth, M. Gerge, Jennifer; Administración Contemporánea.** Editorial Mac Graw Hill, 4ª edición.

**Sánchez González, José Juan; Administración Pública y Reforma del Estado en México.** INAP, 1997.

**Secretaría de Industria y Comercio; Ley Federal de Protección al Consumidor.** Precedida por la comparecencia del Srío. De Industria y Comercio, Lic. José Campillo Sainz, ante la H. Cámara de Diputados, para explicar la iniciativa de la misma. Editorial Solidaridad. México 1976.

**Sotelo, Abraham; El E-Gobierno: Estrategia para la Innovación en el Gobierno Federal.** NAFIN, México 2001.

**Trímboli, Juan; Educación del Consumidor, realidades y perspectivas.** Oficina regional para A.L. y el Caribe de Consumers International. Santiago, Chile.

**Uvalle Berrones, Ricardo; El gobierno en acción.** Fondo de Cultura Económica. México 1984.

**Uvalle Berrones, Ricardo; Institucionalidad y Profesionalización del Servicios Público en México. Retos y Perspectivas.** Editorial Plaza y Valdés. México 2000.

**Uvalle Berrones, Ricardo; La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública.** IAPEM, México 2003.

**Uvalle Berrones Ricardo; La Transformación Procedimental y Democrática de la Administración Pública.** IAPEM, México 2005

**Uvalle Berrones Ricardo; Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea.** IAPEM, México 2007.

**Uvalle Berrones, Ricardo; Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea.** IAPEM, México 1998.

**Uvalle Berrones, Ricardo; Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal.** IAPEM, México 1997.

**Uvalle Berrones, Ricardo; Perfil Contemporáneo de la Administración Pública. IAPEM, México 2005.**

**Varios Autores, El desarrollo informático en la Administración Pública. Revista Nacional de Administración Pública, INAP. No. 99, México 1998.**

**Varios Autores; La Agenda Actual de la Administración Pública: Una visión Iberoamericana. Revista Nacional de Administración Pública, INAP. 110, vol. XXXIX, No. 1. México 2004.**

**Von Bertalanffy, Ludwing; Teoría General de los Sistemas. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1995.**

### ***Hemerografía y Documentos Oficiales***

**Revista Nexos; “¿Un nuevo Estado?”. No. 145, Enero 1990.**

**Revista Nexos; “¿Ciudadanía y Gobierno en la era de la Información?”. No. 24, México 1998.**

**Ayala Espino, José; “La Administración Pública ante el Futuro”. Revista de Administración Pública (RAP). INAP, No. 100, México 1999.**

**Diario Oficial de la Federación; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; última reforma publicada el 13 de noviembre de 2007.**

**Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Talleres Gráficos, México 2006.**

**Diario Oficial de la Federación; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; última reforma publicada el 21 de mayo de 2003.**

**Procuraduría Federal del Consumidor; Ley Federal de Protección al Consumidor y su Reglamento; Talleres Gráficos, México, edición 2006.**

**Diario Oficial de la Federación; Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, última versión publicada el 6 de junio de 2006.**

**Procuraduría Federal del Consumidor; Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor; Talleres Gráficos, México, edición 2006.**

**Procuraduría Federal del Consumidor; Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor. Diario Oficial de la Federación. 16 de julio de 2004.**

**Procuraduría Federal del Consumidor; “Acción y visión de Profeco. La Protección al Consumidor como instrumento económico”. México, 2002.**

Unisys Corporation; **Manual del Usuario. Uso y navegación del sistema de servicios.** México, 2005.

Procuraduría Federal del Consumidor; **Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor.** Versión publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2006.

Procuraduría Federal del Consumidor; **Manual Específico de Organización de la Subprocuraduría de Servicios.** Comeri, México, 2007.

Procuraduría Federal del Consumidor; **Lineamientos para la Atención de Consultas y Recepción de Quejas.** Comeri, México 2007.

### ***Sitios y Documentos consultados en Internet***

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043513.pdf>.

León y Ramírez, Juan Carlos; **“Gestión pública y público contestatario”.** VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Octubre 2002 (fecha de consulta 10/03/2008).

<http://comuna.net/pdf/PonenciaGestioPublica.pdf>

Terrazas Torrico, Juan Hedí; “Ejercicio ciudadano para la Gestión Pública Transparente y Eficiente”. Bolivia 2003 (fecha de consulta 10/03/2008).

<http://colson.edu.mx/portales/docs/Seminario%20Armando.pdf>

Haro, Jesús Armando; “Larosa custodiada. Participación Ciudadana y Gestión Pública en REUS, 1999-2003”. Seminario General Académico. El Colegio de Sonora. México 2004 (fecha de consulta 09/03/2008).

<http://iadb.org/sds/doc/sgc-koldo2-S.pdf>

Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier; “La Especificidad de la Gestión Pública: El concepto de “Management Público” (fecha de consulta 09/03/2008).

<http://economista.cubaweb.cu/pdf/La%20gestión%20pública%20en%20la%20construcción%20socialista.pdf>

Pons Duarte, Hugo M.; “Gestión Pública: un acercamiento al concepto socialista”. Universidad de la Habana, Facultad de Economía. Cuba (fecha de consulta 07/03/2008).

<http://clad.org.ve/rev21/ramio.pdf>

Ramió Matas, Carles; “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 21. Octubre 2001. Caracas (fecha de consulta 07/03/2008).

[http://www.foropoliticaspUBLICAS.org.mx/docs/Competitividad\\_Eduardo%20Perez%20Mota\\_CFE%20graficas.pdf](http://www.foropoliticaspUBLICAS.org.mx/docs/Competitividad_Eduardo%20Perez%20Mota_CFE%20graficas.pdf) .

Pérez Mota, Eduardo; “Competencia económica: retos de la política de competencia en México”. Presentación de la Comisión Federal de Competencia, Febrero de 2007. México. (fecha de consulta 09/04/2008).

[www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html).

Autor Desconocido “Las Políticas Públicas: Productos del sistema político”. México (fecha de consulta 26/05/2008).

[www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf](http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf).

Kauffer Michel Edith F.; “Las Políticas Públicas: algunos apuntes generales”, México (fecha de consulta 26/05/2008).





## **Introducción**

El ejercicio de la función pública solo puede tener como objetivo servir a la sociedad. Por eso es necesario que el gobierno tenga un enfoque orientado o resultados, mucho más que hacia los procesos o hacia las actividades. Que exista congruencia entre lo que el gobierno hace y los resultados que entrega, así mismo que haya correspondencia entre lo que los particulares pagan en forma de impuestos y lo que reciben en bienes y servicios del estado.

El Ejecutivo Federal tiene entre sus retos hacer que el gobierno funcione, y a demás, que funcione bien: que se oriente a conseguir los resultados que la sociedad requiere y que, al mismo tiempo encuentre los mecanismos mas eficientes para alcanzarlos.

Hay que transformar al gobierno para que rinda los resultados que México requiere, para que sea amable con la sociedad y para que trabaje con total apego a los valores de legalidad, eficacia, eficiencia, equidad, transparencia, honestidad y rendición de cuentas.

El Programa de Mejora de la Gestión (PMG) se encamina a alcanzar estos fines, Aprovechando la energía y el compromiso de todos los que integran el Gobierno Federal.

El propósito del PMG es convertirse en la palanca que ayude a toda actividad pública a lograr sus mayores y

mejores efectos. De manera articulada con el Sistema de Evaluación del Desempeño, el Programa de Mejora de la Gestión medirá y evaluará los avances en el desarrollo interno de las instituciones de la Administración Pública Federal, así como la efectividad de sus programas y servicios, con la finalidad de encontrar y promover las mejores formas de llevarlas al logro exitoso de su misión.

El Programa de Mejora de la Gestión constituye la propuesta y estrategia del Gobierno del Presidente Felipe Calderón para transformar al gobierno e impulsar la consecución de sus objetivos. La evaluación, en este enfoque, está orientada hacia la mejora y no solamente como un elemento de apoyo al control, sus resultados serán un insumo del PMG, para promover las transformaciones estructurales necesarias en la Administración Pública Federal.

### ***Antecedentes***

La prioridad del Gobierno mexicano es garantizar las condiciones para alcanzar un Desarrollo Humano Sustentable. Para lograr este fin, los servidores públicos están obligados a contribuir a una mejora permanente de las condiciones de vida de la población y a facilitar su acceso a bienes y servicios de calidad.

Hasta hoy, el continuo aumento de los recursos en manos de la administración pública no necesariamente se ha traducido en un incremento de los niveles de bienestar y en desarrollo económico. Por ello, es necesario establecer estrategias que orienten a la función pública en su conjunto al mejoramiento de su desempeño, para satisfacer y atender las demandas y necesidades de los ciudadanos.

En este sentido, la mejora de la gestión implica crear nuevas capacidades institucionales y ampliar las existentes para mejorar la calidad de la acción pública y para rendir cuentas claras a los ciudadanos sobre la administración de los recursos públicos. Los nuevos esquemas de buen gobierno en el mundo otorgan a la población un rol más activo y aspiran a una gestión pública que rinda resultados, y que sea eficiente y abierta a la vez. Una administración pública eficaz, transparente y honesta es condición necesaria para obtener la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales.

Hoy en día, el progreso económico y social de toda nación se basa precisamente en la confianza y participación ciudadana en los asuntos públicos.

La sociedad mexicana tiene, en estos momentos, una opinión desfavorable de su administración pública. Los particulares demandan que el gobierno y sus servidores públicos actúen siempre bajo principios de legalidad, honestidad, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia, y que las políticas públicas se traduzcan en beneficios tangibles para la sociedad.

Cumplir estos objetivos y metas de gobierno empleando esquemas de gestión pública originados en contextos históricos lejanos se vuelve un ejercicio en falso, destinado a ofrecer resultados limitados. De ahí que deba asumirse el reto de modernizar las estructuras, atendiendo a las características de la administración pública en México, y mejorando los sistemas y procedimientos con los cuales las organizaciones transforman recursos en bienes, trámites y servicios públicos.

La mejora de la gestión es un tema que cobra cada vez mayor relevancia en el seno de las organizaciones internacionales y en la reflexión y práctica de muchos países con diversos grados de desarrollo.

Una buena administración se relaciona estrechamente con la existencia de un Estado de derecho, la solidez institucional, la democracia participativa, la disminución de la pobreza y de las desigualdades, así como la inserción exitosa de los países en el mundo dinámico y complejo de la actualidad. Países como Australia, Canadá, Chile, Corea, España, Estados Unidos, Francia y Reino Unido han emprendido reformas administrativas basadas en principios de buen gobierno y mejora de la gestión.

Al mismo tiempo, diversos organismos internacionales impulsan acciones de modernización de la administración pública entre sus países miembros. El programa de trabajo 2007-2008 del Comité para la Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se estructura en torno a las líneas del Buen Gobierno, al incluir temas como mejora regulatoria, gestión del desempeño, e incorporación de tecnologías de la información en la prestación de servicios públicos.

Tal y como se reconoce en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno,<sup>1</sup> suscrito por México en 2006, resulta inaceptable un gobierno que no facilita el escrutinio público sobre su toma de decisiones, que no toma en cuenta las necesidades de sus ciudadanos, y que no rinde cuentas claras sobre su desempeño y logros.

<sup>1</sup> El Código Iberoamericano de Buen Gobierno representa un compromiso mediante el cual los países signatarios se comprometen a respetar ciertos principios para la buena gobernanza. Los países firmantes son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, en el marco de la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Montevideo, Junio 2006).

Los gobiernos signatarios del Código se comprometieron a garantizar que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano y que su tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, de la atención y los servicios prestados; a administrar los recursos materiales y financieros del Estado con austeridad, evitando cualquier tipo de uso impropio; a promover la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno en línea y; en general, a todo aquello que facilite la labor interna de sus empleados y el mejor acceso de la ciudadanía a los servicios públicos; a promover la evaluación permanente de sus políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia, a propiciar una regulación que considere los impactos de las normas y la rendición de cuentas de acuerdo con la normativa de cada país.

En México, los esfuerzos en pro de la modernización de la Administración Pública Federal (APF) se remontan varios sexenios atrás. Durante el periodo 1994-2000 se dieron pasos decisivos en torno a la integración de una política pública en la materia, con la promulgación del “Programa de Modernización de la Administración Pública Federal” (PROMAP), que entre sus resultados incluyó la introducción de mejoras en el ejercicio de los recursos, la simplificación administrativa y la adecuación del marco normativo, así como un sistema de licitaciones gubernamentales vía Internet, la reestructuración del sector paraestatal y la expedición de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

En el período 2001-2006, el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) se planteó cuatro retos: 1) calidad e innovación gubernamentales; 2) control, evaluación y transparencia de la gestión

pública; 3) sociedad informada, participativa y vigilante del gobierno; y 4) servidores públicos con una cultura ética y de servicio a la sociedad.

Durante ese período, el gobierno mexicano definió una Agenda de Buen Gobierno fundamentada en seis estrategias: a) calidad de los servicios, b) disminución de costos, c) mejora regulatoria, d) gobierno digital, e) profesionalización de los servidores públicos, y f) honestidad y transparencia; todas ellas con el ciudadano como centro de atención. En conjunto, estas estrategias contribuyeron a la sustitución gradual de una gestión que administra normas y procesos hacia una gestión orientada a resultados.

Sin demérito de los esfuerzos realizados por administraciones anteriores en materia de modernización administrativa, en el momento actual se reconoce la necesidad de avanzar sistemática y estructuradamente en las reformas que permitan al país contar con instituciones más sólidas, procesos de mejora y perfeccionamiento continuos, así como con una relación de plena confianza entre sociedad y gobierno. Recuperar el prestigio y la confiabilidad de las instituciones del Estado es una necesidad inaplazable, y una condición necesaria para el desarrollo y estabilidad de nuestra democracia.

Por ello, es necesario enfocar la gestión de las instituciones públicas a resultados con el fin de incrementar la calidad del gasto y su efecto en la población, mediante la mejora de los procesos al interior de las propias instituciones.

El cumplimiento de estos desafíos será determinante para abatir los niveles de pobreza, generar empleos y construir una sociedad más equitativa para todos los mexicanos. La mejora de la gestión no puede verse dissociada de estos objetivos de alta prioridad nacional.

Considerando la relevancia de mejorar la gestión de las instituciones del gobierno federal para una buena gobernanza y para el desarrollo del país, el titular del Ejecutivo, a través de la Secretaría de la Función Pública (SFP) responsable de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la APF, da a conocer el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG).

## **Sección I. Marco Jurídico**

El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 se sustenta en las disposiciones de carácter constitucional y legal relacionadas con la planeación nacional del desarrollo y con la modernización, mejora y evaluación de la gestión pública gubernamental. Concretamente, el Programa se emite de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2o, 3o, 9o, 12, 16, 22, 26, 29 primer párrafo y 32 de la Ley de Planeación, así como en lo establecido por los artículos 9o y 37, fracciones I, VI, VII, XIV y XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Asimismo, el PMG es congruente con los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades del desarrollo previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Derivado de ello, el Plan establece el mandato de elaborar un programa de modernización de la gestión pública que promueva acciones y logros en la materia para el periodo de gobierno.

Es importante señalar que el Programa se vincula con el Sistema de Evaluación del Desempeño establecido en el artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el programa de mediano plazo previsto en el artículo 61 del propio ordenamiento para su implementación y seguimiento, y con las acciones establecidas en el Decreto que establece las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto de la Administración Pública Federal.

## **Sección II. El Programa de Mejora de la Gestión**

La gestión cotidiana de las organizaciones gubernamentales se basa en un conjunto de decisiones orientadas a coordinar y potenciar los recursos públicos (incluidos los recursos humanos) y desarrollar e impulsar medios alternativos para alcanzar metas individuales y colectivas en un entorno político-jurídico. Por lo tanto, la gestión pública se define como la capacidad de las autoridades facultadas para ejercer las atribuciones del Poder Ejecutivo de forma tal que lleven al cumplimiento de los fines y propósitos que legal y socialmente les han sido asignadas.

El mayor desafío que afronta la gestión pública de nuestro país es la transformación de las estructuras y los procesos de actuación del poder público a fin de mejorar sus resultados. Esto implica orientar su actuación en términos de garantizar eficiencia, eficacia y calidad, y explorar soluciones diferentes en la prestación de servicios para alcanzar resultados de mayor valor y efecto ciudadano.



La mejora de la gestión es, por tanto, la estrategia del Ejecutivo Federal que se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012<sup>2</sup> (PND), enfocada a realizar avances que transformen la operación cotidiana de las instituciones públicas hacia el logro de resultados tangibles y verificables.

Con este Programa, el Ejecutivo Federal hace propios diversos postulados de una gestión pública renovada, tales como:

- Reducir la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones públicas mediante la mejora de áreas gerenciales comunes, gracias a la estandarización de mejores prácticas.
- Facilitar la mejora de la gestión de las instituciones, mediante reformas al marco regulatorio de aplicación obligatoria a toda la APF.
- Permitir una toma de decisiones presupuestales informada, considerando los resultados de su gestión.
- Mejorar la rendición de cuentas mediante la generación y difusión de Información sobre el desempeño institucional y el de la Administración Pública en su conjunto.

Para su funcionamiento, el PMG se basa en cinco ejes:

1. Orientación a resultados: Se centra 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.

<sup>2</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007. Ver el apartado de Anexos “Programas para instrumentar el Plan Nacional de Desarrollo”.

**2. Flexibilidad:** Reconoce 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 serán definidos en función de cada realidad institucional.

**3. Innovación y experiencia:** Reconoce la experiencia institucional y la creatividad de los servidores públicos de la APF para diseñar e implementar las acciones necesarias en sus instituciones.

**4. Sinergia:** Coordina 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.

**5. Participación ciudadana:** Considera 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.

### ***Diagnóstico***

Durante la administración 2000-2006, el esfuerzo de modernización de la Administración Pública Federal se estructuró en torno a la Agenda de Buen Gobierno, cuyos avances brindan una referencia y punto de partida para las estrategias y líneas de acción del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012.

La estrategia Gobierno de Calidad alcanzó mejoras en los servicios públicos al incorporar las necesidades de los usuarios en la determinación de las mejoras de los trámites y servicios públicos, así como sistemas de

medición interna, evaluación ciudadana y atención inmediata de quejas y sugerencias. Al mismo tiempo se incrementó la certeza sobre los resultados de los trámites y servicios públicos, gracias al cumplimiento de estándares relativos a oportunidad, honestidad, transparencia, accesibilidad y amabilidad, mediante la firma de 290 Cartas Compromiso al Ciudadano a nivel federal en 6,500 ventanillas. Esta estrategia fue adoptada por 14 estados y tres países centroamericanos.

Por otra parte, se disminuyeron los costos de transacción para los usuarios de servicios públicos, relacionados con traslados, tiempos de espera, duración del trámite y número de requisitos. Al finalizar la administración se instalaron 260 Centros Integrales de Servicios (CIS) con 392 trámites y servicios, se mejoraron 463 procesos administrativos internos, y se impulsaron modelos de calidad como la Certificación ISO-9000 y el Modelo Intragob, así como un sistema de premios y reconocimientos al Buen Gobierno.

No obstante estos importantes avances, aún es un tema pendiente avanzar hacia la estandarización en la prestación de servicios públicos, así como en la disminución y fusión de trámites que realiza el ciudadano.

Entre los retos para el futuro se identificaron: integrar trámites y servicios por actividad económica con los tres órdenes de gobierno; incorporar a los ciudadanos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de servicios; y alcanzar estándares internacionales en la prestación de servicios públicos.

Respecto a la estrategia Gobierno con Mejora Regulatoria, mediante la herramienta Normateca se logró un marco normativo más ordenado, clasificado, vigente, actualizado y disponible para todos los servidores públicos (más del 97% de las disposiciones vigentes publicadas).

Gracias a los Comités de Mejora Regulatoria Interna, al finalizar el sexenio se conocía la regulación emitida en 97 instituciones de la APF a través de las Normatecas Internas, y se eliminaron más de 47% de las disposiciones en temas presupuestales, de servicios personales, recursos materiales, entre otros.

No obstante, es evidente que aún hay mucho camino por recorrer para disminuir las cargas administrativas, costos, tiempos y requisitos asociados a la regulación. La normatividad interna representa en múltiples ocasiones impedimentos para el correcto desempeño de las instituciones. La complejidad del marco jurídico obliga a los funcionarios a concentrarse en el cumplimiento de normas y poco en los resultados de su actividad. El principal reto en esta materia consiste entonces en transitar a un sistema de confianza en el que la regulación proporcione los marcos de referencia, criterios y asegure la legalidad, pero sin impedir el flujo y la operación natural de las instituciones públicas.

En materia de Gobierno Digital, la administración 2000-2006 diseñó y puso en marcha el Portal Ciudadano, una herramienta práctica para la transparencia y participación ciudadana con cerca de 800,000 visitantes únicos por mes, así como una estrategia de e-servicios, que al cierre de 2006 contaba con 1,846 trámites y servicios con información en línea. Asimismo, se vinculó la entrega de servicios electrónicos a través de los kioscos gubernamentales de los estados y municipios.

Al mismo tiempo, se puso en marcha el sistema de Solicitudes de Información (SISI), un sistema universal operado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) que se utiliza para administrar las solicitudes de información que hacen los ciudadanos.

Es destacable que, de acuerdo a la Encuesta sobre uso de nuevas tecnologías en trámites y servicios públicos, de Transparencia Mexicana, tres de cada cuatro mexicanos está abierto y dispuesto en alguna medida al uso de tecnologías para los servicios públicos, mientras que el 88% de los encuestados manifiesta algún grado de confianza hacia los kioscos y cajeros automáticos para realizar trámites.

Entre los retos en materia de gobierno digital destacan la generación de políticas, normas y estándares para la adopción de tecnologías de comunicación e información en toda la APF; el incremento de trámites que puedan realizarse 100% de forma virtual; y promover proyectos de interoperabilidad e intercambio de información entre dependencias y entidades.

De los cerca de 4,200 trámites federales, la ciudadanía tiene acceso a 1,876 en línea, y de éstos, tan solo una mínima parte se realizan completamente por este medio, por lo que los avances en la aplicación de tecnologías de información y comunicaciones se reflejan en la posición de nuestro país en el contexto internacional. De acuerdo a los resultados del Reporte Global sobre aptitud e-gobierno 2005, dado a conocer por la Organización de las Naciones Unidas, México se ubica en el sitio 31 de 191 países evaluados.

En materia de Gobierno Honesto y Transparente, los avances fueron notables. Se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, y se diseñaron diversas estrategias para garantizar la probidad de los programas públicos, como son: Blindaje Electoral, Portales de Transparencia, Programa de Usuario Simulado, participación externa en la elaboración de bases previas de licitación, Programa de reconocimiento en integridad, y elaboración de Códigos de Conducta.

La publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue un parteaguas que se complementó con reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

Al cierre de 2006 se habían construido 240 portales de transparencia, y se suscribieron más de 40 convenios de colaboración con organizaciones sociales, privadas y académicas para sensibilizar a los ciudadanos sobre los costos de la corrupción y proveer herramientas para combatirla.

En cuanto a Gobierno Profesional, la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera significó un primer paso hacia la separación de la función administrativa de la función política, el establecimiento de un sistema de mérito e igualdad de oportunidades, y el incremento del atractivo del empleo público para los mejores talentos del país.

Se logró un registro de estructuras gubernamentales de empleo del 75%, y de más de 35,000 puestos descritos y perfilados. Al cierre de la administración el portal Trabaja en contaba con cerca de 190,000 registros, y se habían realizado más de 6,000 concursos para la ocupación de plazas. Se alcanzó una cifra de 176, 224 metas asignadas a servidores públicos y 34,059 funcionarios fueron evaluados en su desempeño.

Entre los retos de esta estrategia se identificaron: contar con un sistema sencillo y mayor flexibilidad en la normatividad para la operación del Servicio Profesional de Carrera (SPC) en las dependencias de la Administración Pública Federal; optimizar el sistema de reclutamiento y selección; reducir los tiempos para la ocupación de las vacantes;

encontrar nuevos métodos para perfeccionar la educación a distancia; y que el subsistema de evaluación consiga incrementar el desempeño y compromiso de los servidores públicos, así como mejorar la orientación a resultados de la Administración Pública y la relación con los ciudadanos.

Por cuanto toca a la situación vigente al inicio de la actual administración, en la consulta para la integración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el 30% de los más de 130 mil ciudadanos participantes mencionó como un asunto relevante incrementar la eficacia y eficiencia gubernamentales utilizando los recursos públicos responsablemente.

Durante 2007 la SFP realizó tres consultas ciudadanas con la participación de líderes de opinión, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, instituciones académicas y organismos internacionales en 14 temas relacionados con la gestión pública: función del gobierno, competitividad, sistema de evaluación del desempeño, marco normativo, mejora de procesos y trámites, recursos humanos, uso de tecnologías de información y comunicación, coordinación intra e interinstitucional, sistema de incentivos, comunicación, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas e información del gobierno.

De los problemas identificados por los participantes en estas consultas, destacan:

- La complejidad de la gestión pública, el exceso de controles y una regulación obsoleta y en muchos casos autoimpuesta.
- La duplicidad de actividades y funciones entre dependencias y entidades de la APF, aunada a la existencia de estructuras

administrativas inadecuadas y poco flexibles afecta el desempeño de las propias instituciones.

- **Dispersión o ineficiencia de las áreas administrativas que intervienen en los procesos.**
- **Que no se involucra a los ciudadanos en la formulación, diseño, implementación y evaluación de las políticas y proyectos del gobierno.**
- **La insuficiencia de información sobre el desempeño del gobierno federal.**
- **La normatividad excesiva y los altos costos de transacción para los particulares.**

A la percepción de la sociedad, con respecto al funcionamiento de las instituciones públicas, se suma la inexistencia de una cultura de evaluación de resultados de la acción gubernamental y de cuantificación del costo de los bienes, trámites y servicios a cargo de dichas instituciones.

Por lo que respecta a la competitividad, actualmente nuestro país se encuentra en el lugar 33 de 45 países considerados en el índice elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).<sup>3</sup> Para fortalecerla, es importante reducir los costos de transacción, pues las empresas mexicanas enfrentan en la actualidad altos costos administrativos relacionados con la compleja regulación: la Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial calcula que las empresas gastan en promedio 6% de sus ingresos para poder salvar el laberinto burocrático que representa el cumplimiento de las normas.

<sup>3</sup> Situación de la Competitividad de México 2006. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.



Otro estudio de reconocimiento internacional es el Doing Business 2008,<sup>4</sup> del Banco Mundial, que identifica aquellos países alrededor del mundo que son más competitivos, dónde es más rápido y menos costoso establecer un negocio, registrar una propiedad, obtener algún tipo de crédito o cumplir contratos. En dicho estudio, México está lejos de un desempeño aceptable, al ubicarse en el lugar 43 de 177 países para el año 2006.

Entre los resultados que algunos otros diagnósticos han arrojado destaca que del total de trámites federales, el 60% se concentra en tan sólo cinco organismos: SHCP, Servicio de Administración Tributaria, SCT, SEP y la Secretaría de Economía.

Por lo que toca a la normatividad que regula los procesos internos de trabajo, de los 18,175 instrumentos que se encontraban vigentes al cierre de 2007, una tercera parte (6,572) se refieren al uso de los recursos financieros, otra tercera parte (5,656) afecta la gestión de los recursos humanos; y la proporción restante tiene que ver con los servicios generales (2,612 normas) y las adquisiciones (1,496 referencias).

Por otra parte, en México el gasto público es bajo comparado con otros países de la OCDE y Latinoamérica. Se debe mejorar la composición del gasto: mientras que la inversión pública aumentó en 0.5% del PIB de 2000 a 2006, el gasto corriente se incrementó en 1.4%. Además, existe un margen muy limitado de operación flexible pues sólo el 9.44% del gasto es susceptible de reasignación.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Banco Mundial, Doing Business 2008.

<sup>5</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Reforma Hacendaria por los que menos tienen, junio 2007.

Rubros ineludibles de mayor peso	% del gasto programable
Servicios personales	39.26
Pensiones y jubilaciones	12.81
Subsidios	12.18
Ramos generales	10.30
Pidiregas	7.82
Obras públicas	3.10

Todos los elementos destacados anteriormente hacen inaplazable que la Administración Pública Federal de México amplíe y profundice los esfuerzos de mejora y perfeccionamiento de su gestión pública para convertirse en un gobierno sensible y humano y no sólo en uno eficiente; un gobierno que facilite la inversión productiva, y un gobierno que haga sencillos sus trámites en áreas como la salud, la vivienda y el combate a la pobreza, para que la gente pueda efectivamente vivir mejor.

### ***Alcance***

El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la APF, sus órganos administrativos desconcentrados, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República.

Los apartados y líneas estratégicas de mejora de la gestión que se han incluido en cada uno de los programas sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se vinculan a este Programa para su aplicación ordenada y serán el punto de partida en la integración de los compromisos de mejora y de los proyectos integrales de trabajo

que cada dependencia y entidad está obligada a presentar según lo dispuesto en este programa.

La vinculación a los programas sectoriales garantiza, por tanto, que las mejoras que serán obtenidas en los procesos de gestión optimizarán las actividades sustantivas de las instituciones y, de esa forma, se potenciarán los logros y resultados generales. Todo ello en beneficio de la población mexicana.

### **Sección III. Objetivos**

1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal.

La globalización y la apertura democrática han incidido en el creciente grado de exigencia de la sociedad, en relación a la calidad de los bienes y servicios, resultado de la gestión gubernamental. La mejora de la gestión de las instituciones de la APF tiene como propósito satisfacer las necesidades de la población, por lo que el éxito del Programa debe reflejarse en una mayor satisfacción de sus demandas.

Una prioridad de este gobierno es que la sociedad sea atendida con eficiencia, calidez y amabilidad, en espacios cómodos y funcionales. Ello implica emprender un cambio profundo en la cultura y actitud de los servidores públicos y en la forma en que opera el gobierno federal.

## **2. Incrementar la Efectividad de las Instituciones.**

Existe una creciente demanda de la sociedad para que las instituciones públicas incrementen su capacidad de generar resultados con valor público y social. Por ello es indispensable establecer mecanismos para lograr mayor eficiencia y rendimiento, mediante la reducción y simplificación de la regulación existente, la mejora de procesos administrativos, la eliminación de duplicidad de funciones, procesos y programas del gobierno.

Para lograrlo, las instituciones públicas requieren de personal capacitado y apto para el desempeño público, por lo que deberá intensificarse la profesionalización y la evaluación de la contribución de los servidores públicos, ligando sus resultados a los de la institución.

La evaluación y medición permanente deben ser elementos críticos y centrales para mejorar el proceso de toma de decisiones, de manera tal que éste se concentre en aquellas actividades de verdadero valor agregado y produzca los resultados e impactos que la sociedad espera.

## **3. Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.**

El aumento anual de recursos destinados a la administración pública no necesariamente se ha traducido en más y mejores servicios para la ciudadanía. Nuestra sociedad, cada vez más informada, exige una administración pública eficaz y productiva, que oriente los recursos públicos a la generación de beneficios para la población.

Para ello se requieren prácticas administrativas que hagan más eficiente la gestión de los recursos públicos, que constituyen el patrimonio de la nación.

Es necesario que las instituciones públicas cuenten con instrumentos, estándares y mejores prácticas que les permitan trasladar recursos de actividades de soporte administrativo hacia programas de impacto general, y así gastar menos en la administración del gobierno e invertir más en programas y proyectos que apoyen el desarrollo económico y social.

## **Sección IV. Estrategias, líneas de acción, indicadores y metas**

A continuación se enuncian las estrategias, líneas de acción, indicadores y metas planteadas para lograr los objetivos establecidos en el Programa.

**Objetivo 1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal.**

### **Estrategia 1.1**

Mejorar la realización de trámites y la prestación de servicios en la APF, facilitando a la ciudadanía el acceso a éstos en cualquier lugar y modalidad en que los soliciten, de manera oportuna y con calidad.

- **Línea de acción 1.1.1**

Simplificar o eliminar trámites que no generen valor para los ciudadanos ni para la administración pública.

- **Línea de acción 1.1.2**

Mejorar los trámites y servicios mediante la reducción de cargas administrativas (requisitos, esfuerzos humanos y tiempos de transacción) y el establecimiento de estándares de servicio.

- **Línea de acción 1.1.3**

Establecer espacios funcionales, cómodos y accesibles a toda la población, para la atención de trámites y la prestación de servicios integrales que proporcionen una o más instituciones o que involucren a otros órdenes de gobierno.

- **Línea de acción 1.1.4**

Incorporar la opinión de los usuarios en la mejora de la calidad de trámites y servicios.

## **Estrategia 1.2**

Mejorar la entrega de servicios públicos mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación (TIC).

- **Línea de acción 1.2.1**

Incrementar la interoperabilidad y el intercambio de información de las instituciones de la APF, mediante la sistematización y la automatización de sus procesos.

- **Línea de acción 1.2.2**

Impulsar el desarrollo del gobierno digital con los gobiernos estatales, municipales, la industria, la academia y la sociedad en general para optimizar la entrega de servicios públicos.

### Indicadores y metas

Nombre del indicador	Unidad de medida	Situación 2006	Meta 2012
Trámites en la APF	Número de trámites existentes en la APF	4271	3000
Trámites y servicios con reducción de cargas administrativas	Porcentaje de trámites con reducción de cargas administrativas en la APF	N.D.*	50%
Trámites y servicios con estándares de calidad	Porcentaje de trámites y servicios con estándares en la APF	6.9%	25%
Instituciones con espacios de atención integral físicos o virtuales	Número de instituciones en la APF que brindan trámites y servicios en espacios de atención integral físicos o virtuales	20	80
Percepción ciudadana de la calidad de trámites y servicios de mayor impacto	Porcentaje de satisfacción de usuarios respecto a los 100 trámites y servicios de mayor impacto en la APF	N.D.*	90%
Trámites y servicios que incorporan tecnologías de información y comunicación	Porcentaje de trámites y servicios con uso de TIC en la APF	35%	70%
Trámites y servicios totalmente digitales	Porcentaje de trámites y servicios que se realizan de manera digital en la APF	N.D.*	15 %

\* N.D. Información no disponible.

## Objetivo 2. Incrementar la efectividad de las instituciones.

### Estrategia 2.1

Planificar la gestión institucional con enfoque a resultados, para facilitar la generación de valor a la sociedad y disminuir la orientación al cumplimiento.

- Línea de acción 2.1.1

Incrementar el ejercicio oportuno del gasto en la APF mediante la

incorporación de modelos y directrices de planeación y gestión de recursos públicos.

- **Línea de acción 2.1.2**

Planificar de manera coordinada las políticas, los objetivos y los procesos de las instituciones, vinculando la utilización de los recursos tecnológicos, humanos financieros y materiales de la institución, para alcanzar los objetivos de manera eficiente.

- **Línea de acción 2.1.3**

Determinar el logro de los objetivos institucionales, en términos de calidad y oportunidad, así como su impacto en las prioridades nacionales.

- **Línea de acción 2.1.4**

Elaborar sistemas de información sobre gestión institucional, de acuerdo con los criterios y directrices que se emitan, que permitan conocer la eficiencia de la institución, para identificar las áreas de oportunidad de mejora del desempeño, así como el desarrollo de la gestión institucional.

## **Estrategia 2.2**

Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos en la APF para facilitar el logro de los objetivos institucionales.

- **Línea de acción 2.2.1**

Implementar políticas, modelos y prácticas exitosas de gestión de recursos humanos en las instituciones.

- **Línea de acción 2.2.2**

Vincular la evaluación del desempeño de los servidores públicos con la del desempeño Institucional.

## **Estrategia 2.3**

Simplificar la regulación que rige a las instituciones y su interacción con la sociedad.



- Línea de acción 2.3.1

Mejorar el marco normativo de las instituciones a través del proceso de calidad regulatoria para lograr mayor agilidad, certidumbre y menores costos de operación para la institución y los particulares.

#### Estrategia 2.4

Mejorar y simplificar los procesos administrativos y sustantivos de la institución para incrementar su eficiencia y orientar la operación al logro de la misión y objetivos estratégicos.

- Línea de acción 2.4.1

Simplificar y estandarizar los principales procesos relacionados, entre otros, con la ejecución de proyectos de infraestructura, las contrataciones públicas y, las autorizaciones para ejecutar programas y proyectos de inversión.

- Línea de acción 2.4.2

Incrementar la efectividad de las instituciones clave para el logro de los objetivos del PND, por medio de la automatización y definición de estándares en sus procesos, la racionalización de estructuras, el aumento de la eficiencia y la simplificación y mejora de sus trámites y servicios.

- Línea de acción 2.4.3

Eliminar la duplicidad de procesos de las instituciones, así como aquellos que no contribuyen al cumplimiento de la misión y objetivos estratégicos de las mismas.

- Línea de acción 2.4.4

Interconectar los procesos y procedimientos administrativos relacionados con los trámites en que participen diversas instituciones.

- **Línea de acción 2.4.5**

Aprovechar y optimizar el uso de los recursos de TIC para elevar la eficiencia del gobierno.

- **Línea de acción 2.4.6**

Establecer políticas para la administración y operación de tecnologías de información y comunicación en la Administración Pública Federal.

### Estrategia 2.5

Mejorar las políticas, normas y disposiciones de carácter general que emiten las instancias globalizadoras o instituciones coordinadoras de sector.

- **Línea de acción 2.5.1**

Mejorar la coordinación entre emisores de normatividad en temas comunes a fin de evitar la sobrerregulación y la duplicidad de obligaciones para las instituciones.

- **Línea de acción 2.5.2**

Simplificar, integrar o eliminar requerimientos de información de las instancias globalizadoras o de las instituciones coordinadoras de sector a las instituciones de la APF.

### Indicadores y metas

Nombre del indicador	Unidad de medida	Situación 2006	Meta 2012
Subejercicio del gasto	Porcentaje de reducción del subejercicio del gasto respecto al porcentaje de subejercicio del año anterior	N.D.*	50 % de reducción en subejercicio con relación al registrado en 2007
Rezago en proyectos de infraestructura	Porcentaje de disminución de rezago en los proyectos de infraestructura respecto al porcentaje de rezago del año anterior	N.D.*	50% de educación en rezago con respecto al registrado en 2007

(continúa)

Nombre del indicador	Unidad de medida	Situación 2006	Meta 2012
Instituciones con planeación estratégica	Porcentaje de instituciones de la APF con planeación estratégica acorde a las prioridades del PND	N.D.*	80%
Reducción de Instrumentos del marco normativo interno	Número de instrumentos normativos internos en las instituciones de la APF	18175	10000
Principales procesos simplificados y estandarizados en las instituciones de la APF	Número de procesos relacionados con ejecución de proyectos de infraestructura, contrataciones públicas y autorizaciones para ejecutar programas y proyectos de inversión, simplificados y estandarizados en todas las instituciones de la APF	N.D.*	10
Efectividad de las instituciones clave en la APF	Número de instituciones clave en la APF con mejoras integrales en sus procesos, estructuras, eficiencia y trámites	N.D.*	20
Procesos administrativos digitales en la APF	Porcentaje de procesos administrativos digitales con respecto al total de procesos administrativos	N.D.*	40 %

\* N.D. Información no disponible.

(finaliza)

**Objetivo 3. Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.**

En coordinación con lo que establezca el programa de mediano plazo al que se refiere el artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se prevén entre otras, las siguientes estrategias y líneas de acción:

### Estrategia 3.1

Ejercer los recursos públicos con eficiencia, para reducir sustancialmente

los gastos de operación y que los recursos se utilicen para mejorar en el quehacer sustantivo de las instituciones.

- Línea de acción 3.1.1

Mejorar la contratación de bienes y servicios, apoyando los objetivos institucionales; reduciendo costos de transacción para las instituciones bajo criterios de eficiencia, simplificación, transparencia y flexibilidad.

- Línea de acción 3.1.2

Racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo a través de modelos de eficiencia y calidad.

- Línea de acción 3.1.3

Incrementar la proporción en el uso de recursos financieros dirigidos a las áreas sustantivas con respecto a aquellos que se destinan a las áreas de apoyo administrativo.

### **Estrategia 3.2**

Optimizar el uso y preservación de los bienes nacionales.

- Línea de acción 3.2.1

Mejorar el aprovechamiento de los bienes inmuebles de propiedad federal o de las entidades paraestatales.

### **Estrategia 3.3**

Incrementar la eficiencia de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF, redimensionándolas y adecuándolas para el cumplimiento de sus funciones.

- Línea de acción 3.3.1

Transformar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las instituciones de la APF para adecuarlas a sus funciones y procesos y orientarlas hacia el logro de resultados y objetivos.

• Línea de acción 3.3.2

Aumentar la proporción de servidores públicos con funciones sustantivas respecto a los que realizan funciones de apoyo, sin incrementar el presupuesto destinado a servicios personales.

**Indicadores y metas**

Nombre del indicador	Unidad de medida	Situación 2006	Meta 2012
Ahorros en gasto administrativo y de operación	Porcentaje de ahorro en los capítulos 1000, 2000 y 3000, generado a partir de diciembre de 2006	0%	20%
	Porcentaje de ahorro en el capítulo 5000, generado a partir de diciembre de 2006	0%	10%
Racionalización de las áreas administrativas en las instituciones de la APF	Porcentaje de reducción de la proporción de puestos con funciones administrativas del total de puestos en las instituciones, con relación a la proporción del año anterior.	N.D.*	25% de reducción con respecto al porcentaje registrado en 2007

\* N.D. Información no disponible.

## **Sección V. Estructura del Programa de Mejora de la Gestión**

Para su debida implantación, el PMG está integrado por dos módulos, cada uno de los cuales define las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos en el seno de las dependencias y entidades sujetas a su mandato, los módulos son:

1. Modulo Normativo, y
2. Modulo Institucional, que a su vez esta integrado por dos componentes:

A) Componente Estándar, y

B) Componente Específico.

### ***Módulo Normativo***

La administración pública mexicana genera una dinámica de actuación en dos sentidos: por un lado se encuentran las instituciones que de acuerdo a sus facultades emiten disposiciones de carácter general aplicables a un sector o al conjunto de la APF; por otro, se encuentran las instituciones que de manera obligatoria tienen que acatar dichas disposiciones, lo que frecuentemente representa cargas administrativas adicionales y, en la práctica, escasa utilidad para quien las emite.

El Módulo Normativo del PMG es producto de la necesidad de mejorar las políticas y normas de aplicación general para toda la APF, en temas como: recursos humanos, contrataciones públicas, otorgamiento de subsidios, contabilidad gubernamental, ejercicio presupuestal entre otros.

En este módulo se definen, articulan y modifican las reglas del juego para mejorar el marco normativo, con respeto a la legalidad para facilitar la gestión de las instituciones, eliminar prácticas burocráticas y fomentar una nueva cultura de servicio, flexibilidad y rapidez.

Para lograr lo anterior, es indispensable que las instituciones globalizadoras que emiten

normas tomen en cuenta lo siguiente:

- La revisión y modificación de las normas emitidas para evitar duplicidad, contradicción, sobrerregulación y exceso de requerimientos de información.

- La coordinación efectiva entre los emisores de normas sobre un mismo tema para simplificar la normatividad, reducir cargas administrativas y precisar la competencia de cada emisor.
- Otros aspectos que las dependencias y entidades identifiquen como necesarios para facilitar el cumplimiento de la normatividad.

La mejora de la normatividad es crucial para el éxito del Programa, ya que impulsará los cambios estructurales que requiere la APF. La SFP, por medio de la Subsecretaría de la Función Pública establecerá la temática y los mecanismos de coordinación y seguimiento del Módulo Normativo.

### ***Módulo Institucional***

Así como una adecuada gestión depende, en buena medida, de las normas generales que regulan el funcionamiento de las instituciones públicas; otros pilares son el desarrollo y la modernización de estructuras y procesos de operación cotidiana. El Módulo Institucional tiene como propósito mejorar la gestión de las dependencias y entidades, en lo que se refiere a sus procesos sustantivos y de apoyo, que involucran una cantidad importante de bienes y servicios para la sociedad.

El Módulo Institucional es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades que integran la APF y se basa en la ejecución de acciones para mejorar su desempeño. Este Módulo cuenta con dos componentes, estándar y específico, que se describen a continuación.

## A) El Componente Estándar

Se basa en la mejora de las áreas gerenciales comunes a todas las instituciones. Cada área se desagrega en temas específicos definidos con base en las prioridades que, en materia de mejora y modernización de la gestión pública y austeridad, se hallan establecidas en el PND: mejora de la regulación y los procesos, uso de tecnologías de información y comunicaciones, entrega de bienes y servicios de calidad, contrataciones públicas, racionalización de estructuras, eficiencia en la operación y gasto de las instituciones, entre otras.

Para los fines del PMG, cada uno de estos temas es tratado y definido como un sistema de intervención. Anualmente, la SFP dará a conocer en el Manual de Operación del Módulo Institucional los sistemas que serán objeto de mejoras.

Ante la heterogeneidad que caracteriza la gestión de las instituciones públicas mexicanas, los sistemas previstos en el Módulo Institucional del PMG consideran etapas de desarrollo secuencial o estados de avance posible, asociados a indicadores de gestión para verificar sus resultados.

En cada etapa se definen acciones concretas e interrelacionadas, de modo tal que su ejecución permite el avance hacia el cumplimiento del objetivo del sistema. Estas etapas consideran un ordenamiento lógico que va de lo simple a lo avanzado, para garantizar logros graduales, con la flexibilidad de cumplir su objetivo en periodos de duración diferentes, atendiendo las características de las instituciones, al tiempo que fortalece gradualmente sus competencias y capacidades y orienta el accionar institucional al logro de resultados de valor para los particulares.



Por su dinamismo, este componente permitirá la incorporación paulatina de nuevas áreas y sistemas, siguiendo un proceso de adaptación incremental y ajuste, integrando las acciones y políticas que surjan en materia de mejora de la gestión a lo largo del periodo de gobierno.

### B) El Componente Específico

Como parte de su quehacer cotidiano, las instituciones de la APF son objeto de diversas evaluaciones, estudios y reportes, realizados con distintos propósitos por diversas instancias. Dependiendo del tipo de la evaluación, los resultados pueden generar observaciones, recomendaciones y acciones de mejora.

Actualmente los resultados de dichas evaluaciones no se utilizan para orientar de manera integral la mejora de la gestión, no se aprovechan cabalmente, sus recomendaciones resultan dispersas e insuficientes y los problemas persisten.

Por ello, el Módulo Institucional cuenta también con un Componente Específico que articula y sistematiza las acciones y proyectos –nuevos o en marcha– de las instituciones de la APF para atender los resultados de las evaluaciones y diagnósticos. El PMG considera que tales acciones y proyectos contribuyen al logro de sus objetivos, estrategias y líneas de acción.

El Componente Específico del PMG es un medio para orientar los esfuerzos de las instancias evaluadoras a la mejora de la gestión en las instituciones de la APF, al permitir que, de manera flexible, los resultados de las evaluaciones de programas e instituciones se traduzcan en acciones para mejorar su desempeño.

Las dependencias y entidades de la APF deberán implementar acciones correspondientes a los componentes estándar y específico del PMG, a fin de encauzar sus proyectos de mejora hacia resultados de verdadero impacto, de acuerdo a las directrices de operación y calendarios que para el efecto establezca la SFP.

## **Sección VI.**

### **Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y de la Visión México 2030 a los que contribuye el Programa de mejora de la Gestión**

En el enfoque de largo plazo que el Plan Nacional de Desarrollo establece para los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo, el PMG busca que al final de esta administración la APF avance hacia la transformación estructural de sus instituciones, y les permita contribuir, en el ámbito de su acción, al Desarrollo Humano Sustentable.

Para lograrlo, el PMG vincula su contribución al cumplimiento de los objetivos nacionales expresados en la Visión México 2030, particularmente el objetivo cuatro: “Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas”.

Atendiendo la estrategia integral de política pública planteada en el PND, el PMG promueve la modernización de la gestión pública de las instituciones que conforman la APF, al articular sus objetivos y estrategias

en torno a los cinco ejes del Plan, particularmente el quinto, “Democracia efectiva y política exterior responsable”.

A continuación se señala la vinculación específica del Programa con los ejes y estrategias del PND:

Eje del PND/ Objetivo	Estrategias del PND	Objetivos del PMG		
		1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios	2. Incrementar la efectividad de las Instituciones	3. Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades
<b>Eje 1. Estado de derecho y seguridad</b>				
<b>OBJETIVO 1.</b> Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población	<b>ESTRATEGIA 1.1</b> Reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas	X	X	
<b>OBJETIVO 4.</b> Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz	<b>ESTRATEGIA 4.1</b> Hacer más eficientes los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos, así como fortalecer la investigación ministerial y policial para elevar el nivel de eficacia en la integración de la averiguación previa	X	X	X
<b>OBJETIVO 9.</b> Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia	<b>ESTRATEGIA 9.2</b> Transparentar los procesos de operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos	X		
<b>OBJETIVO 10</b> Combatir la corrupción de forma frontal	<b>ESTRATEGIA 10.3</b> Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad	X	X	X

(continúa)

Eje del PND/ Objetivo	Estrategias del PND	Objetivos del PMG		
		1. Maximizar	2. Incrementar	3. Minimizar
<b>Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos</b>				
<b>OBJETIVO 5.</b> Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos	<b>ESTRATEGIA 5.3</b> Disminuir los costos para la apertura y operación de los negocios a través de la mejora regulatoria	X	X	
<b>Eje 3. Igualdad de oportunidades</b>				
<b>OBJETIVO 1.</b> Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo	<b>ESTRATEGIA 1.4</b> Mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los programas para la superación de la pobreza, incluyendo la elaboración de un padrón único de beneficiarios	X	X	X
<b>OBJETIVO 5.</b> Brindar servicios de salud eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente	<b>ESTRATEGIA 5.1</b> Implantar un sistema integral y sectorial de calidad de la atención médica con énfasis en el abasto oportuno de medicamentos	X		
<b>Eje 4. Sustentabilidad Ambiental</b>				
<b>OBJETIVO 6.</b> Garantizar que la gestión y la aplicación de la ley ambiental sean efectivas, eficientes, expeditas, transparentes y que incentive inversiones sustentables	<b>ESTRATEGIA 6.1</b> Promover el desarrollo de prácticas de gestión ambiental que contribuyan a la competitividad y el crecimiento económico	X		
<b>OBJETIVO 7.</b> Asegurar la utilización de criterios ambientales en la Administración Pública Federal	<b>ESTRATEGIA 7.1</b> Establecer criterios de sustentabilidad ambiental en los programas y acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal		X	

(continúa)

Eje del PND/ Objetivo	Estrategias del PND	Objetivos del PMG		
		1. Maximizar	2. Incrementar	3. Minimizar
<b>Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable</b>				
<b>OBJETIVO 4.</b> Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos	<b>ESTRATEGIA 4.1</b> Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública	X	X	X
	<b>ESTRATEGIA 4.2</b> Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federales		X	X
	<b>ESTRATEGIA 4.3</b> Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal		X	
	<b>ESTRATEGIA 4.5</b> Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población	X	X	

(finaliza)

**Meta de la visión México 2030 a la que contribuye el programa de mejora de la gestión**

Indicador	Unidad o escala	Situación actual	Meta 2012	Meta 2030
Índice de gobernabilidad del Banco Mundial	Del 1 al 100 donde 100 es la mejor calificación	49	60	75

El cumplimiento del Programa ayudará a mejorar la calificación de México en índices y estudios comparativos que realizan diversos organismos internacionales, algunos de los cuales se ejemplifican en la siguiente tabla:

Índices	Valor 2006/2007	Meta 2012
Índice de Fortaleza Institucional del Índice Global de Competitividad (WEF)	3.62 tercer quintil	4.51
Componente Efectividad del Gobierno del Índice de Gobernabilidad (Banco Mundial)	43.3	50.3*
Índice de Madurez de Gobierno Electrónico (ONU)	59	80*
Posicionamiento de México a nivel mundial en materia de gobierno digital (ONU)**	Lugar 37 de 191	Dentro de los primeros 35
Posicionamiento de México a nivel mundial en presencia en Internet (ONU)**	Lugar 14 de 191	Dentro de los primeros 14
Posicionamiento de México a nivel mundial en participación de la Sociedad a través de medios electrónicos (ONU)**	Lugar 7 de 191	Dentro de los primeros 7

\* Proyección estimada de la SFP.

\*\* Para determinar estos índices se evalúan elementos cuya mejora es responsabilidad de diversas instituciones gubernamentales, como es el caso de infraestructura, conectividad, presencia en Internet y participación ciudadana.

## **Sección VII. Operación General del Programa de Mejora de la Gestión**

1. La SPF dará a conocer el último trimestre de cada año el Manual de Operación del Módulo Institucional, el cual contendrá el: calendario de trabajo, formatos, flujo de operación, sistemas, etapas, estrategias, y acciones a desarrollar, así como los indicadores asociados a los resultados esperados para el ejercicio fiscal siguiente. Para 2008 el manual se dará a conocer dentro de los diez días siguientes a la publicación del presente programa.

2. El Titular de la dependencia o entidad paraestatal, o, en su caso, del órgano administrativo desconcentrado; de la Procuraduría General de la República y de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, designará al servidor público responsable del PMG en la institución, quien constituirá los equipos de trabajo encargados de ejecutar las acciones del Programa. Se recomienda que este rol lo desempeñe preferentemente el Oficial Mayor o su equivalente. En caso de que se designe a un servidor público distinto, éste deberá tener como mínimo nivel de director general o equivalente.

3. El Titular de la dependencia o entidad presentará a la SFP el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión (PIMG) que incluirá las acciones de mediano plazo que permitan como mínimo medir con base anual su progreso y los resultados que la institución se compromete a alcanzar, de acuerdo a lo previsto en el Manual de Operación.

4. La SFP, previa opinión de los Grupos Técnicos<sup>6</sup>, aprobará el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión de las instituciones, a fin de asegurar su debida orientación a resultados.

5. El servidor público responsable del PMG en la institución coordinará la ejecución del Proyecto Integral de Mejora de la Gestión e incluirá en el proceso de programación presupuestación del siguiente ejercicio fiscal, los requerimientos para el desarrollo de las acciones contenidas en el mismo.

6. El Titular de la dependencia o entidad informará periódicamente a la SFP sobre los avances y resultados de las acciones comprometidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión, para lo cual contará con la participación y apoyo del Órgano Interno de Control, de acuerdo con lo previsto en el Manual de Operación.

7. Los Grupos Técnicos evaluarán y darán recomendaciones, en las áreas y sistemas que les correspondan, sobre los avances y resultados de la implementación del PMG en cada institución. Adicionalmente elaborarán los reportes consolidados de resultados de la implementación de cada sistema en las instituciones de la APF.

8. La SFP en el ámbito de su competencia, difundirá los resultados y establecerá un sistema de calificación asociado al logro de los mismos.

### ***1. Participantes y funciones***

#### **1. Presidencia de la República**

Su función es reconocer anualmente a las instituciones de la APF por el logro de sus resultados en materia de mejora de la gestión, a propuesta de la SFP.

#### **2. Secretaría de la Función Pública**

Funciones:

2.1. Definir la política y los objetivos a alcanzar para mejorar la gestión pública de las dependencias y entidades de la APF al año 2012, de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

2.2. Emitir las disposiciones normativas que resulten necesarias para la operación del Programa.

2.3. Establecer, en el ámbito su competencia, los incentivos de carácter no económico para estimular el buen desempeño de las instituciones.

2.4. Promover ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los incentivos de carácter económico para compensar y estimular el



buen desempeño de las instituciones y, en su caso, de los servidores públicos, en congruencia con el Sistema de Evaluación del Desempeño y de conformidad con las disposiciones aplicables.

2.5. Informar periódicamente al Titular del Ejecutivo Federal sobre los avances y resultados de la ejecución de este Programa, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados, para efectos del Sistema de Evaluación del Desempeño.

2.6. Coordinar la implementación del Programa.

2.7. Aprobar anualmente, previa opinión de los Grupos Técnicos, los Proyectos los Grupos Técnicos, los Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión de las instituciones.

2.8. Coordinar la integración de los Grupos Técnicos, en la forma y términos que al efecto establezca.

2.9. Definir, en coordinación con los Grupos Técnicos, el Componente Estándar del Módulo Institucional del PMG, con base en los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en este Programa.

2.10. Evaluar, en coordinación con los Grupos Técnicos, el desempeño institucional en materia de Mejora de la Gestión, y emitir un reporte anual para cada institución.

2.11. Coordinar la red de Oficiales Mayores o equivalentes.

2.12. Definir la agenda temática y los mecanismos de coordinación y seguimiento del Módulo Normativo del PMG.

2.13. Realizar las mejoras y ajustes periódicos a los módulos, componentes, áreas y sistemas del PMG.

### 3. Dependencias y entidades de la APF

Funciones:

3.1. Organizar y coordinar en su interior la ejecución del PMG y las acciones derivadas del mismo.

3.2. Medir periódicamente el avance de los compromisos y acciones a través de los indicadores asociados.

3.3. Elaborar anualmente el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión.

3.4. Reportar el avance del Proyecto Integral de Mejora de la Gestión y sus resultados en los tiempos y plazos que establezca la SFP.

3.5. Identificar los apoyos externos necesarios para asegurar que las acciones comprometidas culminen en resultados de valor y/o reformas sustanciales a las estructuras organizacionales y los procesos de la institución.

#### 4. Grupos Técnicos

Funciones:

Se constituirá un Grupo Técnico para cada uno de los sistemas incorporados en el Componente Estándar del PMG, los cuales estarán integrados por:

- El titular de la Unidad Administrativa competente del tema de que se trate;
- Un representante de la Subsecretaría de la Función Pública;
- Servidores públicos de las unidades administrativas competentes de las dependencias y entidades con atribuciones para desarrollar las políticas y estrategias de los temas definidos en el Programa, y
- Expertos en el tema concerniente, dentro o fuera de la Administración Pública Federal, para contar con su opinión en materias que por su especialización así lo requieran, a invitación del líder del Grupo Técnico.

Cada Grupo Técnico será liderado por el titular de la unidad competente del tema que se trate, por ejemplo, la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal (UNAOPSPF) de la SFP en el tema de contrataciones públicas.

Los Grupos Técnicos realizarán las siguientes funciones:

- 4.1. Definir las estrategias necesarias para alcanzar el objetivo de cada uno de los sistemas del Componente Estándar, asegurando su coherencia y calidad técnica mediante la definición de acciones enfocadas a obtener mejoras de mediano plazo que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados.
- 4.2. Establecer el conjunto de indicadores de gestión aplicable a cada sistema del Componente Estándar.
- 4.3. Examinar y emitir recomendaciones a los Proyectos Integrales de Mejora de cada institución, asegurando la coherencia y nivel de exigencia de los compromisos establecidos en las áreas y sistemas bajo su responsabilidad.
- 4.4. Proporcionar asesoría en la implementación de las acciones definidas en los sistemas a su cargo.
- 4.5. Evaluar y opinar sobre los avances y resultados de las acciones en las áreas y sistemas bajo su responsabilidad, conforme a los criterios que al efecto determinen.
- 4.6. Sistematizar la información que derive de las evaluaciones que realicen por institución, sector y el conjunto de la APF.

##### 5. Responsable del PMG en la institución

Funciones:

- 5.1. Coordinar la implementación del PMG al interior de la institución.

5.2. Formar equipos de trabajo permanentes integrados por personal de las unidades administrativas responsables de instrumentar las acciones contenidas en el PMG.

5.3. Coordinar la elaboración del Proyecto Integral de Mejora de la Gestión.

5.4. Determinar anualmente los requerimientos en materia de recursos materiales humanos y financieros necesarios para la ejecución del Programa, a fin de que sean considerados en el proceso de programación y presupuestación del ejercicio fiscal siguiente.

5.5. Reportar los resultados derivados de la implementación de las acciones establecidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión, de acuerdo al calendario de trabajo que establezca la SFP.

## 6. Red de Oficiales Mayores o equivalentes

Funciones:

6.1. Identificar áreas de oportunidad en la implementación del PMG y presentarlas a los Grupos Técnicos.

6.2. De acuerdo con la experiencia generada, proponer nuevas áreas y sistemas, así como acciones que apoyen el desarrollo del Programa.

6.3. Proponer a las instituciones emisoras de normas de aplicación general en la APF, mejoras al marco normativo para ser consideradas en el módulo normativo de este programa.

## 7. Delegados y Comisarios Públicos

Funciones:

7.1. Emitir opinión y recomendaciones respecto a los compromisos adquiridos por las dependencias y entidades en los Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión (PIMG), participando para ello

en las reuniones sectoriales de alto nivel con los Grupos Técnicos del Programa.

7.2. Impulsar y promover los mecanismos necesarios para que los Órganos de Gobierno de las entidades y los Titulares de las dependencias aprueben el PIMG institucional, fomenten su seguimiento permanente en dichos Órganos de Gobierno y en los Comités de Control y Auditoría; así como su incorporación a los informes de autoevaluación que elaboran las entidades y en las opiniones sobre el desempeño, que con base en ellos, desarrollan los comisarios.

7.3. Emitir opiniones periódicas respecto a los resultados y el impacto de la ejecución del PIMG.

7.4. Podrán participar en la red de Oficiales Mayores o equivalentes, de acuerdo con la temática que se aborde.

## 8. Órgano Interno de Control

Funciones:

8.1. Apoyar a la institución de forma permanente, proponiendo mejores prácticas de innovación, coordinando esfuerzos e impulsando el logro de los objetivos planteados con plena orientación a resultados.

8.2. Promover la calidad y relevancia de las acciones que serán comprometidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión, emitiendo opiniones no vinculantes a través de su participación en los equipos de trabajo que para tal efecto constituya el servidor público responsable del PMG en la institución.

8.3. Promover que las acciones que se comprometan en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión para el Componente Específico, se vinculen con los objetivos, líneas estratégicas y líneas de acción del PMG, y que los indicadores estén orientados al logro de los objetivos planteados en el Programa.

**8.4. Verificar los avances y resultados de las acciones contenidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión de la institución, de acuerdo a los formatos, directrices y fechas que para tal efecto establezca la SFP.**

## ***II. Evaluación***

La Subsecretaría de la Función Pública (SSFP) llevará a cabo una evaluación integral de los resultados globales que arroje la implementación del PMG. Esta evaluación se aplicará al conjunto de las instituciones federales y de las mejoras instrumentadas por cada una.

La evaluación ofrecerá información sobre los tipos de mejoras, sus alcances y las repercusiones que vayan teniendo en el funcionamiento general del gobierno federal.

La evaluación se aplicará tomando en cuenta las características de los diferentes Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión y las propias condiciones en que operan las instituciones involucradas.

Para ello, y tomando en cuenta la opinión de los Grupos Técnicos, se elaborarán y aplicarán criterios que permitan determinar el grado de desarrollo institucional de cada dependencia y entidad, y el impacto previsible del conjunto de las mejoras que se hayan incluido en su respectivo PIMG. De esta manera, podrá valorar adecuadamente el nivel de compromiso de cada dependencia con la realización de mejoras a sus sistemas de gestión.

El resultado de la evaluación del Programa se expresará de diferentes formas. En una primera instancia, al nivel de cada institución, se

establecerá la escala de logros que en conjunto y por cada una de las áreas de actuación se alcanzaron. A un segundo nivel, se integrarán los resultados de las instituciones que conforman cada uno de los sectores de la Administración Pública Federal.

Con esta agregación se podrá conocer el grado de éxito que la orientación a la mejora de la gestión alcance en instituciones que comparten condiciones semejantes de desempeño. Las evaluaciones sectoriales distinguirán entre los resultados alcanzados por cada institución y los que se generen en el ámbito de cada uno los sistemas de mejora regidos por los Grupos Técnicos.

Finalmente, la SSFP publicará una clasificación general sobre los logros y resultados de la aplicación del PMG en toda la APF. Esta clasificación mostrará los resultados al nivel de cada institución y de cada uno de los sistemas previstos por el Programa.

Esta información servirá como referencia para comprender la capacidad general del gobierno federal de desarrollar mejoras, así como de las competencias sectoriales e institucionales existentes. Así también, será la base para la aplicación de incentivos económicos y no económicos, para las dependencias y entidades.

Los resultados de la evaluación serán presentados para su uso en diferentes ámbitos. En primera instancia, se transmitirán a las dependencias y entidades como parte de los mecanismos de retroalimentación destinados a fortalecer su aprendizaje y a potenciar sus capacidades para el desarrollo de mejoras de mayor alcance y profundidad.

En segundo lugar, serán integrados por la SFP a los sistemas de información contemplados dentro del Sistema de Evaluación del Desempeño previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y cuyos destinatarios principales son el propio Titular del Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Por último, podrán ser objeto de divulgación hacia la ciudadanía de acuerdo a los criterios y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas existentes en el ámbito de actuación del Gobierno Federal.

La SFP y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de su competencia, establecerán los mecanismos de coordinación para la correcta articulación de la evaluación de los objetivos, sistemas, módulos y componentes del PMG, con el Sistema de Evaluación del Desempeño al que hace referencia el artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y con el programa de mediano plazo establecido en el artículo 61 del mismo ordenamiento.



## Tipificación del Delito de Trata de Personas *en las Legislaciones Penales en México\**

- De acuerdo al reporte sobre trata de personas 2008 del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, México es país de origen, tránsito y destino de las víctimas de trata de personas, las cuales son utilizadas en comercio sexual y trabajos forzados.
- Se estima que alrededor de 20,000 niños mexicanos son explotados en el turismo sexual anualmente en ciudades turísticas y zonas fronterizas, como: Cancún, Acapulco, Tijuana y Ciudad Juárez; siendo los ciudadanos estadounidenses, canadienses y europeos, quienes hacen uso de este sexo turístico.
- En razón que la trata de personas se ha considerado como un delito de lesa humanidad, la política criminológica en nuestro país debe ocuparse de la solución integral de la causalidad y acciones preventivas eficientes, así como políticas legislativas, ejecutivas y judiciales que fortalezcan las capacidades en el ámbito de la prevención, procuración y administración de justicia.
- Asimismo, deben establecerse medidas que garanticen el tipo penal en las entidades federativas de la República Mexicana ad hoc a la descripción precisa de Trata de personas en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar, especialmente mujeres y niños, firmado por México.

Fuentes: *Legislaciones Penales de las Entidades de la República Mexicana.*

<http://www.ordenjuridico.gob.mx>

*\*Procuraduría General de Justicia del Estado de México, a través de su Instituto de Prevención del Delito.*

- La cuestión de mayor trascendencia que se plantea es la concordancia que debe existir en la tipificación entre el delito de trata de personas y aquellos que tienen relación con este, como: el secuestro, la privación de la libertad, el lenocinio, el tráfico de personas y menores, el turismo sexual, entre otros.

En ese sentido, se da a conocer la situación que guarda la tipificación del delito de trata de personas en las legislaciones penales en México, como respuesta necesaria en la tutela de los derechos de los individuos y en la prevención del delito.

**Entidades Federativas que tipifican la trata de personas**

Tipificado	No Tipificado
18	14

Entidad	Tipifican el delito de trata de personas	Agravante	Pena de prisión (años)	Pena pecuniaria (días multa)	Tipifican el delito de trata de personas menores de edad e incapaces	Agravante	Pena de prisión (años)	Pena pecuniaria (días multa)
Aguascalientes								
Baja California	•		4 a 9	400 a 1000	•		8 a 15	1000 a 2000
Baja California Sur								
Campeche								
Chiapas								
Chihuahua	•	•	6 a 12 9 a 18	500 a 1500	•	•	½ más	
Coahuila	•	•	4 a 9 1/3 más		•			
Colima								
Distrito Federal	•	•*	10 a 15 ½ más	10,000 a 15,000				
Durango								
Estado de México	•	•*	6 a 12 9 a 18 ½ más	500 a 1500				
Guanajuato	•	•*	8 a 16 16 a 26 ½ más	500 a 1500 1000 a 3000				

(continúa)

Entidad	Tipifican el delito de trata de personas	Agravante	Penas de prisión (años)	Penas pecuniarias (días multa)	Tipifican el delito de trata de personas menores de edad e incapaces	Agravante	Penas de prisión (años)	Penas pecuniarias (días multa)
Guerrero	•	•*	6 a 12 9 a 18 ½ más	500 a 1500				
Hidalgo	•	•	2 a 8 ½ más 1/3 más	100 a 400				
Jalisco								
Michoacán	•	•	6 a 12 ½ más	500 a 1000	•	•	8 a 14 1/3 más ½ más	1000 a 2000
Morelos **								
Nayarit								
Nuevo León								
Oaxaca								
Puebla	•	•	4 a 9 7 a 15 doble	400 a 900				
Querétaro	•	•*	6 a 8 ½ más 3 meses a 3	hasta 500				

(continúa)

Entidad	Tipifican el delito de trata de personas	Agravante	Pena de prisión (años)	Pena pecuniaria (días multa)	Tipifican el delito de trata de personas menores de edad e incapaces	Agravante	Pena de prisión (años)	Pena pecuniaria (días multa)
Quintana Roo	•	•*	7 a 18 ½ más 3 años más	50 a 300 hasta 200 más				
San Luis Potosí	•		3 a 8 5 a 10	300 a 800 500 a 1000				
Sinaloa	•	•	6 meses a 8 ½ más	100 a 500				
Sonora								
Tabasco	•	•*	2 a 6 3 a 9 1 a 3 más	500 a 700				
Tamaulipas								
Tlaxcala	•	•*	6 a 12 9 a 18 ½ más	500 a 1500				
Veracruz	•	•*	2 a 10 6 a 14 5 a 10 6 a 14	500 a 1000 hasta 500 hasta 300				

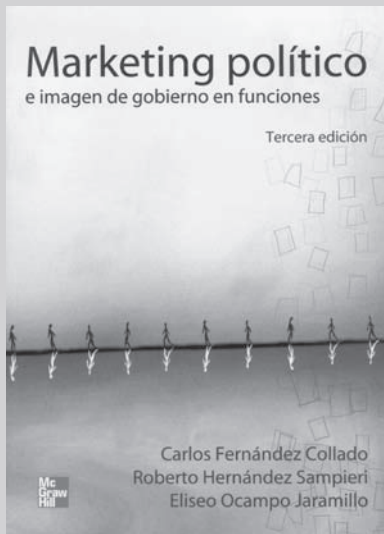
(continúa)

Entidad	Tipifican el delito de trata de personas	Agravante	Penas de prisión (años)	Penas pecuniarias (días multa)	Tipifican el delito de trata de personas menores de edad e incapaces	Agravante	Penas de prisión (años)	Penas pecuniarias (días multa)
Yucatán	•	•*	1 a 7 ½ más 2 a 8 5 a 12	40 a 100 20 a 160 100 a 500				
Zacatecas								

(finaliza)

\*No tipifica de manera particular el delito de trata de personas menores de edad; sin embargo las agravantes señaladas son cuando el sujeto pasivo del delito lo es un menor de edad, aquel que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o no tiene capacidad para resistirlo.

\*\*El Estado de Morelos en su legislación penal, en el capítulo II, del título décimo establece los delitos de lenocinio y trata de personas esta último no se tipifica, solo el primero de los mencionados.



## Marketing político e imagen de gobierno *en funciones*

*Pedro Aristeo Álvarez Maldonado\**

*¿Qué han tenido en común Barack Obama (2008), George Bush (2000, 2004) en Estados Unidos, Luis Ignacio “Lula Da Silva (2002) en Brasil, Vicente Fox (2000) en México, Enrique Peña Nieto (2005) en el Estado de México?*

La respuesta es un plan de marketing político que los ha llevado a ganar la presidencia de una nación, la gubernatura de un estado o una alcaldía.

El presente manual publicado en México por McGraw Hill en su tercera edición (2007), es una obra sencilla, útil y de fácil lectura dirigida a candidatos que pretenden ocupar puestos de elección popular, funcionarios públicos, estudiantes y profesores de temas afines a la política, escrita por los doctores Carlos Fernández Collado, Roberto Hernández Sampieri y del abogado Eliseo Ocampo Jaramillo, asesores de la empresa Comunicometría que tiene más de 20 años de experiencia en campañas presidenciales, estatales y municipales tanto en México como en algunos países latinoamericanos.

Se trata de un manual dividido en dos partes: la primera parte explica lo concerniente al Marketing electoral y a los procesos detallados y sistemáticos vinculados a objetivos de triunfo en una campaña electoral.

*\* Candidato a Doctor en Liderazgo y Dirección de Instituciones de Educación Superior por la Universidad Anahuac. Actualmente, Asesor del Coordinador de Gestión Gubernamental del Gobierno del Estado de México.*

En la segunda parte se detallan las líneas de acción que seguirán los candidatos electos ya en funciones de gobierno con su respectivo manejo de imagen pública, ya que se menciona que la mercadotecnia política no termina después de concluida la elección.

Según los autores la mercadotecnia política es el conjunto de actividades tendientes a crear, promover y ofertar, ya sea a candidatos o gobernantes, fuerzas políticas, instituciones o ideas en un momento y sistema social determinado.

La mercadotecnia política es un campo en creciente desarrollo, y se ha vuelto una materia obligada para los entes políticos y su mercado. Originalmente las campañas políticas se manejaban sin una estrategia mercadológica; sin embargo, en estos tiempos democráticos los candidatos ofrecen sus propuestas vinculadas a la satisfacción de la calidad de vida mediante un buen gobierno a cambio del voto, mencionan los autores.

Aparentemente un candidato puede confundir la mercadotecnia electoral con un enfoque de marketing político, y a su vez, existe una confusión más con la dirección de las ideas.

Para tener una definición más exacta de la disciplina de la mercadotecnia política cabe mencionar que el libro propuesto por Comunicometría trata de colocar en el candidato una idea básica de la disciplina y aporta elementos de la comunicación que pueden ser altamente valiosos para su aplicación en la política contemporánea.

Es importante aclarar que cada campaña política tendrá un mensaje diferenciado acorde con el estudio de mercado de los votantes, acompañada de una planeación estratégica con un diseño específico



para cada segmento y con una visión global de lo que puede suceder antes, durante y después de la contienda política.

Este manual es la conclusión del diseño de un modelo del proceso seguido para una campaña que incluye conceptos y aspectos diversos de la mercadotecnia social y pretende ser una herramienta básica para el candidato, la que se explica a detalle en el libro, presentando los siguientes procesos:

- Investigación del entorno político-electoral,
- Análisis preliminar del candidato y la candidatura,
- Plan de marketing político,
- Fijación de metas y estrategia de campaña,
- Preparación de los contenidos de la campaña electoral,
- Preparación del candidato para la contienda,
- Disputa electoral: los medios de comunicación, presentaciones personales, mercadeo directo y acción electoral,
- El día de la votación,
- Difusión del triunfo o si la situación lo amerita la defensa del voto, y
- Evaluación.

Es importante mencionar que la presente obra es realizada por una empresa especialista en la comunicación de las ideas, la cual destaca que es de suma importancia el mensaje que aporte el candidato a la sociedad; por tanto, la campaña política a desarrollar tendrá el objetivo de conquistar la mente del votante, mediante el uso de un mensaje dirigido estratégicamente en los medios de comunicación, aceptado por la sociedad de mercado, la cual visualiza también a la política como

una nueva propuesta de oferta y demanda de mercado, que a su vez se transforma en ideas que se pueden alcanzar a través del voto de la población.

Se aclara que no es una obra que trata de explicar la epistemología del marketing político, sino que es un apoyo para el novel candidato que se aventura en las nuevas formas de realizar política con una estrategia específica para lograr un mayor éxito en cualquier contienda política, principalmente se desarrollan técnicas de comunicación que se han desarrollado por una empresa especialista a lo largo del tiempo.



## Criterios para colaborar en la Revista IAPEM

La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2007-2010, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1. Los ensayos deben abordar preferentemente alguna de las siguientes temáticas:

- *Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local*
- *Políticas Públicas Estatales y Municipales*
- *Administración Pública Municipal*
- *Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local*
- *Administración Pública Local y Reforma Fiscal*
- *Programas Sociales Gubernamentales*
- *Gobierno Electrónico*
- *Gestión Pública y Medios*



- *Administración Local y Procuración de Justicia*
- *Participación Social y Gestión Pública Local*
- *Finanzas Públicas Locales*
- *Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local*
- *Ética en el Servicio Público*
- *Rendición de Cuentas*
- *Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local*
- *Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales*
- *Calidad y Productividad en el Servicio Público*
- *Colaboración y Cooperación Intergubernamental*
- *Federalismo y Municipalismo*

**2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.**

**3. Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.**

**4. Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.**

5. Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión reciente. No se devolverán originales.

6. La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7. Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

( ) Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi. Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8. Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:  
Chanes Nieto, José. La Obra de Luis de la Rosa. Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos).

Braibant, Guy. "Reflexiones actuales sobre Administración Pública", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*. Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9. Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10. Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11. El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos criterios; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12. El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los apartados, un total de 3 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM).

Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.  
[www.iapem.org.mx](http://www.iapem.org.mx)

Coordinación de Investigación  
Paseo Matlazincas 2008,  
Barrio La Teresona,  
Toluca, México.  
Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y  
167 10 06.  
e-mail: [instituto@iapem.org.mx](mailto:instituto@iapem.org.mx)  
[abazan@iapem.org.mx](mailto:abazan@iapem.org.mx)







**Tecnologías de la Información y Comunicación en la Administración Pública**

**Presentación**  
José H. Cornejo

**Análisis**  
**Registros de Sistemas: Necesario pero no Suficiente. Un Enfoque Metodológico del Análisis de Sistemas de Información**  
Zoraida Velasco  
**Generación de Valor en el Sector Público por Medio del Uso de Tecnologías de Información en el Proceso de la Demanda**  
David Muñoz, Magda Cordero, Rosendo Hernández, Erickson Gallo, Daniel C. Muñoz, Víctor Muñoz  
**Una Nueva Metodología de Gobierno Electrónico: Dificultad, Aplicaciones y Desafíos**  
José Romero de Guzmán y José F. Luna-Rojas  
**Contribución al el Poder Judicial de la Federación: Realidad y Futuro**  
José Santiago Paredes Pérez  
**La Evolución del Conocimiento**  
Jesús Castro Zenteno  
**Propuesta de Actualización de los Manuales de Procedimientos de los Tribunales Federales**  
María Elizabeth Guzmán Martínez

**El Gobierno y la Administración Pública en América del Norte**  
**Modelo de Investigación sobre Gobierno Digital en América del Norte: Puntos de Vista en el Desarrollo de una Agenda de Investigación Comparativa y Transnacional**  
José F. Luna-Rojas, José Romero de Guzmán, Thomas K. Pardo, Lei-Dong, Jing Zhang

**Resúmenes**  
**Elaboración de Políticas para el Gobierno Digital**  
José Ángel Rodríguez Alvarado

**Resúmenes**  
**Procesos de Cambio de Cultura Organizacional y Transparencia en el Sector Público**  
Carmen Román, Investigación de Información y Banca Social Pública: Experiencias de Gobierno Electrónico en México por Víctor López-Castillo Martínez  
**Procesos de Cambio de Cultura Organizacional y Transparencia en el Sector Público**  
Carmen Román

**Administrative Technology and Communication in Public Administration**

**Presentación**  
José H. Cornejo

**Análisis**  
**Systems Engineering: Necessary but not Enough. A Methodology Analysis on IT Systems**  
Zoraida Velasco  
**Value Generation in the Government Sector by Means of the Usage of Information Technology in Demanding Processes**  
David Muñoz, Magda Cordero, Rosendo Hernández, Erickson Gallo, Daniel C. Muñoz, Víctor Muñoz  
**A New Methodology to Electronic Government: Difficulty, Applications and Challenges**  
José Romero de Guzmán and José F. Luna-Rojas  
**Contribution to the Judicial Power of the Federation: Reality or Future**  
José Santiago Paredes Pérez  
**Knowledge Society**  
Jesús Castro Zenteno  
**Proposal for Updating Procedure Manuals of the Federal Judiciary Council**  
María Elizabeth Guzmán Martínez

**Government and Public Administration in North America**  
**North American Digital Government Working Group: Value Added in the Development of a Comparative and Transnational Agenda**  
José F. Luna-Rojas, José Romero de Guzmán, Thomas K. Pardo, Lei-Dong, Jing Zhang

**Resúmenes**  
**Policy Proposals for the Mexican Digital Agenda**  
José Ángel Rodríguez Alvarado

**Resúmenes**  
**Processes of Change of Culture, Transparencia and Innovation Technology in United States: Europe and Japan**  
Carmen Román  
**IT and New Public Management: Electronic Government Experiences in Mexico**  
Víctor López-Castillo Martínez  
**Proposal for Updating Procedure Manuals of the Federal Judiciary Council**  
María Elizabeth Guzmán Martínez

ISSN 0482-5209 www.inap.org.mx  
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Carretera Libre México-Toluca, Km. 14.5, Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D.F. México.  
Tel. 50812600, ext.4333 e-mail: rap@inap.org.mx



Ingresos y Finanzas Nacionales		Administración Hacendaria Local	
3	Acciones y Programas Implementados en Apoyo a la Economía y el Empleo en el país <i>Luis García Sotelo Alain Dimitrios Izquierdo Reyes</i>	46	Innovación en el Manejo de las Finanzas Públicas: El Caso de Nuevo León <i>César Bojórquez Ledón</i>
10	Los Ingresos y otras Disposiciones Fiscales de la Ley de Ingresos Federal para 2009 <i>Luis Alberto Sánchez Zaragoza Xóchitl de la O Hernández</i>	87	Integración Actual del Concepto de Recaudación Federal Participable <i>Ramón Castañeda Ortega</i>
131	Impuestos al Comercio Exterior en México <i>Raúl Olivares Guillén</i>	141	Propuesta de Programa de Trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 2009 <i>Mónica Buenrostro Bermúdez</i>
Política Fiscal		Ingresos y Finanzas Locales	
7	Instalación del Consejo Nacional de Armonización Contable <i>Agustín Carstens Carstens</i>	62	El Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos como Gravamen Estatal <i>José Federico Álvarez Arana Iber Neftalí Olivera Sánchez</i>
28	Políticas Fiscales para Enfrentar la Adversidad Económica en México <i>Xóchitl Liver de la O Hernández</i>	106	Impuesto Sobre Nómina: Pilar Fundamental en las Finanzas Públicas Locales <i>Obed Isai Santos Chávez</i>
38	El Efecto Multiplicador de la Inversión en los Gobiernos Locales <i>Iber Neftalí Olivera Sánchez</i>	118	La Reforma Presupuestaria y de Gasto Público Federal en las Haciendas Municipales <i>José Ángel Nuño Sepúlveda</i>
Presupuesto y Gasto Público		Sección de Opinión	
17	Aspectos Relevantes de los Egresos Federales para 2009 <i>José de Jesús Guzmán Jiménez</i>	152	Impuestos Vigentes en los Estados y Distrito Federal Contemplados en Leyes de Ingresos 2008
52	Entra en Vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental <i>Pedro Gutiérrez</i>	156	Total de Ingresos de las Entidades Federativas Estimados para el Ejercicio 2009
74	El Presupuesto con Enfoque de Resultados: Modelos e Iniciativas Presupuestarias <i>Luz Elvia Rascón Manquero</i>	146	La Política Fiscal como Herramienta de Desarrollo en América Latina <i>OCDE</i>
98	Importancia de la Presupuestación Basada en Resultados (PBR): Novedades para 2009 <i>Alain Dimitrios Izquierdo Reyes</i>		



## ÍNDICE

<b>CARTA DEL DIRECTOR</b> 7	<b>LIBROS DE TEXTO EN ESPAÑA</b> 41
<b>MURAL DE OPINIONES</b> 10	<b>REPÚBLICA</b> 42
<b>50 AÑOS DE LIBROS DE TEXTOS GRATUITOS</b> 11	<b>Libros de texto gratuitos</b>
<b>Análisis del libro gratuito</b>	<b>México: siglo de un libro social inmaterial</b>
12 <b>Edición y reproducción</b>	<b>UNA EDUCACIÓN PARA LOS SIGLOS XXI Y XXII</b>
13 <b>La importancia de los libros de texto para los profesores</b>	<b>CULTURA</b> 48
14 <b>¿Qué libros de texto imparten los docentes chihuahuenses?</b>	<b>Bello Chicago. Para la banda sonora</b>
21 <b>El libro de texto en el mundo</b>	<b>México: 7. Mundo nuevo</b> 50
22 <b>Una escuela de textos</b>	<b>HALLAZGOS</b> 54
26 <b>PÁGINA 8</b> 30	<b>Contra una cultura e el estado en Juarez</b>
30 <b>México: un siglo de libros de texto gratuitos</b> 32	<b>Comunicación con figuras literarias: Manuel Gómez Morán, 1915-1995, de María Teresa Gómez Mora Lirio</b>
<b>CORTE DE CAJA</b> 34	<b>LIBROS DE TEXTO EN JAPÓN</b> 56
34 <b>El debate en aviz (re y última parte): Respuesta del programa Bello Chile</b>	<b>VOCES PÚBLICAS</b> 58
36 <b>El éxito y la experiencia de Miguel A. Limón Macías</b>	<b>Has de copiar o copiar</b>
38 <b>MUNDOS</b> 50	<b>UNIVERSIDADES</b> 60
38 <b>Política sobre el libro de texto en algunas partes de América Latina</b>	<b>Monstruo. Calidad Educativa</b>
	<b>60</b>
	<b>VOZ</b> 64
	<b>¿Podemos controlar los dispositivos tecnológicos? ¿Qué es la tecnología?</b>

colofón