



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO  
DE MÉXICO  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

---

La Nueva Gerencia Pública en los gobiernos locales.  
Estudio de Caso: H. Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012

T E S I S

Que para obtener el Título de:  
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

P r e s e n t a n:

José Alfonso Espinosa Torres  
Leocadia Maribel Hidalgo López  
Nayeli Vázquez Enríquez

Director de Tesis:

Melesio Rivero Hernández.

Revisores:

M. en G. y A.P. Angélica María Franco Aguilar  
M. en P.P. Antonio Inoue Cervantes  
Dr. en C. Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

**Texcoco, Estado de México, Febrero 2012**

## **Agradecimientos:**

**A Dios:** Porque de manera muy especial,  
me ha permitido cumplir ésta meta,  
guardándome, ayudándome y  
brindándome el amor  
con el que me rodea  
a diario  
y todas las bendiciones.

**A mis Padres:** Quienes siempre se han esforzado  
por darme la mejor educación,  
por su innata sencillez de ver la vida con alegría,  
forjando un destino para mi futuro.  
Por creer en mi apoyándome en todo,  
enseñándome a valorar lo que tengo  
y a no desistir por lo que quiero.  
Por su ejemplo y su infinito amor.

**A mis Revisores:** Gracias por su apoyo  
y conocimientos que nos mostraron el  
mejor camino para elaborar nuestra tesis,  
gracias por darnos la confianza y el entusiasmo  
para seguir siempre adelante.

**A mi Director:** Gracias por brindarnos su tiempo  
y apoyo en esta labor, porque gracias a sus conocimientos ,  
orientación paciencia y visión es que logramos concluir  
nuestro trabajo de tesis de forma satisfactoria.

## **INDICE:**

<b>Introducción</b> -----	4
<b>Capítulo 1 La Nueva Gerencia Pública</b>	
1. La Nueva Gerencia Pública-----	7
1.2 Características primigenias de la Nueva Gerencia Pública -----	12
1.2.1. Visión del ciudadano como cliente-----	14
1.2.2. Administración por contratos -----	16
1.2.3. Rendición de Cuentas -----	19
1.2.4. Las Tecnologías de información TIC´S-----	21
1.2.5. Descentralización-----	23
1.2.6 Flexibilidad en la elaboración del presupuesto y las capacidades del gerente en la realización efectiva de sus trabajo ----	25
1.3 Planeación Estratégica – Nueva Gerencia Pública-----	27
1.4 Transparencia y Gobernanza-----	31
1.5 Servicio Profesional de carrera y Profesionalización-----	35
1.6 Características generales de un gobierno apto para la implantación de la Nueva Gestión Pública-----	38
<b>Capítulo 2 El modelo Gerencial en México y América Latina</b>	
2.1 La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Modelo Gerencial-----	43
2.2 Los Cambios en el Estado y el impacto Gerencial en América Latina-----	49
2.3 La Modernización Administrativa en el ámbito federal-----	56
2.4 La Nueva Gerencia Pública en el ámbito estatal-----	65
2.5 Los gobiernos locales en México-----	68
2.5.1 Las reformas del artículo 115-----	73
2.5.2 La innovación administrativa (NGP) en el ámbito local-----	78
<b>Capítulo 3 Características de la Nueva Gerencia Pública implantadas en el H. Ayuntamiento de Tezoyuca Estado de México 2009-2012</b>	
3.1. El municipio de Tezoyuca-----	83
3.2 Metodología de Estudio-----	89
3.3. Tipo de acciones de acuerdo con las características gerenciales-----	97

3.3.1 Visión del ciudadano como cliente (tipo de acciones)-----	97
3.3.2 Uso de tecnologías de información (tipo de acciones)-----	99
3.3.3 Descentralización (tipo de acciones) -----	102
3.3.4 Rendición de cuentas (tipo de acciones)-----	103
3.3.5 Planeación y gestión estratégica (tipo de acciones)-----	105
3.3.6 Contratos y convenios (tipo de acciones)-----	106
3.4 Análisis e interpretación de resultados-----	108
3.5 Conclusiones-----	122
Bibliografía -----	127
Anexos -----	136

## Introducción

La Nueva Gerencia Pública (NGP) tiene elementos relevantes que le permiten tener un lugar muy especial en la Administración Pública como modelo y estructura organizacional del Estado actual. México es un país que ya está haciendo uso de la modernidad administrativa implantando modelos y herramientas gerenciales en el área gubernamental. A pesar de que el carácter centralizado, jerárquico y enfocado no ha sido abatido del todo, no puede negarse que la administración pública mexicana ha tenido cambios notables en términos de su tamaño, la composición de sus funcionarios, las actividades económicas en las que interviene, los instrumentos de política privilegiados y los mecanismos de supervisión a los que se encuentra sujeto (Castelazo, 2008).

El proceso de federalización que actualmente se desarrolla en el país, a través de la transferencia de recursos y funciones de los gobiernos federales y estatales hacia los municipios, ha tenido como propósito fortalecer su autonomía financiera y fiscal. Se propone aumentar su capacidad de respuesta a las necesidades de desarrollo que demanda su población, lo cual, por otra parte, plantea a los gobiernos municipales el reto impostergable de modernizar y hacer más eficiente su estructura administrativa y sus procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación, principios que llevan impresos la presencia de la NGP.

Por ello, las nuevas condiciones demandan que los gobiernos locales, como Tezoyuca, asuman con plenitud y eficiencia su función de promotores y gestores del desarrollo social y del crecimiento económico, con una actitud participativa, democrática, transparente y estratégica, es decir, con una visión que trascienda involucrando a la ciudadanía en la toma de decisiones.

A partir de ésta idea, surge la necesidad de conocer como se ha implantado el modelo gerencial en los municipios, para ello la presente investigación centra su estudio en el municipio de Tezoyuca, localizado en la parte nororiental del valle Cuautitlán – Texcoco del Estado de México.

El supuesto que se guía esta investigación, se plantea de la siguiente manera: El H. Ayuntamiento de Tezoyuca Estado de México durante el periodo 2009-2012 cuenta con todos los elementos concernientes a la Nueva Gerencia Pública propuestos por Martínez Vilchis como la visión del ciudadano como cliente, el uso de tecnologías de información, delegación de funciones, rendición de cuentas, planeación y gestión estratégica, contratos y convenios; como parte de la estructura y operación de su administración pública municipal.

En secuencia, el objetivo general, que persigue esta investigación es identificar las características de la Nueva Gerencia Pública planteadas por Martínez (2005) presentes en la estructura y operación de la administración pública municipal 2009-2012 de Tezoyuca Estado de México, para determinar en que medida ha avanzado la implantación del modelo.

Para el logro de los objetivos se procedió metodológicamente a examinar las características de la NGP como: la visión del ciudadano como cliente, la mayor utilización de tecnologías e información, la descentralización, rendición de cuentas, planeación y gestión estratégica y contratos, propuesta por José Martínez Vilchis (2005). A través del método de estudio de caso, que es una herramienta valiosa de investigación, y su mayor fortaleza radica en que a través del mismo se mide y registra la conducta del fenómeno estudiado a través de datos tanto cualitativos como cuantitativos.

Así mismo el método deductivo, nos permitirá partir de planteamientos generales para aplicarlos en lo individual, a partir de los datos y conceptos generales aplicados en el análisis de la incursión de la NGP a nivel internacional, administraciones federales y administraciones estatales; para ser aplicados ahora en el estudio de caso de una administración municipal en México.

Con lo expuesto anteriormente, la presente investigación se estructura en tres capítulos con las siguientes temáticas. En el primer capítulo se describen y analizan algunas de las características más importantes que componen el modelo de la Nueva Gerencia Pública, propuestas por Martínez (2005). Así como el importante papel de la planeación estratégica, transparencia, profesionalización y Servicio Profesional de Carrera en las administraciones públicas, como requisito para que las herramientas

de la NGP puedan ser utilizadas objetiva, racional y exitosamente.

El segundo capítulo se encuentra integrado por tres secciones. En la primera, se muestra una revisión general e histórica de la introducción del modelo gerencial a partir de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). En la segunda sección, se abordan los cambios que el Estado ha sufrido en cuanto a sus funciones y que han impactado a los países latinoamericanos. Finalmente se da a conocer la introducción de la NGP en México así como algunas de las acciones organizacionales y normativas que se han llevado a cabo en la modernización administrativa en los gobiernos federal, estatal y municipal.

Finalmente el tercer capítulo muestra un contexto general del Municipio de Tezoyuca y centra la atención en identificar las características de la Nueva Gerencia Pública que se encuentran presentes en la estructura y operación de la administración pública municipal Tezoyuca en el periodo 2009-2012.

## **Capítulo 1**

### **La Nueva Gerencia Pública**

La Nueva Gerencia Pública (NGP) es un modelo con características importantes que se ha venido implantando en las administraciones públicas en países de Europa, Estados Unidos y América Latina. La implantación de este modelo requiere gobiernos con ciertas características que permitan el uso adecuado de las herramientas de éste modelo administrativo.

A continuación se describen y analizan algunas de las características más importantes que componen el modelo de la Nueva Gerencia Pública (NGP), haciendo énfasis en la visión del ciudadano como cliente, administración por contratos, rendición de cuentas, las tecnologías de información y comunicación y descentralización. Así como el importante papel de la planeación estratégica, transparencia, profesionalización y Servicio Profesional de Carrera en las administraciones públicas, como requisito para que las herramientas de la NGP puedan ser utilizadas objetiva, racional y exitosamente.

#### **1.1 La Nueva Gerencia Pública**

El surgimiento de la Nueva Gerencia Pública, se debió al prolongado estancamiento que experimentaron las economías de los países desarrollados durante la década de los setentas. El surgimiento de múltiples cambios económicos, políticos, tecnológicos y sociales, ante los cuales los procesos administrativos utilizados en la administración pública tradicional ya no daban respuesta, y dieron como resultado la necesidad de un cambio radical en las prácticas administrativas gubernamentales. Así la administración pública hizo uso de nuevas herramientas con el objetivo de eficientar los procesos según las exigencias del país.

De igual forma la NGP surgió en Gran Bretaña durante el gobierno encabezado por Margaret Thatcher en los ochentas. Se extendió rápidamente a la mayoría de los países de la Mancomunidad Británica y también a los Estados Unidos, en este último, el movimiento de la Nueva Gerencia Pública se inició con el presidente Ronald Reagan y fue difundido bajo el nombre y las ideas del movimiento llamado “reinención del gobierno” (Pardo, 2001).

Los modelos posburocráticos representaron a los ojos de muchos, el final de una corriente de pensamiento y de un sistema que consideraba a la acción global del Estado como el medio ideal y casi único para la solución del desarrollo, el crecimiento, y el bienestar de la sociedad. Por tanto, siendo la administración pública parte esencial del Estado, cuando éste ya no responde a las demandas y necesidades sociales, tiene que transformarse y adaptarse a las nuevas propuestas y exigencias de la misma sociedad (Guerrero, 1999).

En el Estado Gendarme el objetivo era únicamente garantizar la seguridad y soberanía, además de impartir justicia. Posteriormente el Estado evoluciona y cambia a un Estado Benefactor, en el que la responsabilidad estatal crece hacia la oferta de bienes públicos básicos como la educación, salud, vivienda y algunos otros. Ahora el Estado es neoliberal, donde el libre mercado marca el camino de la sociedad (Mainero, 2000).

En éste contexto de Estado neoliberal, es donde tiene lugar el modelo gerencialista. La importancia que adquiere la economía, el auge de la empresas privadas, la globalización, así como la crisis de legitimidad, consecuencia de los graves problemas de ineficiencia, además de las demandas organizadas de los diferentes grupos que conforman la sociedad, han obligado a la administración pública a hacer uso de nuevos modelos, técnicas y métodos que la renueven para hacerla más eficaz.

La Nueva Gerencia Pública (NGP) nace de la necesidad de incorporar nuevas técnicas administrativas a la administración pública, que coadyuven en la gestión gubernamental, para lograr la eficiencia y la eficacia de los servicios que el gobierno proporciona a la ciudadanía. Algunos teóricos ubican este concepto a principios de la década de los setenta en Estados Unidos, siendo en la década de los noventa donde alcanza una fuerte influencia sobre países europeos y latinoamericanos (Pardo, 2001).

La NGP se define como el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales (Plascencia, 2006:104). El concepto de la Nueva Gerencia Pública es uno de los más importantes dentro del campo de la administración pública, y no es para menos ya

que actualmente el contexto gubernamental se encuentra inmerso en la complejidad, producto de la demanda constante y urgente de la ciudadanía por satisfacer sus necesidades políticamente definidas (Guerrero,1999).

El desarrollo que ha tenido el enfoque de la gerencia pública se ahondará desde que surge y hasta finales de la década de los noventa. A partir de ese momento los estudios del tema se comienzan a vislumbrar debido a que los diversos posicionamientos en torno al tema, se estaban volviendo cada vez más prolíficos y había que sistematizar de alguna manera y darle rumbo a lo que se concibió como *New Public Management* referido, principalmente, al estado del arte que denomina en los principales tendencias de la administración pública del presente siglo (Guerrero, 1999).

El *New Public Management* ha sido traducido como la Nueva Gerencia Pública (NGP), donde vale la pena destacar la importancia que ha adquirido a través de los últimos años en países latinoamericanos interesados en conocer los postulados que este enfoque revela en su desarrollo y como se ha ido adoptando. Sin embargo, cabe mencionar que los aspectos referidos a las definiciones son un punto crítico para el debate acerca de la NGP, dado que es un término difícil de precisar. La Nueva Gerencia Pública en sentido abstracto es "...un campo de debate profesional y de políticas de gerencia pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales..." (Barzelay, 2001:9).

La NGP se presenta como "...políticamente neutra donde tiene como hegemonía y amplia difusión a la capacidad de dar respuestas a algunos dilemas del mundo actual y específicamente a los generadores por los altos costos de los servicios públicos, así como la carencia de control de las burocracias..."(Sánchez, 2002:91).

La diversidad de la literatura que se efectuó en países anglosajones desde la aparición de la gerencia pública, ha tenido como resultados que los países tales como Australia, Norteamérica, y países latinoamericanos, entre ellos México, vayan adoptando y estudiando enfoques con base en la Administración Pública anglosajona. Este término fue acuñado por Hood en 1991 en el Reino Unido que trabajaba en el campo de la administración pública. Para este autor la NGP se origina

“...como un dispositivo conceptual inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerenciamiento de la rama ejecutiva del gobierno...” (Barzelay, 2001:11).

Para Jackson y Hood existen tres puntos clave acerca de la Nueva Gerencia Pública:

“Primero es un punto de vista acerca del diseño organizacional en el gobierno en este sentido no fue descrita como una teoría de la administración ni como una colección *ad hoc* de ideas acerca de la gestión pública; segundo, no carece de sustancia desde el momento que el desempeño eficiente otorga garantía de las doctrinas administrativas; finalmente, la NGP se presta para ampliar la discusión crítica de su actuación” (Hood y Jackson, 1997:57)

Aucoin (1990) argumenta que la NGP está basada en dos campos de discusión “conocidos como elección pública y gerencialismo. La elección pública es un campo contemporáneo de discurso sobre el gobierno, con preocupaciones más amplias que la gerencia, mientras que el gerencialismo es un campo de discurso destinado a ser ampliado en organizaciones del sector privado” (Barzelay, 2001).

La NGP tiene el predominio de dos corrientes: la de la política pública y la de las escuelas de administración tradicional que comenzaron a recibir los postulados de la escuela de administración y negocios. De esta manera la gerencia pública sale a la luz con la principal meta de darse a la búsqueda de la eficiencia en las acciones realizadas por el sector público, a través de la exploración de nuevas técnicas de administración privada (Pardo, 2001).

Es importante señalar que la Nueva Gerencia Pública toma como punto de referencia el éxito de la administración privada, que se basa en la preparación de sus gerentes, de ahí que se pretenda exportar estos conceptos a lo público. Existen dos clases de conceptos fundamentales acerca del modelo; una concepción percibe a la NGP como la unión de dos diferentes corrientes de ideas. La primera deriva de la nueva economía institucional, que discute nuevos principios administrativos tales como la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos (Hood, 1991:5). La segunda corriente se desprende de la aplicación de los principios gerenciales del sector empresarial privado al sector público.

La realidad es que esta concepción restringida de la Nueva Gerencia Pública implica un énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño. La NGP puede, en esta definición, equipararse con numerosas reformas de la gerencia pública llevadas a cabo en Nueva Zelanda, y en menor medida en Dinamarca y el Reino Unido. Sin embargo, gran parte de las críticas dirigidas a la NGP aluden a su correspondencia con un paradigma, que se centra exclusivamente en la eficiencia (Pardo, 2001).

Si bien es cierto que numerosos comentaristas pueden admitir que esta versión de la gerencia pública es funcional en múltiples situaciones en los países citados, ellos dudan acerca de que ésta pueda ser transferida a otros países debido a la situación social, cultural, política y económica principalmente (Kickert, 1997). Sin embargo, a pesar de que esta clase de filosofía de la NGP, con un fuerte énfasis en los mercados y en la privatización, puede no ser transferible como un régimen de gobierno, existen numerosos instrumentos que pueden tener importancia si éstos son adaptados y adecuados a la situación del país que les utilicé.

La NGP ha sido vista en mucho de los casos como una respuesta racional a algunas de las presiones que los gobiernos confrontan. Considerando que debido a la globalización las presiones son similares en todos los países, sería de esperar que las respuestas a las mismas compartan ciertas características, y que en consecuencia converjan en alguna medida. No obstante, la convergencia no significa uniformidad, es decir, la copia de modelos administrativos de manera exacta y precisa. Inclusive si los temas de la reforma tienen en algunos de los casos similitudes, ello no implica que la implantación de la nueva gerencia pública sea la misma en todos los países.

El establecimiento de la NGP necesita tomar en cuenta las diferencias entre uno y otro país. Éstas pueden apreciarse como resultado de intereses políticos y de ideologías subyacentes (Pollitt, 1990), de dificultades en la operacionalización de principios bastante abstractos de la NGP como la transparencia, de diferencias en los sistemas políticos y administrativos y en la forma de adaptarlos, y de historias sociales y culturales diferentes.

La NGP insertada en la administración pública, tiene como finalidad lograr administraciones orientadas a resultados, identificar y evaluar diferentes tipos de estrategias y caminos para eficientar la administración pública. Haciendo que las nuevas prácticas y experiencias de la NGP sean transparentes, y las administraciones públicas tengan la oportunidad de escoger entre distintas alternativas y tomar decisiones bien informadas acerca de los instrumentos de políticas.

El modelo no pretende implantarse en todo el mundo de la misma manera. Busca flexibilizar los procesos administrativos y darle al gobierno herramientas confiables para ejercer una administración capaz de resolver demandas sociales. Así mismo, los elementos del modelo gerencial, son capaces de formar marcos de análisis objetivos para comprender la realidad.

Debido a la amplia variedad de concepciones, la literatura sobre la NGP se presenta como un campo desordenado, aún en el interior de la literatura sobre administración pública y ciencias políticas. Hoy en día el estudio de la NGP aún se encuentra en un estado temprano de su evolución.

## **1.2 Características primigenias de la Nueva Gerencia Pública**

El modelo de la Nueva Gerencia Pública contiene características importantes que la distinguen de la administración tradicional, y que son de importancia para su aplicación y para la implantación del mismo en las administraciones públicas. Las características del modelo son diversas y han sido objeto de propuestas y modificaciones constantes por parte de diversos tratadistas; algunas de esas propuestas se presentan a continuación, con la intención de contextualizar las características utilizadas para efectos de esta investigación.

En 1992, en Estados Unidos fue publicado un documento de Osborne y Gaebler, con el propósito de proponer la incorporación de una noción de gobierno empresarial en la burocracia estadounidense (Martínez, 2005). Este nuevo modelo de gobierno tendría como principales valores a la eficiencia, la profesionalización, la planeación estratégica, la tecnologización, la descentralización y la democratización; en tanto que sus principios básicos forman un decálogo de acciones, condiciones y

propuestas para la *reinención del gobierno*, a partir de una acción gubernamental más efectiva.

1. El gobierno tendría que cumplir un papel de catalizador;
2. El gobierno deberá ser de propiedad comunitaria;
3. Generar un gobierno competitivo;
4. Gobierno guiado por una misión;
5. Orientación por resultados;
6. Gobierno regido por el cliente;
7. Gobierno con capacidad de anticipación;
8. Promover la descentralización;
9. Orientación hacia el mercado;
10. Gobierno con orientación empresarial (Osborne y Gaebler, 1997).

Más tarde, Al Gore (1994), hizo recomendaciones en prácticamente todas las áreas del gobierno, sugirió la creación de organizaciones de corte empresarial que orientarían sus acciones en cuatro directrices reducir el papeleo, dar prioridad al cliente, dar poder a los empleados para obtener resultados, y crear un mejor gobierno con menos recursos. Los cuatro principios debían ir de la mano, no habría desempeño eficiente del gobierno si faltara alguno, la intención final era construir un gobierno que tuviera como prioridad a la ciudadanía, que redujera gastos innecesarios, que descentralizara facultades y que fomentara la excelencia, que orientara antes de amonestar, que incentivara en lugar de normativizar, que presupuestara en función de resultados y que midiera el desempeño, a partir de la satisfacción del usuario (Toledo, 2009).

Dos años después, Peters (1996) expuso como características de la NGP la orientación al mercado, orientación a la participación ciudadana, orientación a la flexibilización del aparato gubernamental, y desregulación. Sin embargo, Ferlie (1996) planteó una clasificación diferente: manejo eficiente de los recursos públicos, reducción y descentralización del aparato público, búsqueda de excelencia en la prestación de servicios, y orientación al servicio público.

Kettl (2000) propuso: orientación a la productividad, uso de mecanismos de mercado, orientación al servicio, orientación de política pública y rendición de cuentas por resultados. Borins (2002) formuló una categoría diferente que parte de la provisión de servicios de calidad valorados por los ciudadanos, la medición y compensación del desempeño, la autonomía de decisión de los gerentes, reducción de controles centrales, apertura hacia el servicio privado; fomento a la competencia interior y al exterior y por último provisión adecuada de recursos humanos y tecnológicos.

Las propuestas anteriores, arrojan cierto consenso en cuanto a la identificación de algunas orientaciones y principios, unos autores son más extensivos que otros; pero concuerdan en la necesidad de mayor eficiencia, racionalización de los recursos, orientación al mercado, flexibilización y orientación al cliente (Villalpando, 2009).

Las características que se utilizarán para efecto de esta investigación serán las propuestas por Martínez (2007), quien realizó una lista de características de la NGP que compaginan con las ya mencionadas, y que además han sido utilizadas en México para medir la intensidad de la Nueva Gerencia Pública en administraciones públicas estatales. Las características son las siguientes: visión del ciudadano como cliente; rendición de cuentas; mayor utilización de tecnologías de información; descentralización; planeación y gestión estratégica; y contratos (*contractingoutsourcing*).

#### *1.2.1 Visión del ciudadano como cliente*

La visión del ciudadano como cliente implica la creación de un mercado competitivo al interior del gobierno para que los consumidores accedan a comprar donde les convenga y ejerzan su calidad de clientes (Guerrero, 2008). Significa el uso racional del mercado bajo condiciones específicas e incrementar el poder de los ciudadanos en relación a la administración pública.

El gobierno puede ser efectivamente dirigido al ciudadano-cliente y orientado a servicios, donde el concepto de cliente sustituye al ciudadano o al de usuario del servicio. Algunas de las ventajas que ofrece este enfoque es la estimulación a la innovación por parte del sector público, forzar a los proveedores de servicios a ser responsables con sus clientes, proporcionar a la ciudadanía la posibilidad de elegir entre las diferentes clases de servicios, disminuir el despilfarro pues los clientes igualan el suministro y la demanda; además de brindar mayores oportunidades para la equidad (Barzelay, 1998).

De acuerdo con Pichardo (2004) es muy importante la consideración de la Nueva Gerencia Pública en el sentido de que las preferencias de los usuarios y sus necesidades deben recibir la más alta prioridad. Considerando que los funcionarios deberían prestar menor atención a los procedimientos y mucho más a la calidad de

los servicios. Así mismo, Arellano y Cabrero (1992) consideran que en México y otros países las organizaciones llevadas a cabo se constituyen como un espacio de dominación de un grupo privilegiado; como un foro de luchas de poder, generando un sistema de interrelación de intercambios en el cual la autoridad técnica, se inclinan a la imposición o a la negociación entre grupos. Por tanto, la estructura formal además de rígida es poco utilizada, probando una relación entre individuos de carácter clientelista (Arellano, Cabrero y del Castillo, 2000).

La falta de legitimidad de las organizaciones públicas se encuentra reflejando en presiones internas que muy difícilmente pueden satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Es así que en ciertas circunstancias, las agencias públicas pueden llegar a compartir presiones similares a las que padecen las organizaciones privadas.

Tratar a los ciudadanos como clientes parece ser uno de los medios para recuperar al menos una parte de la legitimidad de los ciudadanos. Pero tratar a los ciudadanos como consumidores y clientes obliga al sector público a llevar a cabo una transformación sustancial de su identidad y cultura, y desarrollar algún tipo de identidad corporativa (Finger y Bürquin, 1999; 34).

De acuerdo con Carroll (1995), el énfasis puesto en la figura del “cliente” ha sido objeto de críticas, no sólo por la diversidad de intereses generados en prestadores, gobierno, contribuyentes en general, etc., que entran en juego a la hora de tomar decisiones sobre los servicios públicos, sino también por la concepción de “ciudadano” que implícitamente se encuentra más alejada de ciertas consideraciones en términos de legitimidad, igualdad y acceso. Incluso llega a caracterizarse a este nuevo enfoque como *“una negación de la ciudadanía”*, en tanto la sobrevaloración de la satisfacción del consumidor y a la falta de conciencia respecto a la ejecución de participación ciudadana.

Se convierte al gobierno en un instrumento de consumo de servicios, ignorando el papel del gobierno en la resolución de conflictos, en el establecimiento de objetivos nacionales, en el control del uso de la fuerza en la sociedad, en la inversión en el futuro de la nación, en la consecución de los valores constitucionales y los objetivos políticos, lo cual tiene poco o nada que ver con el servicio o la satisfacción de los consumidores (Carroll, 1995:302).

Con base en lo anterior, la administración pública, tiene como finalidad ofrecer un buen servicio a todos los ciudadanos. La visión del ciudadano como cliente es una idea que se pretende instalar en la mente del servidor público y del ciudadano con finalidades diferentes. Al servidor público le obliga a brindar un servicio de calidad ya que el hecho de no hacerlo implica una falta moral, ética y administrativa; al ciudadano le da a conocer los derechos y obligaciones que posee ante las instituciones públicas (Guerrero, 2008).

Sin embargo, el empleo de la palabra cliente en sustitución de ciudadano deja mucho que desear tomando en cuenta que cliente hace referencia a aquella persona que accede a un producto o servicio por medio de una transacción financiera u otro medio de pago; y ciudadano como un miembro de la comunidad organizada de un estado que posee derechos y está obligado a cumplir ciertas normas y deberes, situación que implica delinear incluso de manera conceptual el significado cliente para efectos de aplicación del modelo gerencial (Martínez, 2005).

Los roles que pueden jugar los ciudadanos en la prestación de un servicio o producto público hace compleja la identificación del cliente y la evaluación del mismo, ya que cada papel que desempeñe el ciudadano implica una perspectiva distinta de evaluar la calidad del servicio o producto ofrecido. El enfoque al cliente a pesar de tener algunas ventajas puede ser problemático en el ámbito gubernamental debido a que las instituciones de gobierno cuentan con una amplia gama de clientes, en las que algunos son internos y otros son los atendidos por los programas; mientras existen otros grupos de interés y actores políticos; y en donde hay necesidades de estos clientes pueden ser contradictorias entre sí, haciendo imposible complacer a cada uno de ellos (Martínez, 2005).

### *1.2.2 La Administración por contratos*

La Administración por contratos, es una característica que consiste en el uso de la figura jurídica en el contrato escrito, como fórmula para solicitar a dependencias del mismo gobierno realizar alguna tarea que antes desarrollaba directamente la dependencia, con su personal y sus recursos. A pesar de que los motivos que llevan al sector gubernamental a utilizar contratos están dirigidos a alcanzar la eficiencia y calidad en los servicios públicos, este elemento puede traer consecuencias

negativas. A corto plazo el cambio de los procedimientos administrativos tradicionales por contratos internos pueden economizar costos; pero a largo plazo esto implicará monitorear estos contratos creando una nueva burocracia con personas de mayor preparación que resultarán más costosas que las que elaboraban antes (Martínez, 2005).

De acuerdo con Guerrero (2008), la exigencia ha dado mayor flexibilidad en las organizaciones del sector público donde se ha derivado una crítica a los sistemas tradicionales de control administrativo debido a lo excesivamente minuciosos, rígidos, sofocantes, impenetrables y, a menudo, antiproductivos que han llegado a ser. Los resultados obtenidos a través de los contratos han contrariado en el sistema tradicional debido a que los sistemas aplicados se interesaban más por la observación de las normas internas que por la consecución de los objetivos según los resultados obtenidos.

Guerrero (2008) presentó una propuesta orientada a la flexibilidad que ofrecen los contratos según el tipo, traduciendo una mayor capacidad de decisión en las agencias y los gerentes dando como consecuencia por un lado, el debilitamiento de los mecanismos tradicionales del control administrativo, y por el otro, la presencia de nuevos mecanismos acordes con la relevancia otorgada a los resultados.

Los contratos por desempeño teniendo como principal característica promover una gerencia orientada hacia los resultados y hacia la evaluación en el sector público. "...Se caracterizan por forzar a todas las partes involucradas a especificar metas de desempeño, a revisarlas y, lo que es más importante a entablar diálogos entre ellas..." (Echeverría, 2001:5).

Guerrero (2008), considera que los contratos son un instrumento de gestión para generar eficacia, eficiencia y receptividad, sus objetivos se expresan en diferentes tipos de indicadores, cuentan con un clima de confianza, flexibilidad, transparencia y generalidad, son acuerdos negociados entre responsables, con objeto de clarificar expectativas, que sirve de base a resolver discusión frente a hechos imprevistos. Los contratos son de suma relevancia y pueden adoptar diversas modalidades de acuerdo a la finalidad para la cual sean formulados; según

Guerrero (2008), resaltan los siguientes:

- a) Acuerdos-marco: establecen las estrategias y prioridades entre un departamento y una agencia y se firma entre el ministro y el responsable de la agencia.
- b) Contratos-presupuestarios: se dedican a fijar techos de asignación presupuestaria entre el ministerio responsable de presupuesto y los ministerios sectoriales.
- c) Acuerdos de rendimiento organizativo: la idea es descomponer los objetivos estratégicos generales en objetivos operativos más específicos con indicadores de resultados.
- d) Contratos de rendimiento de los directivos: los directivos firman con sus superiores, como forma de precisar y objetivar lo que se espera de ellos para un determinado periodo de tiempo.
- e) Acuerdos entre financieros y proveedores: los centros productores reciben su financiación en función de la actividad que comprometen medida entre factores de costo, cantidad y calidad.
- f) Acuerdos de servicio a los usuarios de los servicios: estándares de servicio que un programa asegura a los beneficiarios del mismo, en términos de cantidad y calidad, que pueden identificar cauces de reclamación y compensación en caso de incumplimiento.

La administración por contratos ha sido una característica de suma importancia teniendo como objetivo general, mayor eficiencia y calidad en los servicios públicos, sin embargo, no se llevan a cabo adecuadamente. Así mismo, las prácticas administrativas negativas aplicadas sobre todo el órgano de gobierno local impide el conocimiento total de los contratos y seguimiento de los mismos realizados en trienios anteriores, situaciones que deben ser eliminadas para que esta forma de administrar pueda ser efectiva (Guerrero, 2008).

### *1.2.3 Rendición de Cuentas*

De acuerdo con Toledo (2009), la rendición de cuentas provienen del término inglés *accountability*, el cual no cuenta con un sinónimo o traducción exacta en el español; puede ser visto como fiscalización o responsabilidad; no obstante, la equivalencia hacia rendición de cuentas es mucho más puntual, ya que implica la responsabilidad del servidor público, hace referencia a la posibilidad de fiscalización por parte de otras instancias y de la propia ciudadanía, situación que concibe que la rendición de cuentas implica la obligación del gobierno para hacerse responsable, informar y justificar sus actos y decisiones; pero también el derecho de la instancia correspondiente de fiscalizar y llamar a cuentas a los funcionarios (Schedler, 2004; Ugalde, 2002).

La rendición de cuentas implica la posibilidad de que los diferentes agentes del gobierno se hagan responsables de sus decisiones y de sus actos, con la intención de controlar el abuso del poder y hacer coincidir el interés particular del servidor público con el del ciudadano, situación que ubica la rendición de cuentas como un elemento esencial de la democracia.

Si los funcionarios públicos tienen claro que pueden ser llamados a cuentas, existe mayor posibilidad de evitar la discrecionalidad y el usufructo del poder por parte de ellos, también se hace viable que el accionar gubernamental se adapte a las necesidades y requerimientos de la nación, depositaria de la soberanía en el marco de un régimen democrático (Toledo, 2009: 81).

Según Crespo (s/f), una persona que ostenta el poder político tiene la obligación de rendir cuentas, lo que implica tres aspectos principales, primero, que exista un canal de comunicación eficiente entre el agente público y sus controladores; segundo, que los controladores reciban la información que habrán de contrastar con su experiencia, a efecto de determinar incentivos o sanciones; y tercero, que exista un ámbito predeterminado formalmente en el que los controladores pueden aplicar los incentivos o sanciones correspondientes, de acuerdo con el accionar de los funcionarios.

Con base en lo anterior, la rendición de cuentas es el requerimiento que se hace a una organización pública para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar las responsabilidades derivadas de las mismas, lo cual incluye la posibilidad de la

sanción, no sólo electoral, sino también penal y administrativa (Nonell, 2002). Implica, hacer de conocimiento público las decisiones, resultados de programas y políticas, así como la consecuencia y seguimiento veraz de todas las acciones y labores gubernamentales.

De acuerdo con Arellano (2001) existen varios tipos de rendición de cuentas, la burocracia, cuya técnica de rendición de cuentas consiste en supervisar las reglas de operación por parte de una agencia interna con un alto grado de control; la legal, basada en relaciones contractuales entre una parte contralora externa y los miembros de la organización. La rendición de cuentas profesional se pone de manifiesto en situaciones técnicas o situaciones complejas con un bajo nivel de escrutinio desde una fuente de control interna; y la política, que es una rendición de cuentas de bajo nivel de escrutinio desde una fuente de control externa como pueden ser los ciudadanos, en la cual hay una gran discrecionalidad para manejar mecanismos y medios para llenar las expectativas.

La rendición de cuentas busca principalmente mantener informada a la sociedad de todos los movimientos que se realizan en la administración. No se trata de dar a conocer resultados buenos o malos, sino que implica niveles altos de profesionalización en la administración para que los resultados que se den a conocer a la sociedad sean veraces y objetivos.

Las rendición de cuentas indaga obligar a los encargados de administrar mejorar y efficientar sus labores y acciones. Sin embargo, los tintes políticos, entre los que destacan la ilegitimidad y competencia electoral, se han convertido en el contaminante número uno de la rendición de cuentas y del resto de la NGP. Esta situación declara la necesidad de renovar no solo manuales y procesos administrativos, sino la cultura de un país cuyo sistema burocrático Weberiano no logró implantarse atrayendo de lo contrario corrupción, clientelismo, nepotismo, entre otros, características que han pasado a formar parte no sólo de su sistema político, sino de la cultura social en México (Martínez, 2005).

Toledo (2009) señala que la rendición de cuentas puede ser de dos tipos, horizontal y vertical, la horizontal se refiere a las relaciones de control entre las agencias gubernamentales, mientras que la vertical, se refiere a la posibilidad del

control de la sociedad hacia el Estado. Ugalde (2002), entiende que la rendición de cuentas horizontal debe realizarse en un esquema de división de poderes, sistema de pesos y contrapesos en el que no prevalece ningún poder sobre otro. Mientras que el vertical, también llamada rendición de cuentas política, está fundamentada en las garantías individuales de libertad de expresión y asociación, permitiendo que los ciudadanos se organicen para defender causas e impugnar las decisiones gubernamentales, así como la promoción del cambio político, sanción, dotación de incentivos.

La rendición de cuentas por un lado, hace posible la reducción de la incertidumbre del poder, dado que se trata de una institución y, por otro lado, limita la arbitrariedad, previene y remedia el abuso del poder, siempre y cuando este se mantenga dentro de ciertas normas y procedimientos que tienen el reto de instrumentar a la administración pública, para que ésta sea capaz de ser predecible y transparente a la vista de la ciudadanía a la cual sirve, lo que implica construir mecanismos novedosos y pertinentes de rendición de cuentas (Arellano,1999).

“La rendición de cuentas, se encuentra enlazada a la nueva gerencia pública, puesto que ha sido promovida como postulado y herramienta, prácticamente por todos los tratadistas del tema, ya que la visión procedimental de la responsabilidad centrada en los resultados permitirá evaluar no sólo a una agencia o funcionario en particular, sino también al cumplimiento de los objetivos de la acción pública” (Toledo, 2009: 84).

#### *1.2.4 Tecnologías de Información y comunicación (TIC`S)*

De acuerdo con Guerrero (1999), las TIC`S son una característica de suma importancia debido a que exige sobre todo en los servidores públicos una nueva automatización en la producción y distribución de servicios gubernamentales, particularmente en el empleo de tecnología informativa. La importancia de las tecnologías de la información radica en la Modernización del Estado, pues una de las tareas fundamentales es ministrar mecanismos transparentes de gestión del Estado (Guerrero, 1999), mecanismos dependen en gran medida de la comunicación y de la posibilidad de reproducir la información, lo cual se agiliza con la tecnología de información.

Las TIC's operan de diferente manera y tienen efectos únicos, dependiendo la

manera en la cual ellas son utilizadas; no obstante, su relación con el desarrollo social y económico es consecuencia de algunas características básicas involucradas en mejorar la producción y comunicación de la información, como son compartir conocimiento, incrementar la productividad, superar los límites geográficos y una mayor apertura y transparencia (Martínez, 2005).

Según Martínez (2005), entre los beneficios que brinda el uso de las TIC's se encuentran el ahorro en la realización de trabajo y administración, reducción del costo de la provisión de información; en áreas como planeación y presupuesto, proporcionan mejor análisis y soporte en la toma de decisiones del proceso presupuestal, mejorando la eficiencia de éste. Las tecnologías de información además de eficientar al aparato administrativo, exige a los servidores públicos cierto nivel de conocimientos y capacitación para poder hacer uso de ellas. Sin embargo, en sociedades como la mexicana, dónde una parte considerable de la población sobre todo indígenas y personas de la tercera edad, no cuentan con la capacitación y acceso para hacer uso de las TIC's hace débil ésta característica tratándose de la administración pública.

A partir de los planteamientos de Batista (2003), las tecnologías de información son el punto de referencia del siglo XX y el principal rasgo del inicio del siglo XXI. La difusión de sus herramientas (computadoras, Internet, comunicación móvil) ha permitido a la sociedad lograr los instrumentos necesarios para hacer accesible el conocimiento a las masas. El mayor desafío de la era de la información es evitar la brecha entre aquellos que tienen y aquellos que no tienen acceso a los bienes y habilidades que se requieren en la era digital.

Las tecnologías de la información y comunicación puede ser una poderosa herramienta para el desarrollo de una nueva conciencia crítica y de participación ciudadana. Las TIC'S pueden ser usadas para prestar servicios al público, tales como la obtención de certificados generales, documentos personales identidad, información comercial, transferencias, contratos, defunciones, información notarial, o facilitar el pago de impuestos y obligaciones (Batista, 2003).

En el gobierno, el empleo del internet y las TIC'S son para conseguir una mejor administración del gobierno mediante la transparencia y el acceso público a la

información, reforzando la asociación fundamental entre el sector público y los ciudadanos. El gobierno también fomenta una participación más amplia de los ciudadanos en el proceso y gestión de los gobiernos. Para Pichardo (2004), el uso de las TIC'S en los gobiernos permiten mejorar el desempeño general de todas las actividades del gobierno; obtener mayor eficiencia en sus tareas; hacerlo más competitivo y contribuir a elevar la calidad de la gobernabilidad.

La medición de resultados en la ejecución de programas y la prestación de los servicios; logra mayor respuesta ante la demanda ciudadana. Dar respuesta “en tiempo real” a quejas, peticiones, sugerencias y demandas ciudadanas que antes se procesaban burocráticamente, fuera de oportunidad y aun costo elevando. Dar participación inmediata a los ciudadanos en el combate a la mala administración, el desperdicio y la corrupción y por último brindar a los usuarios o clientes, una gran variedad de servicios, con eficiencia, rapidez bajo costo y comodidad, sin desplazarse de su propio domicilio. Los gobiernos de los países desarrollados han comenzado a participar activamente en la incorporación de las nuevas tecnologías a las administraciones públicas (Pichardo, 2004).

#### *1.2.5 Descentralización*

La Descentralización, es una característica de suma importancia que forma parte importante y vital para la implantación de la Nueva Gerencia Pública. De acuerdo con Martínez (2005), la devolución de funciones públicas ha dado una nueva dimensión cualitativa y una nueva actualidad al antiguo debate entre centralización y descentralización. Tradicionalmente, en la mayoría de las federaciones europeas las constituciones requieren que una parte sustancial de las leyes federales sean administradas por los estados.

En el caso de la Nueva Gerencia Pública, la descentralización se justifica como un mecanismo adecuado para transferir hasta cierta escala algunas funciones, atribuciones, recursos presupuestales, operaciones y ejecución de programas, proyectos y obras públicas hacia las administraciones estatales y municipales, en algunos casos. El Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD), defiende decididamente la descentralización, con tal de que este proceso se

acompañe del mantenimiento de tareas esenciales por parte de los Gobiernos Centrales, de la vinculación de las reformas gerenciales con la reforma político institucional en la esfera estatal, y de la creación de incentivos de cooperación entre los niveles de gobierno.

La reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político (CLAD, 2001).

Para Canto (2001), parece difícil establecer un único sentido en el que el rescate de los niveles de gobierno se estén realizando a través de los procesos de descentralización, desde una cierta perspectiva la descentralización hace referencia a un traslación de responsabilidades de gobierno central a los locales, antes que traslación de recursos que permita que los gobiernos locales amplíen su posibilidades de acción y decisión.

La descentralización ha promovido el traspaso de responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, incluyendo la oferta de servicios básicos y, en algunos casos, de la inversión en infraestructura social y vial, en general, las desigualdades socioeconómicas y fiscales tanto intergubernamentales como intralocales. De tal manera que los diferentes niveles de gobierno están obligados a prestar servicios, y por ello el modelo gerencial toma gran importancia (Mejía, 1999).

Esta clase de descentralización administrativa está teniendo lugar en países, en los que los gobiernos nacionales han traspasado numerosas funciones a los diferentes órganos de gobierno que le componen. La descentralización "...es importante para lograr un orden. Cuando el control quiere llegar solamente desde un punto, o desde un gobierno central, no es viable que el reparto entre estados, municipios o divisiones sea correcto..." (Mejía, 1999:29).

Según Mejía (1999), los gobiernos descentralizados tienen que presentar un plan ante el gobierno central del país, dando puntos específicos y una manera en como el dinero se va a utilizar para la realización de ese plan, va a ser devuelto en

un término adecuado, explicando de donde saldrán los fondos y por qué es necesario la realización del proyecto. Lógicamente, estos proyectos tienen que estar ligados al crecimiento del estado o municipio, y será hecho en beneficio del país. Así mismo, los impuestos también tienen que ser separados y aunque haya un impuesto a la renta federal, habrá impuestos prediales e IVA que el gobierno estatal o municipal manejará para la educación del sector, escuelas, pavimentación, alumbrado etc. siempre ante la vista y dirección del gobierno central.

De acuerdo con Martínez (2005), la importancia de la descentralización radica en que además de crear una competencia entre estados o municipios, crea una responsabilidad bien definida sin la probabilidad de excusas, lo que ayuda al crecimiento interno del estado o municipio y en consecuencia al crecimiento económico del país. En los gobiernos municipales, la descentralización les permite atender las necesidades inmediatas del municipio, ya que son ellos los que se encuentran con mayor cercanía con la comunidad, de éste modo el ayuntamiento puede trabajar con más empeño en encontrar y proveer las soluciones a esas necesidades.

El orden que traería la descentralización bien aplicada aclararía a los pobladores del lugar en que están trabajando los impuestos derogados y daría una tranquilidad y muestra de honestidad gubernamental; lo cual contribuiría también con la implantación de modelos modernizadores de la administración pública de forma menos atribulada y compleja como los es la NGP (Martínez, 2005).

#### *1.2.6 Flexibilidad en la elaboración del presupuesto y las capacidades del gerente en la realización efectiva de su trabajo*

Otra característica de la Nueva Gerencia Pública se halla en la elaboración del presupuesto, la flexibilidad puede ser introducida en distintas etapas del ciclo presupuestario. El proceso de formulación del presupuesto depende en gran medida de cómo está estructurada la ley presupuestaria y con qué nivel de detalle la legislatura ejerce el control de los gastos (Martínez, 2009).

Existen dos tendencias principales con miras a otorgar mayor flexibilidad que pueden ser identificadas en esta fase. En primer lugar, los países se alejan cada vez

más del enfoque clásico desde la base hacia el vértice para la formulación del presupuesto. Va hacia un ejercicio desde el vértice hacia la base (“top-down”), donde el Consejo de Ministros establece techos fijos para el total de los gastos gubernamentales, y qué debería ser asignado a cada ministerio. Este nuevo proceso promueve el control del gobierno sobre gastos agregados y facilita la resignación de recursos. En segundo lugar, en cierto número de países, los Parlamentos no discuten ya las asignaciones individuales, sino la dirección y las tendencias generales de los gastos del gobierno (Plascencia, 2006).

Finalmente la gerencia de personal, en forma similar a la flexibilidad del presupuesto, la devolución de autoridad en la gerencia de personal también involucra varias escogencias en términos de los elementos y grados de flexibilización. Se ha prestado una gran atención a la determinación del pago, pero las flexibilidades de la gerencia de personal pueden implicar igualmente muchos otros elementos, tales como los sistemas de clasificación de cargos, la movilidad, términos de los procesos de reclutamiento/empleo y acuerdos laborales.

Otra de las características que se encuentran intrínsecamente ligadas a la NGP está en las diferentes capacidades que el gerente debe tener para realizar su trabajo de manera efectiva. La capacidad para gestionar en la complejidad, para la movilización del potencial humano de las organizaciones públicas lo que implica dotarse de elementos que lo conviertan en un líder y lo centren en la búsqueda de procesos organizacionales que logren dar respuesta a la sociedad, la capacidad para la negociación que le permita atender las demandas de los grupos sociales (Plascencia, 2006).

La capacidad para actuar como agente de cambio desarrollando destreza para el trabajo en equipo, como principio organizador para atender las actividades superiores a la administración pública. Las capacidades técnico-políticas que comprenden la interrelación entre las tres variables fundamentales sobre las cuales son: capacidad de gobierno, proyecto de gobierno y gobernabilidad del sistema. Finalmente, pero no menos importante, la sensibilidad ética de la función pública que indica el desplegamiento de todas sus capacidades para desarrollar sus funciones dentro de un marco valorativo, de acuerdo a los intereses nacionales y el bien

común.

La gerencia pública con base en sus características tiene entonces como objetivo el mejoramiento de la capacidad de gobierno para lograr un incremento de la gobernabilidad y tener en condiciones de mejora continua los procesos administrativos, y así resolver de manera eficiente y expedita los problemas que presenta la sociedad (Guerrero, 1999).

### **1.3 Planeación Estratégica – Nueva Gerencia Pública**

La planeación estratégica ha tenido un impacto importante en la Nueva Gerencia Pública y se ha vuelto vital para la implantación y correcto funcionamiento de ésta. El concepto de la planeación estratégica se ha desarrollado fundamentalmente en el ámbito empresarial. Surgió como una herramienta necesaria en las instituciones privadas en los años sesenta y setenta; a partir de los ochenta se ha venido haciendo necesaria en la gestión de organizaciones públicas....Esto debido a que este tipo de organizaciones se han introducido a un entorno cambiante en el que la misma sobrevivencia no está garantizada, los participantes en sus sector de actividad, cada día son más, más diversos, y más dinámicos en sus participación... (Cabrero, 2000:26).

El número de variables que participa en la atención de cualquier programa gubernamental también se ha incrementado, y la necesidad de reflexionar continuamente sobre la razón de ser de cada organización gubernamental, se debe realizar ante los procesos de reforma estatal y de gobierno que la mayor parte de los gobiernos han emprendido desde hace casi dos décadas (Cabrero, 2000).

De acuerdo con Cabrero (2000), los objetivos finales de la planeación estratégica son flexibles y no rígidos de modo que pueden evolucionar con el tiempo dado que emanan de una misión más amplia. Supone que las variables del contexto son cambiantes e inestables por lo que el permanecer inactivo puede deteriorar críticamente el nivel de logros actual. Asimismo, supone que la evaluación debe ser permanente, así como un mecanismo de monitoreo y seguimiento. Finalmente admite que lo trascendente no es el documento llamado *plan*, sino el sistema de planeación que se construye alrededor del mismo.

La planeación estratégica, es el proceso que se sigue para determinar las metas de una organización y las estrategias que permitirán alcanzarlas (Bonneyoy y Armijo, 2000: 62). Es un conjunto de procesos que son requeridos para la modernización administrativa. De no efectuarse de manera precisa, las instituciones pueden ser afectadas por no tener definidos sus objetivos y metas y a su vez, por no realizar las acciones necesarias para alcanzar dichos objetivos. En este tenor, la planeación estratégica implica el proceso a través del cual se declara la visión y la misión de las instituciones, el análisis de la situación interna y externa de ésta, el establecimiento de objetivos generales, y la formulación de estrategias y planes estratégicos necesarios para alcanzar dichos objetivos.

La planeación es un proceso amplio que cubre aspectos de carácter macro de mediano y largo plazo, tiene que ver con la identificación de temas estratégicos y las acciones que fijan las prioridades de las diferentes instituciones. Ejemplo, de su importancia, es el uso que tiene desde las campañas electorales, donde los diferentes partidos políticos desarrollan y presentan un posible Plan de Gobierno en el caso de resultar electos, y se trata de articular y operacionalizar mediante el Plan Nacional de Desarrollo, los diferentes Planes Estratégicos y los Planes Anuales Operativos de las instituciones (Sánchez, 2003).

Es importante señalar que el uso de la planeación estratégica se encuentra en el ámbito público y por ende forma parte intrínseca de la Nueva Gerencia Pública, el cual, se concibe como una herramienta imprescindible para identificar prioridades y asignar recursos en un contexto de constantes cambios difíciles de detectar y de altas exigencias internacionales, así como de los productores nacionales y de los ciudadanos.

La planeación estratégica se formula a partir de un análisis crítico de las razones de interés público que determinan la existencia de la organización. Estas pueden ser muy variadas pero lo más importante es que no sean formuladas de manera ambigua. Si éste fuese el caso, se requiere precisar dichas razones con las autoridades políticas y sobre todo definir que se espera de la institución, cómo va a evaluarse su rendimiento y cuáles son los límites y atribuciones de los actos que el gobierno debe realizar (Sánchez, 2003:44).

La planeación estratégica según Guerrero (2008) considera que se ha

distinguido por dos alternativas de las gestiones administrativas sumamente valiosas e íntimamente ligadas a la finalidad de la Nueva Gerencia Pública que es por un lado la gestión por objetivos o resultados y la gestión de proyectos. La gestión orientada a resultados pretende identificar objetivos, metas e indicadores que permitan evaluar los resultados, con el propósito de alinear las prioridades a los recursos y establecer la base para el control y evaluación de las metas. Así mismo busca establecer sistemas de control internos de gestión donde se definan las responsabilidades en la organización por el cumplimiento de metas. Mientras que la gestión de proyecto es un conjunto de actividades relacionadas para lograr un fin específico, con un comienzo y fin claros, sujeto a tres "restricciones" principales: Tiempo, Presupuesto y Alcance.

De acuerdo con Martínez (2005), la planeación estratégica se realiza a nivel de la organización, es decir, considera un enfoque global. Se basa en objetivos y estrategias generales, así como en planes estratégicos, que afectan una gran variedad de actividades, pero que parecen simples y genéricos. Debido a que la planeación estratégica toma en cuenta a la institución en su totalidad, ésta debe ser realizada por la cúpula de la institución y ser proyectada a largo plazo. Teóricamente se establece un periodo de cinco a diez años, aunque en la práctica, hoy en día se suele realizar para un periodo de tres a un máximo de cinco años, esto debido a los cambios constantes que se dan en el mercado.

Dentro de las bases de la planeación estratégica se encuentra la elaboración de los demás planes de la institución, tanto los planes tácticos como los operativos, por lo que un plan estratégico no se puede considerar como la suma de éstos. Una de las características de la planeación estratégica es su movilidad y flexibilidad, cada cierto tiempo se analizan y se hacen los cambios que fueran necesarios. Asimismo, es un proceso interactivo que involucra a todos los miembros de la institución, los cuales deben estar comprometidos con ella y motivados en alcanzar los objetivos (Castelazo, 2008).

De acuerdo con Guerrero (2008) la realización de la planeación estratégica cuenta con varios pasos, que a grosso modo son los siguientes:

- Declaración de la visión que indica hacia dónde se dirige la institución en el

largo plazo. Responde a la pregunta ¿qué queremos ser?

- Declaración de la misión y establecimiento de valores. Es una declaración duradera del objeto, propósito o razón de ser de la empresa. Responde a la pregunta ¿cuál es nuestra razón de ser?. El establecimiento de valores hace referencia a cualidades positivas que posee una institución. Tanto la misión como los valores le dan identidad a la organización.
- Análisis externo de la empresa. Busca detectar y evaluar acontecimiento y tendencias que sucedan en el entorno de la empresa, para identificar así sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA externo).
- Análisis interno de la empresa. Busca estudiar los diferentes aspectos o elementos que puedan existir dentro de una empresa, para conocer el estado o la capacidad con que ésta cuenta, y detectar sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA interno).
- Establecimiento de los objetivos generales que son los que definen el rumbo de la empresa y siempre son de largo plazo.

Una vez realizado los análisis externos e internos de la institución, se procede a establecer los objetivos que permitan lograr la misión, y que permitan capitalizar las oportunidades externas y fortalezas internas, y superar las amenazas externas y debilidades internas. Estos objetivos se establecen teniendo en cuenta los recursos o la capacidad de la institución, así como la situación del entorno.

- Diseño, evaluación y selección de estrategias.
- Diseño de planes estratégicos que consisten en documentos en donde se especifica cómo es que se van a alcanzar los objetivos generales propuestos, es decir, cómo se van a implementar o ejecutar las estrategias formuladas. (Guerrero, 2008).

En el plan estratégico se debe señalar cuáles serán los objetivos específicos que permitan alcanzar los objetivos generales, cuáles serán las estrategias específicas o cursos de acción que se van a realizar, que permitan alcanzar los objetivos específicos así como los recursos que se van a utilizar, y cómo es que se van a distribuir, los encargados o responsables de la implementación o ejecución de las estrategias y cuándo se implementarán o ejecutarán las estrategias, y en qué

tiempo se obtendrán los resultados.

Con base en lo anterior, la planeación estratégica y la NGP, forma parte de la modernización administrativa cuyo afán es llegar a los objetivos planteados a partir del uso de técnicas herramienta, racionalidad y flexibilización de la administración.

Los países de América Latina que están iniciando la implantación de iniciativas de gerencia pública, que contemplan el uso de los indicadores de evaluación del desempeño como una herramienta de medición de resultados y de mejoramiento de la gestión, deben considerar la visión crítica sobre las fortalezas y debilidades del proceso por parte de los países de América Latina y de la OCDE que llevan un camino recorrido con aciertos y errores (Bonney y Armijo, 2000: 99).

El trabajo de la planeación estratégica en búsqueda continua de resultados la convierte en una parte esencial y una de las herramientas primordiales que componen a la Nueva Gerencia Pública. Además de exigir resultados al interior y exterior de las organizaciones encargadas de la administración pública, requiere personal especializado que realice la planeación estratégica para que tanto los objetivos como los resultados vayan acorde a las necesidades de la administración y de la sociedad.

#### **1.4 Transparencia y Gobernanza**

La Transparencia y la Gobernanza son definiciones necesarias en esta investigación ya que de acuerdo Castelazo (2007), son herramientas que deben prevalecer dentro de una administración para que las características propias de la Nueva Gerencia Pública tengan la posibilidad de articular en las actividades de la Administración a la que se esté adaptando.

Ambas herramientas se encuentran intrínsecamente ligadas debido a que aluden no sólo a la faceta pública del poder, sino también a la necesidad de que los gobernados, en un esquema horizontal del poder, tengan la oportunidad de conocer, identificar y valorar el desempeño de las instituciones públicas, considerando la calidad de la gestión que deben acreditar en favor del interés general. Bajo tal afirmación, es claro que únicamente el poder democrático abre la posibilidad a que los ciudadanos tengan el derecho de acceder a la información pública gubernamental, la cual se genera mediante el concurso de agentes, instancias y

responsables de la burocracia (Uvalle, 2006).

La aplicación adecuada de ambas prácticas significaría que los gobernados tienen el derecho y la oportunidad de conocer el estado que guardan los asuntos de gobierno, solicitando para ello, la información que sea de su interés. La solicitud da vida al derecho a la información y es una opción para conocer, valorar, cuestionar, reconocer o puntualizar algún aspecto de la vida comunitaria, a través de datos e informes que se producen en las oficinas gubernamentales. Sin embargo, es ineludible no dejar de lado la necesidad de una ciudadanía interesada por los asuntos públicos, concientizada y con un cambio cultural en cuanto a política se refiere, para que la transferencia y la gobernanza lleguen a su fin.

Según Uvalle (2008), la transparencia es el camino que permite que el poder no sea inaccesible a los gobernados y al mismo tiempo, es la fórmula institucional que combina la administración de la información de carácter público (que está a cargo de los cuerpos burocráticos) y la vigencia del derecho a la información que invocan los ciudadanos en las democracias modernas.

La transparencia entendida como una política pública, se explica en razón de la Gobernanza, porque se relaciona con prácticas horizontales del poder, en las cuales los gobernados tienen el derecho a informarse sobre el comportamiento institucional del Estado (Uvalle, 2008; 102). Con base en lo anterior, el concepto de transparencia no es sólo una práctica más, sino un derecho importante que se relaciona con los nuevos vínculos que se establecen entre el Estado y los ciudadanos. Una característica lo principios de lo común, lo accesible, lo visible y lo manifiesto.

En una sociedad democrática, la práctica de transparencia no responde sólo a las posibilidades que tienen los ciudadanos de conocer la fundamentación de las decisiones de la transparencia es que responde a lo público, lo cual implica que se rige por que se adoptan en los órganos del Estado, el modo en que se aplican los recursos públicos, las agendas y bienes de los más importantes funcionarios o los antecedentes que se obtienen de estudios, encuestas y otras investigaciones (Martínez, 2007). Todas esas importantes materias son, en realidad, aristas del principio de transparencia y del deber que asiste no sólo al sistema político, sino a la comunidad nacional de hacer visibles aquellos elementos, aspectos, gestiones y

resoluciones que tengan interés público, aún si suceden y se desarrollan en relación a recursos, entidades y agentes privados.

En otras palabras, se puede entender a la transparencia como la percepción de la población y la opinión pública de que los actos y decisiones tomadas por los funcionarios públicos y, principalmente por las autoridades políticas o públicas, se han realizado a través de un exhaustivo diagnóstico y análisis de todas las posibilidades u oportunidades existentes en el entorno, por lo cual es la decisión y acto más beneficioso para aquella área donde incide (Toledo, 2009).

Como es de notarse, la transparencia implica la participación de diferentes actores, funcionarios públicos y ciudadanos, lo cual la apega con la Gobernanza, que de acuerdo con Goma y Blanco (2002) esta puede definirse como un proceso aplicado a cualquier acto colectivo donde no sólo se limita a decidir la orientación que van a tomar los actores, sino quién participa en la decisión y a qué título:

Implicaría: a.- el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político; b.- un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de las redes plurales; c.- una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos (Gomà y Blanco, 2002; 1-2).

El concepto de Gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Implica "...un cambio de sentido del gobierno, un nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad..." (Rhodes, 1997: 652). En este sentido se puede decir que existe ya una participación ciudadana.

Rhodes (1997) afirma que la esencia de la Gobernanza es la importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso exclusivo a las autoridades gubernamentales ni en las sanciones decididas por éstas. No se caracteriza por la jerarquía, sino por la interacción entre actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones.

Así, la Gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación,

control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos. Kooiman, propone definir la Gobernanza como “los patrones y estructuras que emergen en un sistema sociopolítico, como el ‘común resultado’ de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados” (Kooiman, 1993: 258). En este sentido, puede decirse que hay vida más allá del gobierno (Aguilar, 2000: 30), que existen también otros dispositivos y principios de autorregulación social, cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la cohesión social.

Gobernanza son los arreglos formales e informales que determinan el modo en que se toman las decisiones públicas y su ejecución, con el propósito de mantener los valores constitucionales de los países frente a problemas, actores y contextos cambiantes (OECD, 2005). Implica que la acción pública moderna no sólo está determinada por el Estado, sino además por actores privados, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil.

Hoy nos encontramos frente a una redefinición de lo público y lo privado, que en palabras de Uvalle tiene que ver con “...definir programas de acción conjunta que coadyuven al mejor aprovechamiento de los recursos escasos... para...asumir responsabilidades compartidas que correspondan a la cultura de la democracia...” (Uvalle, 2004:139).

A lo anteriormente descrito, la Transparencia y la Gobernanza son herramientas que de usarse de forma adecuada bajo parámetros que permitan su desarrollo y aplicación dentro de la administración pública, son capaces de dar un giro importante a la forma de gobernar. La participación ciudadana, es un factor constante en cualquiera de los dos conceptos. La transparencia no es posible sin la dedicación y preocupación ciudadana, es decir, pueden existir los mejores sistemas de transparencia pero si no existe interés ciudadano su éxito sería nulo.

La Gobernanza permite que la toma de decisiones se lleve a cabo tomando en cuenta la opinión y participación ciudadana, sin embargo, no es posible si la sociedad mexicana se encuentra por debajo de los niveles de concientización política que tales herramientas requiere.

## **1.5 Servicio Profesional de Carrera y Profesionalización**

El Servicio Profesional de Carrera y la Profesionalización se han considerado en el mundo como paradigmas de eficiencia y un modelo a seguir para aquellos países cuyos gobiernos no los tenían. Francia, Estados Unidos y Reino Unido, entre otros, tenían cuerpos de funcionarios con gran prestigio y fuerte estabilidad en el empleo. Sin embargo, la mezcla de demandas y expectativas cambiantes propiciaron el cambio de concepción y preparación de los servidores públicos (INAP, 2007).

Un profesional es aquella persona que realiza su trabajo con conocimiento y aplicación de los mismos. Sé es profesional, en el sentido ético; y sé es profesionista, porque se profesa o se ejerce una profesión u oficio. Por ello los gobiernos tienen que diseñar y aplicar respuestas puntuales a problemas específicos de manera racional, especializada y profesional. Las viejas aptitudes son descartadas y se demandan nuevos tipos de conocimiento, habilidades y programas de entrenamiento. Las estructuras roles y culturas organizacionales se etiquetan como ilegítimas y se legitiman nuevas, comprometiendo aún más un cambio necesario (INAP, 2007).

Ante tales exigencias, países anglosajones y europeos han realizado reformas profundas, con la intención de mejorar el servicio brindado por parte de los funcionarios públicos, de modo que, la profesionalización hoy en día es imprescindible. De acuerdo con Pardo (2001) los procesos de transformación que han desembocado en la profesionalización e implantación del servicio profesional de carrera en México son la revalorización de la eficiencia y el consecuente desplazamiento de la experiencia como factor de cambio; la obligación de la alta burocracia para responder cada vez más a los mandatos de sus superiores políticos; el sector privado como ejemplo de “buena administración”; y la creciente vinculación internacional.

El servicio profesional de carrera busca maximizar la eficiencia como resultado de perfección de la organización jerárquica. Así, la profesionalización de la función pública se erige como un mecanismo de reclutamiento de los mejores, que brinda capacitación (inicial y permanente) donde el mérito determina la promoción y el ascenso y garantiza una justa separación de los cargos. Los principios rectores del sistema son: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y

competencia. Es por ello que se hace énfasis de una transparencia que fije los mecanismos de una buena profesionalización a los servidores, emitiendo la participación de una Gobernanza eficiente y eficaz.

El servicio profesional de carrera, es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea el interés común, son consideraciones políticas de grupo a partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades. Los elementos comunes que se desprenden de la mayor parte de las definiciones giran alrededor de la necesidad de introducir en la función pública tanto fundamentos éticos para lograr una actitud y comportamiento honorable por parte de los funcionarios, como un conjunto de reglas que administren y desarrollen al personal para que la administración pública responda con eficiencia y eficacia a las demandas de la sociedad (Pardo: S/f).

De acuerdo con Pardo (S/f), un servicio profesional de carrera implica comenzar un continuo proceso de profesionalización de la función pública y su personal en por lo menos tres frentes: reclutamiento y selección, capacitación y formación, y evaluación del desempeño. Primero es, el establecer procedimientos de ingreso meritocráticos (concursos, revisiones exhaustivas de antecedentes profesionales), los sistemas de servicio civil permiten que las organizaciones públicas atraigan y seleccionen a los mejores candidatos del mercado laboral.

Segundo, los sistemas de carrera introducen mecanismos para formar y capacitar a los funcionarios tanto en los temas teórico-prácticos relacionados con sus tareas cotidianas, como en los que resultan necesarios para desarrollar habilidades gerenciales o de trabajo grupal, o en los que están orientados a construir criterios y valores éticos para el desempeño de las actividades públicas. Finalmente, los servicios civiles contemporáneos incluyen sistemas de evaluación del desempeño para verificar que los funcionarios realizan sus tareas conforme a ciertos estándares de servicio (Dussage, 2005: 771). En necesario tener con una capacitación eficiente, no tendrá sentido si los servidores públicos son capacitados y no conozcan sus labores.

El principal objetivo del Servicio Profesional de Carrera es garantizar la igualdad

de oportunidad en el acceso a la función pública, que el ingreso y ascenso esté basado en el mérito, lograr una mejor formulación de políticas, dotar de estabilidad a la administración pública y profesionalizar a la función pública.

Para muchos gobiernos, profesionalizar significa mejorar los procesos de selección para atraer a los mejores candidatos del mercado laboral. También significa crear mecanismos que permitan garantizar, en forma permanente, que los servidores públicos cuenten con los conocimientos y las habilidades que requieren para desempeñar sus tareas y actividades.

La prestación de los servicios públicos, las tareas de justicia, la administración de la vida económica, la conducción de los asuntos políticos, el manejo de la política económica, de las relaciones exteriores y el logro del bienestar social, son, entre otros, deberes básicos que el gobierno tiene a su cargo.

Para cada uno de ellos, la preparación, pericia y habilidades de los servidores públicos son necesarias y hoy en día prácticamente obligatorias. Dirigir y coordinar a los ciudadanos implica que los gobiernos sean aptos para recoger demandas, escuchar problemas y seleccionar opciones de solución. La carencia de aptitud para proporcionar un servicio profesional de carrera moderno y eficiente provoca costos negativos para los gobiernos, y en consecuencia para el país.

Cuando el servicio profesional de carrera es apto, responsable y oportuno, la relación gobierno-ciudadano es alentadora, ratificándose los compromisos en favor del bien público. De ahí que, el servicio profesional de carrera es considerado como elemento de gran importancia en el funcionamiento de los gobiernos democráticos. Esto significa que no es sólo un asunto de trámites, expedientes, y muestra de conocimientos, sino un medio para que la relación gobierno-ciudadanos sea constructiva, respetuosa y confiable.

La Profesionalización es un proceso de transformación gradual que implica un cambio de mentalidad en cada uno de los elementos de la organización (Belausteguigoitia, 2003). Para que este proceso sea eficaz, debe iniciarse con el compromiso de quienes encuentran en las máximas posiciones jerárquicas. Para obtener una certificación, por ejemplo de ISO 9000, se requiere que este se involucre en forma total en el proceso de transformación.

La Profesionalización como proceso es una exigencia que deviene del desarrollo social y que como tendencia es deseable porque garantiza mayor calidad en el desempeño profesional. La existencia del Servicio Profesional de Carrera pretende profesionalizar el sector público, sin embargo, requiere de seguimiento y fundamento legal que proteja el proceso limpio y transparente del mismo.

El éxito del Servicio Profesional de Carrera en las administraciones públicas obliga a sensibilizar a su personal desde los niveles inferiores y líderes sindicales. La importancia de profesionalizar el sector público, habla de un gran paso hacia la modernización administrativa del país, sin tal avance es imposible implantar exitosamente cualquier modelo administrativo, sobre todo cuando se habla de la Nueva Gerencia Pública.

### **1.6 Características generales de un gobierno apto para la implantación de la Nueva Gerencia Pública**

La implantación de modelos administrativos como la Nueva Gerencia Pública (NGP) ha alcanzado a gobiernos en gran parte del mundo. Sin embargo, a pesar del éxito que la NGP ha tenido en algunos países como Gran Bretaña, Francia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos, donde éste modelo ha logrado efficientar, ordenar y flexibilizar notablemente sus administraciones públicas, la implantación de la NGP en países de América Latina como México, no ha resultado del mismo modo.

La Administración Pública en los países occidentales se comprendía tradicionalmente dentro del modelo Burocrático-Weberiano, que se caracterizaba, entre otros factores, por la previsión, la regularidad, la unidad de mando y fundamentalmente por su carácter jerárquico vertical. Conforme los gobiernos fueron aumentando su complejidad debido a la necesidad de responder a las demandas ciudadanas cada vez más complicadas, y las exigencias propias de la administración pública, aparecieron también innovadores enfoques cuya pretensión era flexibilizar el modelo burocrático.

El modelo Weberiano-Burocrático entró en crisis en los años setenta, precisamente cuando empezó a deslegitimarse el Estado de Bienestar prevaleciente en los países desarrollados. En tal sentido, fue generalmente aceptado que la

administración debía someterse al control y análisis de la eficiencia y eficacia. A partir de la década de los setentas y con fuerza en los años ochenta surgió el modelo de la Nueva Gerencia Pública, cuya idea es trasladar a la administración pública no solamente técnicas de la administración de negocios sino también sus “valores” (Behn, 1998).

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones que trae la Nueva Gerencia Pública las características de los gobiernos cuya administración tradicional se volcó en un intento del modelo Weberiano, dejando de lado los principios y objetivos que éste modelo burocrático buscaba para dar paso a la corrupción, nepotismo, compadrazgo, poca o nula especialización de los departamentos administrativos, rigidez y control interno así como resultados entintados por intereses políticos, han dejado marcados a los gobiernos volviendo cada vez más difícil la implantación de la NGP (Cabrero, 1995: 30).

La Nueva Gerencia Pública es un modelo funcional que ayuda a crear marcos de análisis para observar la realidad. El problema no se encuentra en el modelo, sino en las acciones de los gobiernos que no han permitido el surgimiento de una administración pública eficaz, eficiente y profesionalizada, capaz de hacer uso de las útiles herramientas que trae el modelo. La intención primaria de la NGP es trabajar en busca de resultados, de manera eficaz y eficiente, para así formar administraciones públicas capaces de responder a su trabajo primordial que es dar resolución a los problemas buscando en bien común (Tecco y López, 2004).

El modelo gerencial no debe ser implantado de manera exacta como se ha desarrollado en otros gobiernos. Necesita ser adaptada a las necesidades y características propias de cada país, aunque sin lugar a duda, los gobiernos necesitan tener características bien instauradas propias del modelo burocrático Weberiano.

Hoy en día la burocracia ha sido mal entendida. Para la sociedad se ha convertido en un problema, puesto que en lo primero que se percata cuando se hace referencia a la frase “burócrata” es la imagen de un personaje que vive a través del cobro de impuestos de la ciudadanía, una persona que está detrás de alguna ventanilla de servicio en algún hospital o tesorería pública. Se ven generalmente

como funcionarios públicos corruptos e ineficientes en todos los trámites burocráticos. Sin embargo, la burocracia es un modelo administrativo que, de implantarse adecuadamente, permitiría la modernización administrativa de forma ordenada y menos atribulada.

El tipo de organización administrativa puramente burocrático es, desde un punto de vista técnico, capaz de lograr el grado más alto de eficiencia, y en este sentido es el medio formal más racional que se conoce para lograr un control efectivo sobre los seres humanos. Es superior a cualquiera otra forma en cuanto a precisión, estabilidad, disciplina y operabilidad. Por tanto, hace posible un alto grado en el cálculo de resultados para los dirigentes de la Organización y para quienes tienen relación con ella. Finalmente, es superior tanto en eficiencia como en el alcance de sus operaciones, y es formalmente capaz de realizar cualquier tipo de tareas administrativas (Weber, 2000).

La práctica burocrática en países como el que se desarrollo en el gobierno mexicano, tiene atribuciones de lentitud, exceso de trámites, distanciamiento total entre el servidor público y el ciudadano. En otras palabras, la burocracia es un mal "irremediable" que el ciudadano percibe como un fantasma que pesa demasiado y que le resulta muy costoso (Aguilar, 2007). El modelo burocrático que plantea Max Weber, y que regularmente es conocido también como Administración Tradicional, hace referencia a un modelo en el cual los trámites y forma de ejercer los cargos públicos requieren preparación y especialización por parte de los funcionarios y al mismo tiempo para que un funcionario haga su trabajo, también debe gozar de ciertos derechos (Weber, 2000).

Weber (2000) señala que deben existir horarios, remuneración y ciertos beneficios para el funcionario. Este, a su vez debe, ser una persona que cumpla con sus obligaciones, que es, servir a la sociedad, sin en cambio, uno de los grandes problemas de la burocracia es que el hecho de que existan horarios remite a un atraso en los trabajos, cosa que no debería de ser cuando el funcionario ama su trabajo y sabe lo que hace.

Los postulados de Weber hacen referencia a un estilo burocrático que funciona como Administración Pública Tradicional, tal modelo no ha logrado ser instaurado de

manera efectiva, debido a los diferentes vicios que lo asedian como es la corrupción y la poca preparación de los funcionarios en las diferentes áreas en las que se desenvuelven. Las principales características del Modelo Burocrático Weberiano tienen que ver con la legalidad de las normas y de los reglamentos, el carácter formal de la comunicación, la racionalidad en la división del trabajo, la impersonalidad en las relaciones de trabajo, establecer jerarquías bien definidas de la autoridad, rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales, competencia técnica y meritatoria, especialización de la administración y de los administradores, una clase separada y diferenciada de la propiedad, profesionalización de los participantes y completa previsibilidad del funcionamiento (Weber, 2000).

El propósito de tales características de acuerdo con Weber (2000), es apelar a un tipo de administración eficiente, estructurado y bien organizado, además de contar con la prestación de servicios públicos sensibles a las necesidades de los ciudadanos debido a que los servidores y funcionarios públicos, con base en el modelo de Weber debería contar en un primer momento con lealtad, y sobre todo profesionalización que no se quedaba en el ámbito intelectual en forma exclusiva, sino que hace alusión a un profesional laboral, e interesado en su área.

Con base en lo anterior, los gobiernos requieren de un modelo que procure el bienestar de su sociedad haciendo uso del mayor número de herramientas posibles acordes a su comunidad y cultura. La implantación completa de las características del modelo burocrático legal racional puede permitir la introducción posterior de nuevos modelos y herramientas funcionales para la flexibilización de ésta como lo es la Nueva Gerencia Pública.

Durante mucho tiempo la forma de administrar en países europeos y Estados Unidos fue el modelo burocrático. Estos países han revolucionado al grado de instaurar nuevos modelos como el de la Nueva Gerencia Pública o New Public Management con éxito, debido a que el modelo Weberiano fue implantado de forma satisfactoria, cuestión que, en países de América Latina no ha sucedido.

La NGP no nace con la finalidad de hacer a un lado el modelo burocrático, sino para flexibilizar y hacer menos engorrosos los trámites, así como efficientar el trato de los funcionarios públicos y servicios públicos que ofrecen las instituciones y

organismos gubernamentales.

El modelo gerencial, requiere de ciertas características ya implantadas en las administraciones públicas para poder implantarse adecuadamente, de tal modo que, un gobierno al no haber logrado instaurar la Administración Tradicional, no puede implantar un modelo gerencial, ya que este requiere de una burocracia bien establecida y organizada.

## **Capítulo 2**

### **El Modelo Gerencial en México y América Latina**

En México es posible identificar acciones emprendidas por los gobiernos para cambiar la lógica funcional de la burocracia y reformar la administración pública, tanto a nivel federal como local. Ante este panorama, a continuación se pretende dar a conocer la manera en que la Nueva Gerencia Pública (NGP) se ha introducido en las dependencias públicas del país a nivel federal, estatal y local, basada en el estudio de las acciones organizacionales y normativas adoptadas por los gobiernos para hacer de la NGP una herramienta en el quehacer diario de los funcionarios según sus responsabilidades.

El presente capítulo se encuentra integrado por tres secciones. En la primera, se muestra una revisión general e histórica de la introducción del modelo gerencial a partir de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). En la segunda sección, se abordan los cambios que el Estado ha sufrido en cuanto a sus funciones y que han impactado a los países latinoamericanos. Finalmente se da a conocer la introducción de la NGP en México así como algunas de las acciones organizacionales y normativas que se han llevado a cabo en la modernización administrativa en los gobiernos federal, estatal y municipal.

#### **2.1 La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Modelo Gerencial**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) son abordados en la presente investigación, ya que han prevalecido dentro de su objetivo para hacer proceder al Estado en toda entidad inmersa en prácticas de carácter administrativo y gubernamental, guiadas por la búsqueda exclusiva de valores como la eficiencia, la eficacia y la economía, y en alguno por preocupaciones en torno a la naturaleza

política del Estado que lo obliga a ser una instancia de regularización del conflicto social.

De acuerdo con Guerrero (2008), los rasgos fundamentales que caracterizan las propuestas de cómo deberán ser gestionados los asuntos se encuentran encomendados al gobierno bajo la perspectiva de la NGP, debido a que alcanzan su mayor grado de sistematización en los modelos presentados por la OCDE y el CLAD. Es importante señalar que se ha clasificado en dos grandes corrientes y modelos de gestión diferenciadas. Por un lado se le ha considerado a la llamada corriente neoempresarial donde hace alusión a la economía, la eficacia, y la eficiencia de los aparatos públicos, y proponen la clientelización de los ciudadanos. Por otro lado existe la llamada corriente neopública, cuyo énfasis recae en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gerencia pública (Ramio, 2001:2).

Así mismo, resaltan dos posturas primordiales en la Nueva Gerencia Pública que hacen eco en las diversas propuestas para su presentación sistematizada de lo que a su entender ha de ser el desempeño gubernamental en la prestación de los servicios públicos: los modelos de la OCDE y del CLAD. Por su perspectiva se puede considerar el primero como parte constitutiva de las llamadas corrientes neoempresariales, en tanto que el segundo se ubica al interior de las llamadas corrientes neopúblicas.

Para la OCDE, un buen gobierno será aquel que observe los siguientes rasgos (Ramio, 2001: 44):

- Restringir su participación en la prestación directa de servicios.
- Dedicarse más a aplicar un marco flexible en el que pueda desarrollarse la actividad económica.
- Regular mejor, disponiendo de una información más completa sobre los efectos posibles.
- Evaluar permanentemente la eficacia de las políticas seguidas.
- Reforzar su capacidad de gerencia previsor y de dirección para una mejor adaptación a los desafíos económicos y sociales futuros.
- Dirigir los asuntos públicos de una manera participativa.

Mismas que se consideran como la principal caracterización del Estado y del gobierno deseable.

La OCDE (1997) considera que la administración pública se hace extensiva, al demandar la existencia en todos los niveles, sea más eficiente, más eficaz y más ahorradora en los recursos; incluso sea capaz de mejorar la calidad del servicio público, de permitir al sector público adaptarse de manera flexible, con el objetivo de favorecer la mejora de los resultados económicos nacionales.

Finalmente, la OCDE (1997) señala los rasgos que ha de observar una NGP que sea acorde con un buen gobierno y con una administración pública y eficaz:

- Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad de servicio.
- La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas por un contexto de gerencia descentralizada, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones.
- La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación directa por el Estado, susceptible de conducir a resultados más eficaces.
- Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad y a la creación de un clima de competitividad en el interior del sector público y entre las organizaciones que lo integran.
- El reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro del Gobierno, de manera que conduzca a la evolución del Estado y que permita adaptarse de manera automática, flexible y económica a los cambios externos y responder a intereses diversos (Ramio, 2001: 37-38).

En consecuencia, la NGP deseable ha de ser aquella que se perciba así misma como medio y no como fin, al servicio de los ciudadanos y de sus organizaciones. Una gerencia pública que preste una mayor atención a los

resultados y obtenga una mejor relación calidad - precio, una responsabilidad y un control fortalecidos, una mayor capacidad de definición de las estrategias y de las políticas e introduzca la competencia y otros elementos del mercado así como la modificación de las relaciones con los otros niveles administrativos (Ramio, 2001:36).

Resulta indudable que al ir más allá de la propuesta inicial por acotar a la nueva gerencia pública al terreno del diseño organizacional, la OCDE propone reformar no sólo el cómo hacer del Estado, sino inclusive su qué hacer y su naturaleza histórica, bajo una perspectiva acorde con una reforma que trascienda la forma y modo adoptada por el Estado durante el llamado periodo del Estado inventor e incluso del Estado neoliberal.

Derivado del modelo de gerencia pública elaborado por la OCDE, correspondió al CLAD (1998) formular su propio modelo bajo el nombre “Una Nueva Gerencia Pública para América Latina”. En modo alguno se aleja de los aspectos fundamentales del modelo de la OCDE. El objetivo pretendido con la elaboración de este documento fue “promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano” (Ramio, 2001:3), bajo la consideración de que...“el gobierno no puede ser una empresa, pero si puede tornarse más empresarial”... (Ramio, 2001:4). Este modelo pretende responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporánea.

Así mismo, esta tendencia ha hecho propicio la incidencia de manera predominante en los países de la OCDE que han utilizado el enfoque de gerencia en las reformas, no solamente en el discurso, sino en la formulación e implantación de las estrategias de cambio. Por lo tanto en general, tiene como principales objetivos; buscar una mayor atención a los resultados y una mejor relación calidad-precios; transferencias de competencias y más flexibilidad; el fortalecimiento de la responsabilidad y del control, una orientación hacia el cliente y hacia el servicio, mayor capacidad de definición de las estrategias y de las políticas; la introducción de la competencia y los mecanismos de mercado; y la modificación de las relaciones con otros niveles de la Administración” (OCDE, 1997:17).

Los países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), convinieron en que la reforma requerida en América Latina era de

tipo gerencial, entendiendo que se trata de un instrumento para hacer al Estado capaz de actuar positivamente a favor del desarrollo económico sustentable, tendiente a mejorar la distribución de la riqueza y a consolidar las instituciones democráticas, lo suficiente para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país (CLAD, 1998).

Considerar que la reforma gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado conlleva a que en el análisis de la nueva gerencia pública no se deje de lado el ingrediente político. Sin embargo, no puede ser confundida con la meta de implantación de nuevas formas de gerencia, como las de calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, un modo de transformar las reglas burocráticas más generales, o bien realizar cambios estructurales que permitan que los administradores públicos puedan adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas. Dicha afirmación indujo al CLAD a restituir la figura del ciudadano en el lugar de la del cliente como destinatario de la gerencia pública del Estado, y a resaltar la necesidad de una descentralización política y no sólo funcional, sin dejar de lado esta última.

En este marco, el CLAD, tiene un como principal papel estratégico que cumplir: “promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano. Y esto es porque, ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos que se prestan en América Latina” (CLAD, 1998).

Los principales rasgos de la propuesta formulada por el CLAD (1998) para modificar la forma de “gerenciar” los asuntos del gobierno, son las siguientes:

- La profesionalización de la alta burocracia
- La administración pública debe ser transparente
- Descentralizar la ejecución de los servicios transparentes
- Descentralizar la ejecución de los servicios públicos
- La administración debe basarse en la desconcentración organizacional
- La administración pública gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados
- La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control.

- En el modelo gerencia de administración pública es preciso distinguir de formas de unidades administrativas autónomas.
- Otra referencia importante de la reforma gerencia del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.
- Es fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del poder público.

La importancia atribuida a la participación ciudadana en este modelo de gerencia pública se manifiesta por la función depositada a la evaluación de los logros alcanzados en la gerencia pública, así como la capacidad de aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político que, bajo el concepto de responsabilización (*accountability*), adquiere la obligación de rendir cuentas a la sociedad, modificando así los mecanismos de control tradicional sustentados en la observancia de la norma y en la disciplina procedimental, por la consideración de que:

El gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La realización de este valor (o meta-valor) político depende de dos factores. Primero, de la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de su sociedad, ya que una fuerte apatía de la población respecto a la política hace inviable el por (*accountability*). En segundo lugar, es necesario construir mecanismos institucionales que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes, no solo mediante las elecciones, sino también a lo largo del mandato de los representantes” (CLAD, 2000:10).

Finalmente el CLAD, busca la legitimidad, democracia y supervivencia en los gobiernos hacia la reconstrucción de la administración pública que llevara al mejoramiento del Estado, para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva con respecto a la toma de decisión.

En concreto, la propuesta por el CLAD, es que el camino para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una esfera pública que de hecho involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas, donde considera mejorar los nuevos rumbos del sector público.

## **2.2 Los Cambios en el Estado y el impacto Gerencial en América Latina**

En diversos países de América Latina, los procesos de globalización y democratización, han impulsado una serie de cambios dentro del sector público, orientados a apoyar el imperativo modernizador de la administración pública. Tales cambios han transitado desde aspectos macro hacia asuntos cada vez más micro, por lo que no es de extrañar que se hable en la actualidad de una reinención del gobierno y de nuevos criterios rectores, como la eficiencia y competencia, promovidos por una nueva generación de reformas que basan su propuesta en teorías y modelos de reciente formación o redefinición al igual que la participación social.

Los cambios realizados en el Estado se han visto reflejados sobre todo en la disminución de sus responsabilidades y el cambio de funciones ante la sociedad. El Estado de Bienestar, donde el ciudadano es un miembro del Estado y, como tal, sometido a una autoridad gubernamental que define sus derechos y sus obligaciones, se somete pasivamente a los dictados de una administración jerárquica y de una democracia representativa de unos cuantos.

Con el surgimiento de formas más fragmentadas de producción, la reestructuración de los mercados de trabajo, el aumento del desempleo y la precarización de las relaciones laborales así como su incapacidad para solucionar los problemas generados por las sociedades capitalistas de la década de los 80, el modelo intervencionista, característico del Estado de Bienestar, comienza a ser criticado en el mundo académico. Situación que reflejaba la necesidad de cambios importantes en la estructura y organización del Estado (Meny, 1960).

De acuerdo con Ives Meny (1960), el Estado de Bienestar, se dio como resultado de secuelas que dejaron algunas etapas mundiales importantes que devastaron política, económica, e incluso social y culturalmente al mundo entero, principalmente la segunda guerra mundial y la crisis económica de 1929. Nace en oposición del Estado de guerra nazi a favor del desarrollo de los derechos de los individuos, y tiene como finalidad suplir de todas las necesidades mínimas para vivir a la sociedad.

En este contexto, las responsabilidades del Estado se multiplican por la

necesidad de modificar las condiciones del mercado con la intención de proteger a los individuos de las consecuencias económicas por medio de la organización de los servicios, y una supuesta redistribución de recursos a los más pobres. Las políticas públicas tuvieron un auge impresionante. La gama y amplitud de éstas aumentó como nunca, lo que propició de forma inminente y necesaria una forma técnica, científica y racional en la toma de decisiones, para de éste modo cuidar los recursos del Estado, aplicando las políticas necesarias para satisfacer la demandas sociales.

Según Ives Meny (1960) el Estado de Bienestar, es un estilo de administración y gobierno que pretendió en un momento proteger al ciudadano, brindarle seguridad y bienestar social. Sin embargo, la poca profesionalización de los funcionarios, la mala planeación y administración de los recursos disponibles por parte del gobierno y la incapacidad intelectual de adquirir recursos para sí mismo, llevó a que el Estado de bienestar tomara forma de monstruo autoritario ante los ojos de la ciudadanía, ya que, comenzó a contaminarse de complicidades y convergencia de intereses que llevaron al Estado a provocarse a sí mismo una depresión económica que acabaría con él.

La visión benefactora del Estado fue desgastada, más que por su poca eficiencia, por los vicios que éste produjo en la administración pública, por el poder excesivo que se les otorgó en determinado momento a ciertos funcionarios, la insuficiente exigencia de resultados integrales, al menos en México. El neoliberalismo surgió con la intención de poner a dieta, y adelgazar a un Estado obeso que no cumplía con las demandas sociales, incapaz de llevar a cabo una administración eficiente y eficaz. Los principios privatizadores, el nuevo manejo público y la modernización administrativa, se hicieron vigentes e inminentes ante la situación.

La Nueva Gerencia Pública, surge en el momento en que la crisis del Estado, ante su inminente incapacidad para cumplir sus pretensiones desarrolladoras, se vuelve incontenible. A partir de la década de los ochenta surge una serie de reformas estructurales que impactaron en toda América Latina con la finalidad de transformar el tamaño, funciones y procesos del gobierno, buscando por un lado, una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos a través de prácticas gerenciales

del sector privado, y por otro, la introducción de mercados y cuasi mercados en las actividades del sector público.

La búsqueda de la estabilidad económica obligo a muchos gobiernos latinoamericanos llevar a cabo reformas macroeconómicas. Una vez superada etapa, es necesario establecer nuevas reformas enfocadas a la creación y fortalecimiento de las instituciones para que un mayor crecimiento y una mejor distribución del ingreso sean posibles... (Belausteguigoitia, 2001: 32).

La primera generación de reformas se dio en consecuencia de la grave crisis económica que sufrieron los países latinoamericanos, México incluido. De acuerdo con Belausteguigoitia (2001), esta generación de reformas tuvo como principales objetivos el logro de la estabilidad económica y a su vez redefinir los nuevos papeles del Estado y el mercado buscando liberar el capital de la rigidez propia de la producción en masas y del Estado Burocrático.

Según Belausteguigoitia (2001), con tales reformas el Estado concentró su actividad en la parte regulatoria, asumiendo su papel de facilitador, redistribuidor, gendarme y juez, dejando de lado el mercado y el ámbito económico. La crisis económica del momento favoreció en gran manera la aplicación de las reformas. La inminente necesidad de estabilizar la economía y el desencanto por el pobre desempeño de los organismos públicos fueron piezas clave en la introducción de las reformas de primera generación.

... Estas reformas tuvieron tres características:

- 1) Las decisiones se tomaron en el Poder Ejecutivo y en su discusión y diseño sólo participó un pequeño grupo de expertos.
- 2) Su instrumentación implicó, en general, la desaparición de organizaciones y no la creación de estas.
- 3) Existía un sistema de negociación política que le daba prioridad a la agenda del Poder Ejecutivo que le permitía instrumentarla... (Belausteguigoitia, 2001: 33).

Las premisas de las reformas de primera generación se centraron en estabilizar la economía, recuperar el crecimiento económico, cambiar las reglas macroeconómicas, reducir el tamaño y la escala del gobierno, desmantelar instituciones proteccionistas y estatistas a través de recortes presupuestales, liberación al comercio e inversión extranjera, la desregulación del sector privado y privatizaciones (Belausteguigoitia, 2001: 34).

El nuevo papel adquirido por el Estado implicaba fortaleza en las instituciones que en ese momento no se tenía, situación que dio lugar al nacimiento de las reformas de segunda generación referidas a la creación y fortalecimiento de las instituciones. Las reformas de segunda generación, representan las formas mas elevadas de organización colectiva, buscan una nueva forma de organización de las instituciones, ya que, lo que hasta ese momento había impedido el desarrollo óptimo de los países y de los individuos regidos por las fuerzas del mercado, fue el funcionamiento de las instituciones.

Las condiciones bajo las que se discutieron y diseñaron las reformas de segunda generación, contaron con un ambiente totalmente distinto, no fueron decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo, sino que se trató de un consenso, llamado “El consenso de Washington”.

El Instituto de Economía Internacional de Washington promovió en 1990 una reunión que tuvo como propósito formal evaluar las políticas implementadas en la región latinoamericana después de la profunda crisis precipitada por el problema de la deuda externa, pero en realidad, dicha reunión promocionaba entre los encargados de la política económica de los distintos países un paquete de reformas estructurales encaminados a disciplinar los asuntos fiscales y liberar las restricciones económicas en el comercio y la inversión. A este paquete de medidas se le llamó el Consenso de Washington (Sotomayor, 2006: 14).

En el Consenso de Washington las reformas giraron en torno de la disciplina fiscal, prioridad del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés y tipo de cambio de mercado, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección de la propiedad privada.

En el paquete del Consenso de Washington sobresalen reformas específicas que han sido adoptadas por la mayoría de los países de la región latinoamericana, la reforma comercial y cambiaria, la liberación financiera, la privatización de las empresas públicas y el control fiscal. (Sotomayor, 2006: 19).

Cada uno de los países latinoamericanos, ha aplicado dichas reformas en sus administraciones a partir de la propia dinámica de la política interna, sin embargo, la adopción de la fórmula de las reformas estructurales dadas en éste consenso, se ha visto marcada por la resistencia de numerosos sectores dentro y fuera de los

gobiernos y su administración.

Entre los aspectos importantes que marcaron la entrada de la segunda generación de reformas en los países latinoamericanos tenemos la apertura hacia la iniciativa privada en sectores antes limitados, como la infraestructura, y una mayor introducción en el área de las telecomunicaciones debido a los avances tecnológicos. La ampliación de las actuaciones privadas en lo público, implicó a su vez la adecuación del marco regulatorio en éstos ámbitos, así como la instauración de instituciones encargadas de regular y supervisar el cumplimiento de las normas (Belausteguigoitia, 2001: 34).

Las reformas en cuanto al servicio civil, la reestructuración del gobierno especialmente el gabinete social, mejorar la capacidad reguladora de monopolios y el sector financiero. Así como la construcción de una nueva inserción económica internacional, mejorar la recaudación de impuestos, el cambio en la relación entre Estados y Federación, las reformas a la legislación y prácticas laborales, mantener la estabilidad macroeconómica y lograr el crecimiento económico en beneficio de todos, aumentar la competitividad del sector privado, crear y rehabilitar instituciones así como la reforma de los sectores productivo, financiero, atención a la salud, educación y otros servicios públicos, son los principales objetivos y estrategias que trajeron las reformas de segunda generación (Samaniego, 2001: 47).

Las reformas de segunda generación fueron implantadas en toda América Latina, Sin embargo, han sido establecidas en diversos países latinos cuyas vivencias, cultura y política se han desarrollado de forma diferente afectando los resultados en cada país, sugiriendo más que la adopción e implantación de modelos idénticos, la adaptación de acuerdo a las necesidades de cada región.

La creación de reformas, ha sido fundamental para el desarrollo en los procesos gubernamentales, no obstante, han servido para describir esfuerzos similares de reformas administrativas no sólo en los países desarrollados, en donde se originó, sino también en naciones en vías de desarrollo, que fueron presionadas a transformar sus estructuras gubernamentales y procesos por organismos internacionales por medio de su administración.

Con base en lo anterior, durante los últimos años se ha producido una crisis de

gobernabilidad que ha llegado en algunos países Latinos a ser incontenible que se ha agudizado frente al crecimiento económico y a la percepción negativa del funcionamiento de los gobiernos y de las instituciones democráticas. Situación que dio lugar a nuevos consensos entre los que se encuentran “el consenso en San José, Costa Rica, 2004”, y “el consenso de Montevideo, Uruguay, 2006”. De acuerdo el CLAD (2004), el primero es caracterizado por pretender reformar al Estado y reformar la política para construir una democracia de ciudadanía. Teniendo como principales características la capacidad de asegurar un gobierno democrático y la consecución de los objetivos de desarrollo económico, bienestar y equidad social.

El segundo, según el CLAD (2006), está constituido con el fin de formalizar la adopción de un buen gobierno; busca contribuir a que las instituciones de los Estados estén dotados de las capacidades necesarias para asegurar la gobernabilidad democrática y la consecución de los objetivos de desarrollo económico, bienestar, equidad social y puedan coordinar eficientemente sus esfuerzos de cooperación en éstos campos.

Los principales objetivos del consenso de Uruguay 2006, se enfocaron en promover en los países latinoamericanos la formación y capacitación permanentes de directivos y funcionarios públicos de forma tal que incremente la eficiencia gubernamental y la calidad de la gestión pública. Asimismo, se visualiza la creación de las políticas públicas a través de una lista que contenga la oferta y la demanda de cursos y actividades de formación y capacitación que cada país considere prioridad, a efectos de nutrir y articular las potenciales actividades de Administración y Políticas Públicas.

A través de los años, la reforma del Estado y la modernización de la administración pública se ha caracterizado por querer “alcanzar un funcionamiento más eficiente que responda de forma eficaz a las demandas y necesidades de los ciudadanos”(CLAD, 2004), permitiendo examinar el cumplimiento de las políticas, metas y objetivos propuestos con base a la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

En México se ha recomendado la utilización intensiva de las nuevas tecnologías de información, evaluar y hacer más transparente el funcionamiento de la

administración, lograr servicios públicos más eficientes y de mayor calidad, así como buscar estrategias de construcción de la ciudadanía y fortalecimiento de la democracia. Reformar el sistema de seguridad, la recuperación de la política y confianza de los ciudadanos (además de la implantación de las resoluciones de cada consenso), para que el Estado tenga una mayor capacidad de reducir la pobreza, la desigualdad y garantizar un gobierno democrático.

A pesar de que las recomendaciones antes mencionadas no tienen ninguna negativa, la presión ejercida por los organismos externos a México y otros países latinos, ha provocado que en materia normativa se observen grandes y absolutos avances, que a la lectura reflejan países extraordinariamente democráticos y organizados. Sin embargo, en la vida diaria, en lo visible para los ciudadanos e incluso servidores públicos, la realidad se encuentra muy alejada de lo que en los documentos sea de manera pública.

En términos generales, las transformaciones más visibles han incluido una reducción en el tamaño del aparato estatal, mayores esfuerzos por privatizar empresas públicas, un incremento en el uso de tecnologías de la información y cambios en los papeles de los servidores públicos y organizaciones hacia una actitud que pretende mayor orientación al servicio (Guerrero, 2008).

De acuerdo con Martínez (2005), el modelo gerencial dentro del Estado, pretende la participación social y política, de modo que, las reformas han sido un gran impulso para la implantación del modelo en América Latina. Sin embargo, además de reformas administrativas, se requiere también una renovación dentro de la cultura y valores ciudadanos y de servidores públicos, para el logro de los objetivos que propone el modelo.

La debilidad y resistencia para que surjan cambios en los organismos en México y América Latina, según Arellano y Cabrero (1992), se debe a que se han constituido como espacios de dominación de un grupo privilegiado; como foros de lucha de poder dentro del Estado, generándose un sistema de interrelación de intercambios en el cual las autoridades visualizan un privilegio, donde los procesos decisorios, ajenos a una racionalidad técnica, se encuentran inclinados a la imposición o negociación entre grupos. Por tanto, la estructura formal además de

rígida es poco utilizada debido a que priva la relación entre individuos de carácter clientelista dándole mayor prioridad a los resultados benéficos.

Retomar cada una de las características que se han efectuado a partir de la implantación paulatina de la gerencia pública en países latinoamericanos, ha inducido un mayor desarrollo social, pero también ha desembocado en un aumento de la globalización. Es necesario rescatar que la NGP produce una pérdida de la misión organizacional, debido a que las organizaciones públicas existen, no solo para producir servicios para los clientes, sino también para evitar la imposición de un mejor valor social.

De acuerdo con Cabrero (1992), las organizaciones públicas son creadoras de significado social teniendo una gran relevancia, ya que existe en una red inter organizacional, las organizaciones públicas no pueden apoyar una definición de buena vida, sino que tienen que crear las oportunidades, designando una definición ante la buena vida, la cual, defiende y actúa con el fin de reducir e igualar las desigualdades, para crear una sociedad más justa o bien, un Estado justo a través de la búsqueda del bien común.

### **2.3 La Modernización Administrativa en el ámbito Federal**

Las exigencias de la Nueva Gerencia Pública (NGP), apoyada por los cambios propiciados por las reformas de primera y segunda generación, han tenido como resultado acciones por parte del gobierno federal para realizar cambios importantes en la estructura y funcionamiento de las organizaciones de la administración pública, con la firme intención de fomentar un mayor desarrollo económico e institucional.

A finales de 1982 el gobierno federal decidió de forma explícita abandonar al Estado como centro de su política de desarrollo. La estrategia era emprender una reforma de fondo que colocara a la actividad privada, incentivada a través de mecanismos de mercado, como el principal motor del crecimiento económico. El Estado pasaría de ser un importante productor de bienes y servicios a un regulador de actividades no competitivas; de ser un ente paternalista a uno facilitador del desarrollo; de ser un aparato débil para responder a las necesidades de la población, a uno capaz de promover la justicia social a través del gasto público dirigido a grupos objetivos específicos y de expandir la inversión en capital humano (Samaniego, 2001: 46).

La evolución y cambio que ha padecido nuestro país en las últimas décadas, ha generado la creación de reformas para la administración pública en los ámbitos de gobierno federal, estatal, y local, para responder a las demandas sociales. Desde sus orígenes la Administración Pública ha tenido la necesidad de reformarse o modernizarse, considerando que reformar las estructuras administrativas equivale a modernizar la administración pública, para adecuarse a las cambiantes circunstancias que la evolución misma de la sociedad y del propio Estado le plantea. Reforma significa dar una nueva forma a lo que existe a partir de principios, procesos y valores que permiten estudiar las etapas de cambio que son necesarias (Uvalle: 2000,65).

La reforma administrativa, responde a la actualización de la organización y funcionamiento de la administración pública que, en algunos casos, extiende o reduce su campo de acción con la finalidad de atender las necesidades que la sociedad plantea y a su vez la Ley le permite. A través del fortalecimiento de las instituciones, la modernización administrativa pretende otorgar instrumentos que aumenten y actualicen las capacidades administrativas en su respuesta a la ciudadanía, situación que obliga a los gobiernos a renovar su administración pública de forma constante.

A partir de la década de los 40, los gobiernos mexicanos han intentado crear vías de solución y actualización en la función pública. No obstante en más de una ocasión el proceso de reformas administrativas fue visto como un requisito que debía ser considerado en los discursos elocuentes respecto al desarrollo, aunque en la realidad no fuesen llevados a cabo. Posteriormente, se creyó que la modernización administrativa debía estar dirigida a la ampliación de las funciones del Estado, sin embargo, esto sólo desembocó en la ineficacia e ineficiencia, así como en la pérdida continua de legitimidad.

Los orígenes de la Nueva Gerencia Pública en México se pueden caracterizar a principios de la década de los 80's del siglo XX cuando el gobierno comenzó una serie de reformas con la finalidad de mejorar la eficiencia y efectividad de las instituciones federales de forma tangible. Según Mejía (2005), dicho proceso implicó no sólo la adopción de las llamadas mejores prácticas del sector privado como la

reingeniería de procesos que han sido efectuados, la administración de la calidad total, la planeación estratégica y la medición del desempeño; sino también la introducción de mecanismos de mercado y cuasi mercado propios del neo institucionalismo económico.

Los esfuerzos por crear una nueva administración pública, comenzó a gestarse en México con el ex presidente Gustavo Díaz Ordaz, quién de acuerdo con Ruíz (1999), con la creación de la Comisión de la Administración Pública (CAP), realizó un diagnóstico de evaluación muy completo para lograr la comprensión del proceso de reforma administrativa y buscar confrontarlo y vincularlo con la serie de adaptación y cambios a los que se ha visto sujeto el aparato gubernamental del país a lo largo de la historia. Tal documento fue publicado en 1976, por el presidente José López Portillo, situación que permitió que los gobiernos subsecuentes tuvieran mayor cantidad de bases para reformar verdaderamente la administración pública, aunque solamente se haya hecho de forma poca más que somera y elemental (Mejía, 2005).

En los siguientes sexenios los procesos y acciones en el aparato gubernamental fueron más visibles. La evaluación y planeación, características de la NGP, se comenzaron a desarrollar en el período del presidente José López Portillo (1976-1982), con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), encargándole la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público y en 1978, la aprobación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (Mejía, 2005).

La SPP contaba con un Subsecretario de Evaluación de los resultados gubernamentales aunque sólo disponía de una Dirección General. A pesar de que la Subsecretaría de Evaluación enfrentó problemas con la Coordinación de Evaluación existente desde 1977 en la Secretaría de la Presidencia, se realizaron análisis de avances y de situaciones que vivían los programas gubernamentales en reuniones nacionales de evaluación, aunque más con acopio de información que con la disolución de errores (Mejía, 2005: 5).

El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se dió en un contexto de crisis profunda del país con descontrol y descontento. No obstante, las reformas no se hicieron esperar con la creación de la Secretaría General de la Federación

(SECOGEF), siendo normativa para las actividades de control y evaluación, además de ser responsable de ejercer la fiscalización, el control y la evaluación. Su aparición llevó a la extinción de la Coordinación de Evaluación de la Presidencia.

Sin embargo, la crisis por la que pasó el país hizo que las instituciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, distrajera sus actividades dejando de lado su razón de ser. Convirtiéndose en la encargada de los programas de estabilización, de saneamiento de las finanzas públicas, el control de gasto, entre otros, dejando las funciones de evaluación a cargo de la SECOGEF, la cual estuvo más orientada a las auditorías y sistemas de revisión que a un proceso de evaluación de resultados.

En este periodo fue creado también el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPA), haciendo obligatoria la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la instrumentación de políticas públicas a través de programas sectoriales enmarcados en el plan nacional, bajo las orientaciones de la Ley de Planeación. Este sistema considera la obligatoriedad de la planeación en el ámbito público, la concertación en otros niveles de gobierno y la inducción para los ámbitos privado y social. Por otro lado, es impulsado el programa de simplificación administrativa, orientado a facilitar los trámites a la sociedad (Mejía, 2005: 8).

Entrado el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se creó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que incluía entre sus objetivos consolidar una cultura administrativa que propiciara la eficacia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales, promover la evaluación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos, así como prevenir y combatir la corrupción. Desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto y fue creada la Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL, devolviendo las actividades de presupuestación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP (Mejía, 2005: 10).

La eficiencia, la calidad, y la transparencia comienzan a ser términos más utilizados dentro y fuera de la administración pública, así como la atención a las garantías individuales de los ciudadanos y la participación social por medio de la vigilancia de la sociedad a la acción gubernamental, con la creación de la Comisión

Nacional de Derechos Humanos, Contraloría Social, creada en el marco del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y la instrumentación del Sistema Nacional de Quejas y Atención Ciudadana a cargo de la Secretaría General de la Federación (SECOGEF) misma que más adelante se transformó en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) (Mejía, 2005: 13).

Las acciones llevadas a cabo en el gobierno federal hasta ese momento comienzan a hacer cada vez más evidente la implantación de las reformas consensuadas en Washington en favor del modelo gerencial, y se acentuaron cada vez más. En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), nuestro país se vio sumergido en una economía globalizadora, y en el imperativo constante de la modernización administrativa en búsqueda de la eficiencia y la eficacia. Un gobierno con servicios de clase mundial, planeación estratégica a largo plazo, autonomía de gestión, evaluación por resultados no por actividades, técnicas de administración de calidad total, estándares de servicio, desregulación interna y externa antes que modernización, implementación de un servicio civil, desregulación y organizaciones flexibles, entre otros (Carrillo, 1992).

Bajo tal percepción, Zedillo estableció como línea de trabajo un proceso modernizador, dentro del cual se postula un sistema de evaluación orientado a resultados, con el denominado Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap), entendiendo así que las dependencias debían manejar mediciones, que serían diferentes dependiendo del nivel. Además, debía incorporarse un enfoque de servicio, visualizando a los ciudadanos como clientes. (Anaya, 1997).

Los objetivos principales de dicho programa, fueron transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer de forma cabal y legítima las necesidades de la sociedad, así como combatir la corrupción e impunidad a través del impulso de acciones preventiva y de promoción, sin deteriorar el ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas (Promap, 1996: 35).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) realizó la Reforma al Sistema Presupuestario con el propósito de cambiar y favorecer la eficiencia del Sistema Presupuestario. Entre los aspectos más sobresalientes incluidos en ésta

reforma se encuentra la integración del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) cuya característica era precisamente una orientación a resultados pero vinculada al presupuesto.

Aunque los beneficios alcanzados no fueron todos los aguardados, se logró introducir mejoras a la presupuestación, se reconoció la rigidez del sistema presupuestal y se realizaron cambios redefiniendo las categorías programáticas. Pero lo principal fueron los esfuerzos para generar un sistema de indicadores para orientar el gasto a resultados, como base de un Sistema de Evaluación del Desempeño cuyas fases constaban de la medición y evaluación a través de indicadores de resultados, la descentralización, desconcentración y flexibilidad operativa, el Involucramiento de la sociedad a través de encuestas de opinión, y servicio profesional de carrera al brindar premios y sanciones a los responsables de los programas.

Se creó la Auditoría Superior de la Federación, sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda con la finalidad de fortalecer los trabajos de control y evaluación del Congreso; instancia que ahora es el órgano con mayores facultades y sobre todo con un carácter imparcial contando con autonomía técnica y financiera.

La presencia inminente de la NGP en el gobierno Federal mexicano, aumento sus exigencias de forma continua en las diferentes áreas involucradas, sean estas legislativas o institucionales. Vicente Fox Quezada (2000-2006) instrumentó el modelo de Innovación Gubernamental, cuyo objetivo implica la negociación de metas y la consecuente evaluación y seguimiento de los avances en metas y objetivos, respondiendo así a una administración por objetivos “... que establece principios y vertientes de trabajo, entre las cuales figuraba el trabajar bajo metas negociadas teniendo como eje rector la innovación y la búsqueda por un gobierno de calidad mundial...” (Mejía, 2005: 13).

Las características del modelo gerencial en el gobierno federal han comenzado a evaluar resultados de calidad, costos, y pertinencia de servicios, se fortalecieron los órganos de control y se incrementó la utilidad y aplicación del sistema integral de información, situación que le da al gobierno federal tintes gerenciales. Las acciones de los gobiernos han dejado ver el imperativo modernizador que exigen los cambios

globalizadores, aunque tales acciones en varios de los casos han resultado infructuosas y superficiales, son cambios que de forma paulatina han provocado cambios visibles en la estructura y operación de la administración pública federal de los 80 a la actual.

Es importante mencionar que los organismos internacionales desempeñaron un papel fundamental en la introducción de las reformas en nuestro país, situación que representa la fuerte y amplia capacidad de acción del exterior a través del poder Ejecutivo de esa época que fue determinante para dar un giro significativo, al menos en el discurso, a la administración pública.

Las reformas fueron implantadas a través de dos principales estrategias; en primer lugar, el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, a cargo de la Unidad de Desarrollo Administrativo localizada en la Secretaría de la Contraloría; y en segundo lugar, el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo, cuyo responsable fue en gran medida la Unidad de Política Presupuestal al interior de la Secretaría de Hacienda.

El primer programa se encontraba más interesado en aplicar estrategias y técnicas del sector privado e introducir valores gerenciales en los servidores públicos, mientras que el segundo concentró sus esfuerzos en implementar una reforma al sistema presupuestario orientado a resultados.

Como parte del movimiento internacional de la NGP, desde la mitad de los noventa, el gobierno federal ha implementado un sistema de contratos entre las agencias federales. La intención inicial en establecer este tipo de convenios se encontró visualizado a partir del carácter práctico e ideológico y se enfocó en resolver crisis financieras de entidades descentralizadas, que frecuentemente también operaban en los mercados como seguros y fondos de pensiones.

La idea trascendental era que a través de la creación de una serie de obligaciones y derechos, las agencias públicas podrían mejorar su desempeño y eficiencia, ser más rentables y orientadas al mercado. Este tipo de convenios orientados permitirían dar seguimiento hacia los resultados que operan en dos vías: primero, fueron atados al presupuesto anual para proveer recursos adicionales como

un esquema de acuerdos, en otras palabras, como instituciones que generaban derechos y obligaciones para todas las partes involucradas.

En segundo lugar, los contratos establecieron mecanismos de cooperación de tres instituciones de gobierno de suma importancia, cada una de ellas con funciones y roles específicos: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Comisión Intersecretarial.

Los convenios de desempeño en la NGP estaban destinados hacia organismos desconcentrados y descentralizados, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), de manera que tras la firma de acuerdos se buscaba algún tipo de compromiso institucional tanto para el desempeño como para su gestión financiera con base al desarrollo administrativo federal.

Los convenios se definieron como “un acuerdo entre el gobierno federal, representado por la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Contraloría, la cabeza de sector y la entidad en particular. Dentro de este acuerdo, los actores asumían el compromiso público de mejorar su administración y resultados, así como promover un mejor marco para apoyar dicho desempeño” (SHCP, 2000: 187).

Sin embargo, a pesar de la gran cantidad de formalidades que se han visto y que se han enfrentado hoy en día, los convenios llevaban en sí mismos una paradoja en términos de control político. Por un lado, se trataba de hacer un esfuerzo en promover mayor flexibilidad y autonomía al interior de las organizaciones públicas; y por otro, establecen una serie de incentivos y sanciones para regular el comportamiento.

La búsqueda de una gran flexibilidad para el caso del gobierno mexicano, atrajo la creación de incentivos, múltiples reformas y compromisos que representaron dificultades que no fueron previstas por las autoridades, particularmente en aquellas instituciones que tenían que enfrentar ambientes caracterizados por su dinamismo y complejidad (Culebro, 2008).

Mejorar los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de la gestión pública, así como incrementar la calidad de los servicios públicos mediante una efectiva retroalimentación del proceso de planeación, por

medio de un mayor desarrollo, acuerdos y desempeño y así poder brindarle a la sociedad resultados favorables; implican que el gobierno participe más activamente en la definición de los objetivos de las agencias, y éstas a su vez, reciban una simplificación adicional de los procedimientos administrativos, de tal forma que las organizaciones públicas tengan a su alcance información relevante para el proceso de toma de decisiones (Sánchez, 2003).

El mejor mecanismo para distribuir los beneficios, apoyando la idea de que el mérito y el ser dueños de sí mismos (mediante la competencia) son mejores jueces sociales, pues son técnicos y neutros, de acuerdo con los principios de la nueva gerencia pública, es el mecanismo del mercado (Boston, 1996). Sin embargo, esta concepción de mercado integrado en el gobierno, suele desviar la intención con que se ha introducido en la administración pública que es dar mayores y mejor servicios de calidad, así como atención eficiente y eficaz al ciudadano; por una visión de mercado que ha encarecido los servicios públicos debido a la privatización desenfrenada, y se vuelve incapaz de resolver las demandas básicas de la sociedad propiciando problemas de ingobernabilidad.

Un buen desempeño de los principios reales que trajo el modelo gerencial, y una mayor evolución administrativa dentro de las instituciones y cultura de los encargados de la administración pública mexicana, otorgaría beneficios favorables, independientes y autónomos a partir de cada una de las acciones emprendidas. “La mejor manera de medir el éxito del gobierno es a través de resultados” (Niskanen, 1972: 169), los cuales defienden cada vez más los límites de la intervención gubernamental sobre las preferencias de los “clientes y ciudadanos”, definiendo que es bueno y malo para la sociedad.

La NGP actúa a través de la flexibilidad ante lo gubernamental dentro de los objetivos esperados para la sociedad, los convenios efectuados actúan de manera eficaz y eficiente para un mayor desarrollo. No obstante, en México se ha dado por medio del desorden, abusos de funcionarios, la obesidad burocrática, la baja rentabilidad y la corrupción, características que han hecho contraste con las acciones empleadas por los gobiernos y funcionarios públicos a lo largo de las décadas (Ruíz, 2010).

## **2.4 La Nueva Gerencia Pública en el ámbito estatal**

Para poder abordar este tema es necesario retomar la descentralización, que de acuerdo con Martínez (2005), se describe como la estrategia administrativa mediante la cual el gobierno federal traslada la implementación de sus políticas hacia órganos ubicados en el interior del país o los estados. De ahí que desde 1970 la descentralización se plantee como una estrategia gubernativa, a través de sus tres fases: desconcentración, coordinación y descentralización.

De acuerdo con Martínez (2007), las entidades federativas en México con el fin de modernizar su administración pública e implantar la nueva gerencia pública y sus principios como visión del ciudadano como cliente; rendición de cuentas; mayor utilización de tecnologías de información; descentralización; planeación y gestión estratégica; y contratos (*contractingoutsourcing*) entre otras, han realizado reformas importantes en la estructura y operación de sus administraciones.

Sin embargo, el nivel de implantación del modelo que cada Estado ha alcanzado ha sido distinto debido a la influencia que ejercen a sus características sociodemográficas (características económicas, características políticas), a pesar de las contrariedades que existen en las administraciones estatales.

La clasificación de los estados que realiza Martínez (2007) conforma a la intensidad alcanzada en características de la NGP es la siguiente: alta intensidad en la NGP de 51.97 a 42.02 le corresponde a los estados de Guanajuato, Estado de México, Coahuila, Distrito Federal, Aguascalientes, Puebla, Nuevo León y Jalisco. Con media intensidad de 32.08 a 42.01 son los estados de Tabasco, Zacatecas, Hidalgo, Tlaxcala y Veracruz. Con carta intensidad de 22.13 a 32.07 tenemos al estado de Oaxaca.

Con base en lo anterior, en el estudio realizado por Martínez (2007), la mayoría de los Estados se encuentran en una etapa en la que las condiciones administrativas deben de obedecer a la implantación del modelo gerencial. El esfuerzo de los Estados por modernizar sus administraciones los han colocado en diferentes niveles. En el primer apartado se agrupan los ocho casos que tienen los índices más altos de NGP; en el segundo están cinco estados cuyos índices se ubican en nivel medio; y en el tercero únicamente se encuentra un estado. Esto muestra los intentos de

diversas entidades federativas por mejorar con métodos de la gerencia pública, la atención y prestación de los servicios públicos a los ciudadanos.

La inquietud de poder emplear estrategias para conocer la intensidad de la NGP fueron bien intencionadas pero con un insuficiente conocimiento de aplicación y sin conocer los contextos de su implementación. Martínez (2007), extrae algunas conclusiones interesantes en la innovación dentro de la Nueva Gerencia Pública en las entidades federativas mexicanas.

Martínez (2007) destaca tres aspectos, las cuales dan como prioridad; primero, la visualización al ciudadano como cliente muestra que todos los estados han hecho su propio esfuerzo; con ello el autor no visualiza al ciudadano que obtenga un poder como un cliente. Segundo, la NGP muestra muy pocas acciones y la aplican pocas entidades federativas en materia de planeación y gestión estratégica, ya que sólo utilizan elementos como diseño de indicadores, establecen la misión y la visión, y efectúan diagnósticos estratégicos (Sánchez, 2005). Algunas de las entidades tienen la obligación de introducir los elementos fundamentales del modelo gerencial, dicha introducción tendrá como propósito la obtención de recursos por parte del gobierno federal, además de estar en competencia con otras entidades.

Tercero, las entidades federativas utilizan diferentes nombres para sus instituciones dedicadas a la NGP (Martínez, 2007). Al respecto, señala el autor que, por ejemplo, en Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo y Oaxaca la denominaron Modernización Administrativa; en Tabasco, Innovación Administrativa; en Nuevo León, Puebla, Veracruz y Zacatecas, Desarrollo Administrativo; en Aguascalientes, Unidad de Modernización y Desarrollo Informático; en el Estado de México, Modernización y Calidad; en Guanajuato, Desarrollo Gubernamental; en Tlaxcala, Organización y Apoyo Técnico; y en Jalisco, Dirección General de Desarrollo Organizacional.

Otra conclusión significativa es que más allá de esta diversidad de nombres, siempre relacionados con la Nueva Gerencia Pública, lo cierto es que no ha habido cambios e innovación para crear nuevas agencias ejecutivas, ni para nombrar equivalentes. Por ello, es necesario avanzar en estudios aplicados sobre la realidad latinoamericana con el fin de contar con mayores elementos para entender el

impacto, influencia y modalidades de la NGP en los procesos de reforma de la gerencia pública estatal (Cabrero, 2005).

En México, se perciben diferencias sobre las formas de innovar entre las distintas regiones, con un manejo más elaborado del centro hacia el norte. Además, los estados medianos y pequeños utilizan modelos de participación simples que en ocasiones tratan de rescatar elementos tradicionales en la gerencia estatal (García, 2005). En ese sentido, el sur parece más proclive a recuperar esquemas autóctonos de organización comunitaria. Otro elemento es la influencia de técnicas administrativas de mejora que se asemejan a las provenientes de la gerencia privada NGP que privilegian la eficiencia.

A partir del análisis de las entidades federativas se infiere que a pesar de los intentos de introducir cambios en las administraciones públicas estatales a partir de la gerencia pública, mucho de lo que se hizo fue una imitación de otras políticas, tratando de empezar por el cambio de denominación de las áreas encargadas de las modificaciones, dejando a la innovación como alternativa menos eficaz (Sánchez, 2005).

Las entidades han buscado la adopción de nuevos modelos gerenciales, algunos de ellos se pierden en la búsqueda, la saturación y el mal manejo de los modelos puede ser contraproducente. La falta de asimilación y la valoración de una administración es el factor clave para no tener en claro cuáles son las necesidades que requiere para la adopción o adaptación de un modelo gerencial.

Los gobiernos estatales siguieron imitando al igual que el gobierno federal, “adoptaron” estrategias propias de otras naciones con mayor nivel de desarrollo administrativo y no provocaron la “adaptación”, que es una de las formas de innovar en nuestras realidades administrativas. Se trata de ir conformando una manera propia de gestión pública de acuerdo con nuestros contextos, capacidades y realidades administrativas.

## 2.5 Los gobiernos locales en México

Históricamente se habían confrontado los ayuntamientos, ubicando la institución municipal como un actor necesario de la nueva política intergubernamental. Misma que ha generado un ámbito de intereses particulares, el cual trasciende en sus actores inmediatos como los partidos políticos. El municipio se convirtió en un actor del escenario intergubernamental “que dispone de una agenda de intereses específicos, derivados de sí, correspondiendo al ámbito institucional” (Guillén, 2007: 124). Por ello la agenda consta en llevar a cabo las peticiones de la sociedad.

Los municipios mexicanos, para poder ejercer sus funciones deben guiarse por los marcos jurídicos federales y estatales que correspondan así como los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que cada uno de ellos emita. Así, el marco jurídico del municipio mexicano se compone de la siguiente manera (Aguilar, 2008: 3):

- “...Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Establece como base de la división territorial de las entidades federativas al municipio. Fija las bases institucionales, principios que deben inspirarlo y otorga el sustento sobre el cual los estados configuran su régimen municipal.
- Leyes y Reglamentos que se desprenden de la Constitución Federal: Dentro de diversas leyes federales se establecen facultades y obligaciones que los municipios deben acatar ejemplo de ello son:
  - Ley de Planeación,
  - Ley General de Desarrollo Social,
  - Ley de Seguridad Nacional,
  - Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, entre otras.
- Constitución Política de cada Estado Libre y Soberano: Determina las características de los municipios que integran a cada entidad federativa, distribuyendo las competencias entre éstas y los municipios.
- Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones jurídicas estatales. Está tiene como finalidad regular la base para la integración y organización del territorio, población y órganos de gobierno de los municipios. Además, de las leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas emitidos por las legislaturas locales de cada entidad federativa y promulgadas por el ejecutivo estatal.
- Bandos y Reglamentos Municipales: Son ordenamientos jurídicos que regulan el gobierno y la administración pública del municipio, además determinan normas de

observancia general para los vecinos y ciudadanos del municipio.

- Circulares y Disposiciones administrativas: Con ellos se completa el sistema jurídico del gobierno municipal, regulan el funcionamiento del ayuntamiento y la administración municipal...”.

Cada municipio mexicano es gobernado por un Ayuntamiento (exceptuando los casos en que se rigen por usos y costumbres) que es un cuerpo colegiado y deliberativo compuesto por un presidente municipal y por el número de síndicos y regidores que la propia ley señale para cada caso, según el número de habitantes del municipio. A partir de las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional, se lo otorga al ayuntamiento carácter de gobierno y no sólo la facultad de administrar el municipio. El ayuntamiento es el órgano supremo de decisión política y administrativa del municipio, integrado como un cuerpo colegiado y deliberativo, electo popularmente. Este cuerpo colegiado es frecuente identificarlo bajo el nombre de cabildo, debido a que para llegar a la toma de decisiones es necesario examinar y discutir los distintos aspectos de la vida local a los que se enfrentan. “Esa examinación y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas *sesiones de cabildo*.” (Martínez, 1985: 172).

Asimismo, de acuerdo con el trabajo del ayuntamiento se distribuye y realiza en comisiones, órganos de consulta –no operativos– responsables de analizar, deliberar y proponer al ayuntamiento soluciones a cada una de las tareas asignadas y vigilar el correcto funcionamiento de las decisiones tomadas en sesiones de cabildo. De acuerdo a la temporalidad, las comisiones pueden ser permanentes especiales y transitorias.

Las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 reconoce para los ayuntamientos entre otras son:

- expedir los bandos de policía y buen gobierno;
- reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal;
- la regulación de las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia;
- asegurar la participación ciudadana;

- aprobar la coordinación intermunicipal para la mejor prestación de servicios públicos o de las funciones que les corresponda;
- proponer a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala como atribuciones y obligaciones del ayuntamiento:

- proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal y la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación de los servicios públicos;
- convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares;
- concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores
- dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;
- aprobar su presupuesto de egresos; autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;
- nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal;
- constituir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos; introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal; entre otras.

Con base en lo anterior, el municipio a pesar de ser un cuerpo colegiado cuyas facultades le otorgan amplio poder, el centralismo en la figura presidencial aún en el ámbito municipal es constante ya que el encargado de tomar las decisiones del municipio, el representante político, administrativo y jurídico tanto del ayuntamiento como del municipio es el Presidente Municipal. Ante tal escenario, la injerencia política que los presidentes municipales tienen en la conformación de la agenda

pública, la adopción de decisiones, la implementación de programas y políticas de trabajo, e incluso la implantación de nuevos modelos administrativos es indiscutible y supera la de cualquier miembro del cuerpo colegiado.

En México, los gobiernos municipales no cuentan con una estructura administrativa análoga unos con otros, la razón consiste en la magnitud territorial, socioeconómica y, en teoría, la altura de los problemas que existen, las necesidades latentes y las demandas que genera la sociedad. "...La dimensión del aparato municipal de gobierno responde con distintos grados de complejidad organizacional a las múltiples y conflictivas interrelaciones políticas, económicas, sociales, culturales e históricas..." (Aguilar, 2008:6).

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala en su artículo 87: Los municipios mexiquenses para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración municipal contarán por lo menos con la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal. Es el ayuntamiento en su conjunto, a propuesta del presidente municipal, quién aprueba la estructura administrativa del ejecutivo municipal, considerando las necesidades del municipio y el presupuesto disponible (LOMEM, s/f).

De acuerdo con Chávez (2005), el número de dependencias y entidades de la administración pública municipal varía de un municipio a otro, pero entre las áreas de responsabilidad que aparecen con mayor frecuencia en la estructura formal están las encargadas de: servicios públicos, obras públicas, seguridad y tránsito municipal, educación y cultura, desarrollo social, desarrollo y fomento de actividades económicas (agropecuarias, industriales, turísticas, pesqueras, artesanales, mineras, comerciales, etc.), administración interna municipal (contraloría, oficialía mayor, programación y planeación, administración de recursos materiales, humanos y financieros, etc.).

La característica preponderante en los municipios mexicanos es su heterogeneidad. Dentro de la amplia gama de municipios que componen al Estado mexicano es difícil encontrar dos o más municipios iguales, cada uno tiene características que lo hacen distinto a los demás. "La heterogeneidad de los municipios es la misma que hay entre los mexicanos: el abismo que separa a los más prósperos y mejor organizados de aquellos que apenas gobiernan pequeñas comunidades donde hace falta prácticamente todo, es el mismo que separa a la

sociedad. Y el enorme desafío que supone pasar del diseño legal a la acción eficaz en los municipios de mayor rezago es equivalente al que tiene el país en su conjunto para pasar de la distribución democrática del poder a las respuestas concretas en cada una de sus comunidades” (Merino, 2004: 5).

Algunos estudiosos e intelectuales han intentado crear una tipología de los municipios mexicanos completa, que cuente con el reconocimiento científico y académico, y que a la vez sea funcional como instrumento de gobierno para focalizar problemas, ayudando a la conducción de los asuntos públicos. La tipología mayormente utilizada clasifica los municipios en rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos, utilizando indicadores como el número de habitantes, servicios públicos, principales actividades económicas, servicios educativos, presupuestos anuales de ingresos y egresos, estructura administrativa y características de los asentamientos humanos (Salazar, 1990). No obstante, tales tipologías son demasiado generales y no han logrado abarcar en su totalidad las necesidades reales de cada municipio debido a la variedad de ellos, situación que convierte a los municipios en un ente por demás amplio para su estudio en grupo o de forma individual.

El municipio es una institución con oferta de futuro, con un valor estratégico reconocido, por tener una amplia agenda de reformas pendientes que posibiliten su adecuación a las necesidades contemporáneas de la nación. Durante los últimos años el gobierno local ha trascendido por dos direcciones; la primera, en su entorno inmediato en medio del gobierno y la administración municipal, para llevar a cabo una interacción en la sociedad; la segunda se desenvuelve en el ámbito intergubernamental, abriéndose camino en espacios públicos previamente dominados por instituciones de los estados o de la federación. Sin embargo, ninguna de estas dos rutas ha completado y llevado a cabo las características que le permite ubicar al municipio de acuerdo con las necesidades del tiempo actual (Guillén, 2007:121).

El nivel municipal de gobierno, siendo el de mayores carencias y retraso, es también el nivel de gobierno que en México, ha mostrado tener mayor movilidad y capacidad innovadora. Este hecho es así en varios países del mundo, como se ha registrado en diversos estudios “... son los niveles locales de gobierno los que están

dinamizando los procesos de reforma gubernamental y construyendo las nuevas formas de interlocución Estado-Sociedad...” (Andrew y Goldsmith 1998; Lain Gow, 1994; Campbell, 1996).

La evidencia acerca de este proceso en nuestro país se ha acumulado, desde hace algunos años diversos estudios han registrado el surgimiento de experiencias de gobierno local altamente exitosas. Los estudios llevados a cabo por Merino (1994), Cabrero (1995 y 1996), Ziccardi (1995) y Guillén (1996), muestran que en el espacio municipal mexicano se encuentran los laboratorios de un nuevo modelo de acción pública. Se trata de una dinámica que rompe claramente con las tradiciones políticas del país, debilitando... “los cacicazgos locales, fragmentando los núcleos de concentración del poder y abriendo nuevos espacios para la hechura de programas y políticas”... Se trata de la gestación de nuevos esquemas de gobernabilidad (Cabrero, 2005).

#### *2.5.1 Las Reformas del artículo 115*

Las reformas a los artículos institucionales con la intención de ampliar la democratización, libertad, autonomía y con ello las obligaciones del gobierno municipal, no se han hecho esperar. La democracia local que se efectúa en el Estado es a partir del artículo tercero constitucional reconocido desde 1917, donde incluye a la federación, estados y sus municipios adquiriendo democracia. A través de las experiencias políticas, el surgimiento y el desarrollo de nuevas elites políticas y administrativas locales, así como la modernización administrativa creciente en los diferentes ámbitos de gobiernos, como exigencia de la entrada del modelo gerencial en México, son consideradas como los principales factores que estimularon el fortalecimiento del desarrollo municipal como esfera de gobierno.

La reforma del artículo 115 constitucional del país en 1983, fue considerado como una plataforma importante y compatible con las transformaciones sociales e institucionales que emergen al municipio, generando adecuaciones al mismo artículo, contribuyendo a aligerar las deficiencias. En el tiempo de Miguel de la Madrid cuando realizaba su campaña a la presidencia de la república, realizó una consulta popular, a punto de que la tarea municipal requería de fortalecimiento para

reafirmar el modelo del federalismo mexicano arraigado de que la solución de los problemas, debería realizarse por la autoridad más cercana al lugar donde se generan, en este caso las administraciones municipales. La reforma se dio en 1983, quedando plasmado un artículo transitorio para su plena vigencia a partir de 1984 (Pérez, 2001).

En la reforma destacan tres aspectos del mayor interés que fueron objeto de análisis, el primero es el fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal, que materializa el desarrollo integral y aumenta la capacidad ejecutiva de la administración, y la mejoría económica y administrativa es parte sustancial del proceso de democratización y de la política de descentralizar de la vida nacional. Con la reforma, por primera vez se abre la posibilidad de un efectivo proceso de descentralización.

El segundo acerca de la vigorización de la Autonomía Política del Municipio. La reforma especifica la participación directa del municipio en diversos aspectos de la vida comunal, responsabiliza a las autoridades municipales y fortalece su poder con una verdadera facultad de controlar diversos aspectos que conformen el ámbito de su competencia. El municipio tiene potestad para desarrollar e implementar procesos administrativos, buscar nuevas formas de cooperación y participación de vecinos, de otros municipios e incluso del gobierno de su estado, para reglamentar la vida comunitaria, mejorar los servicios públicos, participar en el control de la urbanización y la creación de reservas territoriales, controlar el uso de suelo, intervenir en la geografía humana y economía de acuerdo al modelo que adopte.

La tercera, acerca de la realidad económica municipal y los límites al libre ejercicio del Autogobierno y la gestión administrativa. Es indudable que ha generado un proceso donde sobre salen las exigencias que deberían cubrirse, considerando la realidad económica y el nivel de la capacidad de la gestión administrativa de los municipios. Las exigencias se referían a la necesidad de mejorar la capacidad administrativa municipal, mediante la capacitación y actualización de los servidores públicos municipales en tareas de: presupuestario, planeación fiscal y de cooperación técnica de los servicios públicos.

A lo largo de la trayectoria, donde se reformó el artículo 115 de la constitución,

fueron adecuadas a las respectivas constituciones y leyes estatales en el año de 1999. Teniendo como avances en la delimitación del espacio propio de los municipios y su despliegue hacia la autonomía del mismo, como consecuencia a la modificación de la libertad municipal, y correspondiendo a una democracia deliberativa y participativa. Donde la existencia de la democracia local tuvo como consolidación al aparato público multiplicando sus dimensiones, recursos, funciones y estructura orgánica con el fin de retratar una trayectoria y denominar al nuevo municipio mexicano.

La reforma constitucional del municipio mexicano, fue publicada en diciembre de 1999, se caracteriza por la amplitud temática de la reforma del artículo 115 y la gran cantidad de iniciativas motivadoras de la modificación constitucional. Cabe mencionar que la reforma municipal de 1999 se iguala en alcances a la publicada el 3 de febrero de 1983, de igual manera trata de mejorar el encuadramiento constitucional de la institución que presenta mayores contradicciones en el sistema federal mexicano (Pérez, 2001). Algunas de estas contradicciones surgen por el mal manejo de reformas que se le han hecho a dicho artículo, al tratar de buscar un mejoramiento al municipio, sin embargo pierde la coherencia.

El hecho de que un gobierno sea democrático tiene *a priori* mayor legitimidad aún sin conocer su capacidad dentro de la gerencia. Por lo que respecta a la innovación, ésta se centra en los conflictos que enfrentan cotidianamente las organizaciones, se trata de la excesiva rigidez en los procesos administrativos que se llevan a cabo dentro de las instituciones y organizaciones. Esto significa que los paradigmas sobre los que se han estado trabajando ya no tienen razón de ser, por lo que han dejado de ser operables y fuera de construir una administración sólida y fuerte, sólo la debilita más. Por ello, es de suma importancia trabajar las deficiencias y reconocimiento de los efectos a través de la gerencia pública.

Guerrero (2002) logra sintetizar, las posiciones que existían en 1999 en torno a las reformas que se iban a introducir al artículo 115 constitucional. Sin duda, una reforma que fue limitada frente a las expectativas que habían manifestado al respecto diferentes actores sociales y políticos. Para esto, el autor lo señala en cinco diferentes esquemas; en el primero, dedicado al tema del federalismo mexicano y al

lugar que le corresponde al municipio como órgano de gobierno representativo de la sociedad, la discusión puso en evidencia que una reforma integral “sólo sería posible si se daba en el marco de una revisión del pacto federal”, es decir, considerando las competencias de los otros dos órganos de gobierno —federal y estatal—, puesto que el conjunto de los artículos que regulan las relaciones entre los tres ámbitos de gobierno actualmente es confuso, incompleto y centralista.

Se reconoció la necesidad de facilitar la coordinación entre órdenes de gobierno (fracción tercera), reconociendo que el municipio debe asumir cual es su capacidad administrativa y sus responsabilidades, y la capacidad de asociarse para la prestación de servicios. Se optó por fortalecer el municipio a través de otorgarle mayor precisión al apartado II, agregando o especificando en incisos sus tareas, pero no se realizó un esfuerzo por establecer cuáles son las funciones que todos los municipios del país deben cumplir teniendo en cuenta la diversidad municipal, la cual, a pesar de ser el principal rasgo, no fue considerada (Guerrero, 2002).

La diversidad municipal, tratada en el segundo esquema. En relación con el tema de la “Representación social y gobernabilidad municipal”, se puso de manifiesto la necesidad de revisar la representatividad en el ayuntamiento, a fin de que sea más fiel y eficaz para atender las demandas de la ciudadanía, consideración que la reforma del 1999 no tuvo en cuenta, dejando lo establecido en la octava fracción respecto a que se debe introducir el principio de proporcionalidad, el cual tiene una modalidad particular en cada estado de la República (Guerrero, 2002).

En el tercer esquema se puso de manifiesto que, en el municipio, se reproduce el esquema presidencialista de gobierno, porque no existen contrapesos suficientes. La Constitución de la República no distingue entre los órganos que componen el ayuntamiento (ejecutivo y cabildo), así que señala que sería importante que esto se resolviera en el ámbito estatal.

En el cuarto esquema, se discutió el candente tema de la reelección inmediata. Varios militantes se manifestaron porque se eliminara esta restricción constitucional, para que se decidiera sobre la materia en el ámbito estatal. Relacionado con esto, se puso el énfasis en la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas y de responsabilidad política, así como también instaurar un servicio civil de

carrera, temas que no contempló la reciente reforma.

En el quinto esquema sobre fortalecimiento de las finanzas municipales, tema contemplado en la fracción IV del artículo 115, se recomendó dotar de herramientas y facultades al municipio para definir las bases y las tarifas para el cobro eficiente del predial y de los servicios, (inclusive a las empresas paraestatales), así como garantizar la participación del municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, reconocer su carácter de autoridad fiscal y garantizar la transparencia y puntualidad en el conjunto de las transferencias que recibe de los otros órdenes de gobierno. Ante ello, se afirma que...“por desgracia, fue en los ámbitos financiero y fiscal donde los avances de la reforma fueron más modestos”.... Sálvo en el establecimiento que impide que el estado haga excepciones al pago del predial y obliga a las paraestatales a pagarlo, esta fracción fue la menos modificada (Guerrero, 2002).

En concreto, con la reforma se logró otorgar al municipio el carácter de órgano de gobierno dotado de competencias exclusivas más amplias que las que poseía y con facultad para transferirle al estado responsabilidades que no pueda asumir; introducir el concepto de leyes estatales; otorgar al presidente municipal el mando de la policía preventiva; otorgar a las empresas paraestatales a pagar el predial, y adjudicar el carácter fiscalizador a las legislaturas locales en materia tributaria (Ziccardi, 2002).

Con base en lo anterior, el generar una nueva agenda de autogobierno más que un sin fin de reformas que dejan de lado más de un punto importante para la gestión de los municipios, permite buscar y perfeccionar la democracia, perfeccionar e incrementar la eficacia del gobierno local, así como el desarrollo de una administración capaz de responder a las exigencias que el modelo gerencial implica para responder con calidad y eficiencia en los servicios que ofrece a la ciudadanía.

### *2.5.2 La innovación administrativa (NGP) en el ámbito local.*

La Nueva Gerencia Pública ha sido vista desde diversas perspectivas que exponen su origen. En México es una realidad que ha cobrado vida dándole impacto y referencia dentro del ámbito gubernamental entre las diversas entidades federativas, al igual que las distintas acciones que emprenden los diversos gobiernos estatales y locales hoy en día.

En una esfera de transformaciones constantes, las organizaciones públicas y privadas no se puede permanecer como espectadoras del diario acontecer, deben cambiar en la medida que el contexto y las necesidades internas lo demanden. "... Las organizaciones que integran el gobierno mexicano, dentro de los Poderes de la Unión y en los tres ámbitos de competencia: federal, estatal y municipal, deben modificar sus prácticas administrativas buscando la eficiencia, respondiendo a las transformaciones de su entorno y las necesidades de los gobernados..." (Aguilar, 2008).

Para llegar a este estado, los instrumentos y prácticas utilizadas son variados, considerando el momento histórico, el contexto y la ideología de la élite gobernante. Sin embargo, la mayoría de las ocasiones, este tipo de reformas "...se han caracterizado por la incorporación más o menos contingente, parcial y limitada, de teorías de moda administrativa. Además, la implementación de estas técnicas se ha dado de manera aislada, organización por organización, en la mayor parte de los casos..." (Arellano, Cabrero y del Castillo, 2000: 6).

Los esfuerzos de modernización administrativa en México se dieron de forma casi exclusiva en el gobierno federal. A raíz de las reformas constitucionales de 1983, que ofrecieron mayor capacidad de gestión al municipio, los gobiernos locales mexicanos tuvieron la necesidad de promover modificaciones que logran mejores resultados en las tareas de gobierno. En el ámbito de la adopción de características de la Nueva Gerencia Pública en la administración pública, la gran mayoría de las experiencias se ha centrado en el ámbito federal y estatal (Argüelles, 1995).

Sin embargo, en el ámbito municipal aunque son pequeñas las experiencias de adopción de modelos de gerencia y calidad anteriores a 2003, existen. Puede citarse el caso de Tlalnepantla de Baz, municipio metropolitano del Estado de México, que

durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2003 pudo certificar 13 áreas de su administración pública municipal en la ISO 9001:2000.

“...Es claro que en un país como México la preocupación fundamental en las reformas de la mayoría de los gobiernos locales, pasa todavía por un intento de construcción de los elementos mínimos indispensables para contar con una administración municipal ordenada y por organizar claramente las funciones del gobierno local. Es decir en muchos casos se está en una fase apenas en construcción o consolidación de una administración tradicional...” (Cabrero, 2003:10-11).

La administración pública que se encuentra presente en los gobiernos municipales en México, de acuerdo con Cabrero (2003), se encuentran en una fase de cimentación, inquietados por establecer los mecanismos fundamentales para contar con una gestión pública que garantice la cobertura de los servicios, no por instituir modelos de atención que procuren calidad, prontitud o satisfacción del ciudadano. Las estrategias modernizadoras que los distintos gobiernos municipales emprenden, según Aguilar (2008) se pueden agrupar en tres bloques.

El primero, es un grupo de estrategias llamado “construcción administrativa elemental”, el cuál busca reformas orientadas a obtener ajustes básicos en la organización interna, coordinación de acciones entre las distintas unidades o en diferentes comunidades, acciones tradicionales para la prestación de algún servicio, entre otras.

El segundo bloque, son de estrategias modernizadoras correspondientes a una “reforma administrativa tradicional”, misma que se encuentra orientada a establecer mejoras basadas en ideas clásicas de la administración gubernamental como la reglamentación, la elaboración de manuales de organización y procedimientos, sistemas formales de control presupuestal, entre otros. El tercer y último bloque, son estrategias de “modernización gerencial”, inspiradas y orientadas por los postulados de la NGP.

Los principios y técnicas de la NGP integradas a la administración pública municipal pueden dividirse en dos apartados de acuerdo con Aguilar (2008). El primero, se encuentra integrado por las aportaciones propias del ámbito gubernamental como lo es el gobierno electrónico, la incorporación de organismos reguladores, el presupuesto por resultados, entre otros. El segundo se integra por

aportaciones originarias de la administración empresarial como lo es la administración por objetivos, la reingeniería y la gestión de la calidad total (Cabrero, 2003).

Recientemente los municipios han utilizado como herramienta a la innovación para su modernización, no obstante el camino no ha sido fácil ya que se tienen que enfrentar inercias y oposiciones que pueden hacer arruinar los proyectos. “...Prácticas corporativas, culturas refractarias al cambio e intereses de diversa índole pueden mencionarse como algunos de los obstáculos que las prácticas de gobierno innovadoras han venido sorteando para lograr direccionar los programas y políticas hacia el desarrollo de las nuevas potencialidades”... (Guillén y Rojo, 2005: S/P).

“...Para innovar no se requieren implementar prácticas completamente novedosas o tecnológicamente avanzadas. Innovar implica incorporar, por vez primera para un municipio, prácticas ya empleadas en otras organizaciones; pero, considerando las particularidades de la organización receptora. Si es difícil implantar y consolidar nuevos esquemas de gestión pública en administraciones federales o estatales, donde el periodo de gobierno es de seis años, resulta complicado en el ámbito municipal, pero no por ello, debe abandonarse el intento...” (Aguilar, 2008:S/P) “...Un trienio es muy poco tiempo para consolidar un proyecto, eso lo sabemos, pero es un tiempo muy valioso para romper inercias, inundar de nuevas ideas, construir redes, crear una nueva mística de gobierno, y abrir los espacios a una acción pública de mayor intensidad...” (Cabrero, 2003: 20).

La innovación ha sido identificada como un medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, dándole modernización, es decir,...el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas... (Ospina, 1993), que comprenden aspectos tales como una mejora en la coordinación y administración dentro de las unidades administrativas, desde la sociedad hasta la burocracia a la que hoy en día nos enfrentamos.

La innovación que se lleva a cabo en la NGP municipal, es también el ámbito de gobierno que ha mostrado mayor movilidad y capacidad innovadora. Este hecho es así en varios países del mundo, como se ha identificado en diversos estudios, son los niveles locales de gobierno los que están dinamizando los procesos de reforma gubernamental y construyendo las nuevas formas de interlocución entre el

Estado y la sociedad. De acuerdo con Guillén (2007), en México el municipio ha trascendido de manera importante actuando como una institución fundamental en relación a los asuntos públicos, para la organización y representación política, de igual manera ejerce un papel importante en la identificación y atención de las necesidades sociales del país, efectuando la modernización.

Los gobiernos locales presentan una fuerte tendencia a innovar, pese a las limitaciones que les impone el diseño institucional. Sin embargo, a partir de los resultados alcanzados, es necesario establecer en qué medida la aplicación de las estrategias de la NGP pueden presentarse en lo municipal. Los municipios metropolitanos tienen mayor perspectiva para adoptar nuevos esquemas administrativos basados en principios de la nueva gerencia pública y son más viables debido a que generalmente tienen estructuras administrativas más consolidadas. En este sentido...“las innovaciones son más evidentes en los municipios de mayor tamaño, que disponen de las mejores condiciones materiales y se muestran más eficaces en buscar alternativas a la complejidad de la demanda social por sus servicios...” (Guillén, 1996: 67).

Por lo general, la innovación en los ayuntamientos mayores es “...su perfil estratégico, es decir, su capacidad de influir positivamente el proceso de consolidación institucional en su conjunto, incorporando o renovando funciones públicas que modifican significativamente las relaciones intergubernamentales o las relaciones del ayuntamiento con la sociedad local...” (Guillén, 1996: 68). A diferencia de los municipios mas pequeños; la adopción de los esquemas gerenciales es de mayor dificultad, ya que la organización interna en ocasiones no se ha consolidado la administración tradicional; la cultura y participación ciudadana son menores y cuentan con un mayor grado de subjetividad, además de una disminuida percepción de materiales y presupuestos que hacen ver a los ayuntamientos entre más pequeños más escuálidos y poco eficientes en la respuesta a las demandas sociales y servicios que brinda a la comunidad.

En México la preocupación por parte de los gobiernos locales pasa por una construcción de los elementos mínimos indispensables para una administración municipal ordenada y funcional ante cualquier limitante en la que se encuentre. De

acuerdo con Carrillo (1992), la modernización implica un cambio tanto en la cultura como en las tecnologías de la administración pública. No se puede modernizar cambiando solamente la tecnología empleada o la cultura dentro de la misma, puesto que se requiere de un cambio integral para lograr el objetivo que se pretende, es decir, cumplir con los objetivos y las metas públicas bajo su responsabilidad.

### **Capítulo 3**

#### **Características de la Nueva Gerencia Pública implantadas en el H. Ayuntamiento de Tezoyuca Estado de México 2009-2012**

En el presente capítulo centra la atención en identificar las características de la Nueva Gerencia Pública que se encuentran presentes en la estructura y operación de la Administración Pública Municipal del H. Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012. Para ello, primeramente se dan a conocer los tipos de acciones utilizados por Martínez (2005) para identificar las características de la nueva gerencia pública determinadas por el mismo autor que son; visión de ciudadano como cliente, mayor utilización de tecnologías de información, descentralización, rendición de cuentas, planeación y gestión estratégica, y contratos.

Posteriormente, con base en los resultados arrojados por la encuesta, las entrevistas a funcionarios públicos, y la indagación de los documentos oficiales tales como el Plan de Desarrollo Municipal, el Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos Internos, actas de Cabildo, informes de Gobierno, así como las publicaciones de Transparencia; se dará a conocer de acuerdo con las características antes mencionadas y sus respectivas acciones; cuales son las que se encuentran presentes en el Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012. Lo anterior, nos permitió averiguar la situación administrativa del municipio así como su capacidad para modernizar su administración.

Finalmente, este apartado contiene las conclusiones que determinaran la intensidad con que se ha implantado la Nueva Gerencia Pública en el H. Ayuntamiento Tezoyuca 2009-2012 de acuerdo a las características encontradas a lo largo de la investigación.

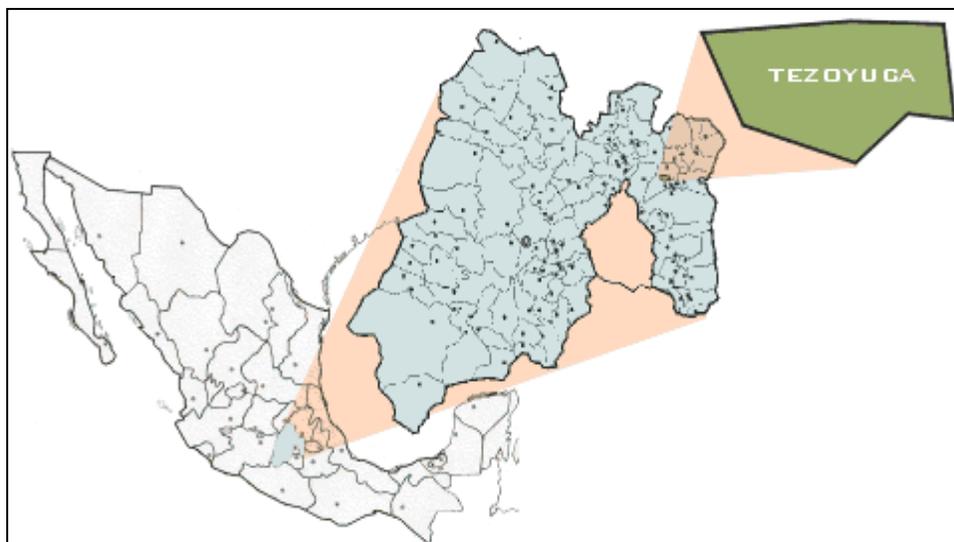
#### **3.1 El municipio de Tezoyuca**

El municipio de Tezoyuca se encuentra localizado en la parte nororiental del valle Cuautitlán – Texcoco de Estado de México, forma parte de los 125 municipios que integran al Estado y de los 2,445 que forman la federación. Existen grados de pobreza extrema en el 10% de su población, falta de servicios públicos básicos como agua entubada y drenaje en el 20% (INEGI: 2009).

Colinda al norte con las localidades de Tepexpan, Zacango, Cuanalán y Chipiltepec del Municipio de Acolman. Al sur con las localidades de Ixtapan, Acuecomac y Nexquipayac del Municipio de Atenco. Al este, con los poblados de Chimalpa y Ocopulco del Municipio de Chiautla. Colinda al oeste con la colonia Santa Rosa del Municipio de Atenco y con la población de Totolcingo perteneciente al Municipio de Acolman. Está integrada por una cabecera municipal lugar de residencia del H. Ayuntamiento cuyo nombre es Villa de Tezoyuca que a su vez se divide en cuatro barrios: La Ascensión, Santiago, La Concepción y La Resurrección; Tres colonias: San Felipe, Ampliación Tezoyuca y Buenos Aires; un Pueblo: Tequisistlán, constituido por 10 barrios: San Juan, San Andrés, Los Reyes, Santiago, Guadalupano, San Antonio, Concepción, Panteón Jardín, El Rosario y San José.

El Municipio de Tezoyuca tiene una extensión territorial de 1,818.57 hectáreas, lo que representa 10.09 kilómetros cuadrados que a su vez representa el 0.05% del territorio total del Estado de México. (PDM, 2009-2012).

**Mapa 1. Localización del municipio de Tezoyuca**



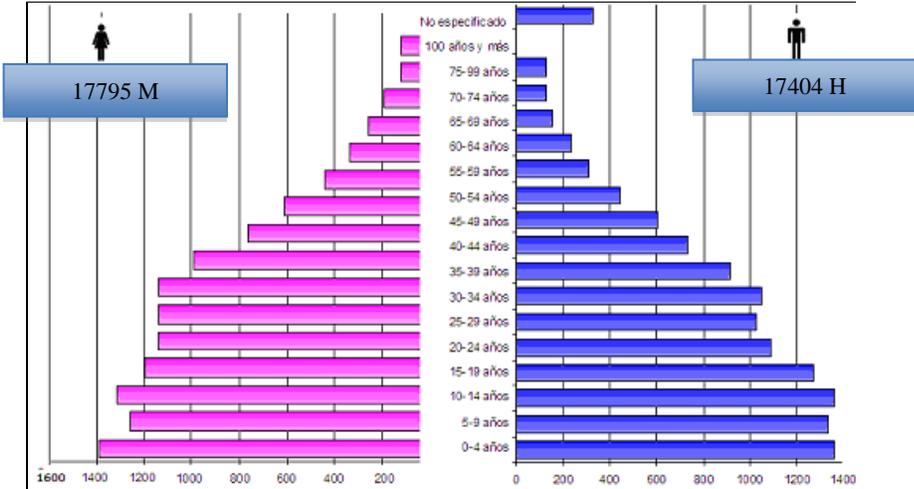
Fuente: Plan De Desarrollo Municipal 2009-2012

En cuanto a las características demográficas registradas en el Municipio durante los últimos años. Tezoyuca en el año 2005 registró una población total de 25,372 habitantes, para el año 2009 la cifra llegó a los 30,542 y en el censo de población según datos del INEGI 2010 la cifra alcanzó los 35, 199 habitantes. Por lo

que en este último año la población de Tezoyuca representa un 0.20% de la población total del Estado de México.

Según los resultados de la extrapolación de datos tomando como base las proyecciones de población realizadas por la Comisión Nacional de Población (CONAPO), para el año 2009 el municipio de Tezoyuca cuenta con una población total de 35,199 habitantes, de los cuales 49.46% son hombres y el 50.54% son mujeres aprox. (gráfica 1). Durante el año 2009-2012 se registra una fuerte concentración de habitantes de 0 a 14 años, grupo que en analogía con el Estado de México se encuentran en una proporción de 32% respecto a la población total. Aunque a nivel nacional se ha dado un fenómeno de disminución de la tasa de nacimientos, lo cual se refleja también a nivel regional, estatal y municipal. El Municipio también presenta el fenómeno nacional del incremento de la población mayor a los 65 años, mientras que en cuanto a la juventud, encontramos que Tezoyuca cuenta con 8,267 personas de 15 a 29 años.

**Gráfica 1. Cantidad de hombres y mujeres en el municipio de Tezoyuca**



Fuente:(INEGI 2010)

En cuanto a la ocupación del suelo, la dinámica ha sido tradicional los habitantes del municipio, generalmente una familia se establece en un terreno de grandes dimensiones, esperando que el terreno sea ocupado por integrantes de la misma familia, donde a través de los años se va extendiendo se le es designando una parte

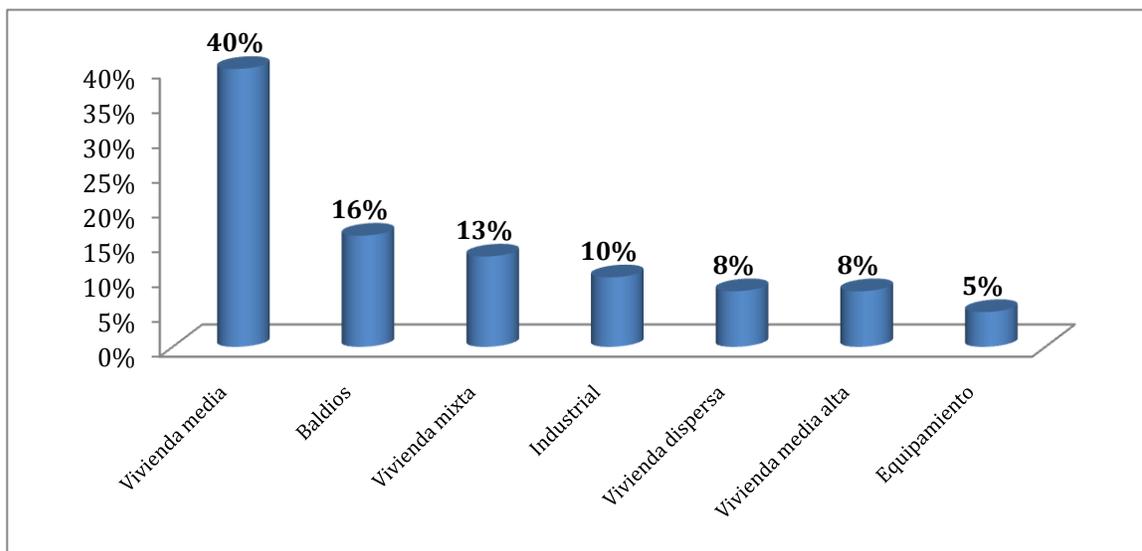
del terreno. La subdivisión del terreno familiar es interna, aunque en los últimos años se ha presentado la problemática de la venta ilegal de ejidos y parcelas principalmente en la zona de ejidos de Tequisistlán. El tamaño del lote promedio, para uso habitacional es de 300m<sup>2</sup>, pero se pueden encontrar lotes desde 100 hasta 10, 000 m<sup>2</sup> por lo cual puede señalar que existe gran disparidad. No obstante, en Tequisistlán los lotes son de superficie aun más variada, yendo de 100 hasta 30, 000 m<sup>2</sup> (PDM 2009-2012).

La ocupación del suelo municipal ha dado lugar a una densidad bruta promedio en el Municipio de 1546 habitantes por Km<sup>2</sup>, el área urbana tiene una densidad de 2,476 habitantes por Km<sup>2</sup>. Existen lugares en el Municipio donde se presentan asentamientos humanos no planeados pero que son resultado del acelerado crecimiento de la mancha urbana.

El uso de suelo en el Municipio de Tezoyuca, se ha venido dando de acuerdo con la dinámica social, económica y territorial de la región, lo cual ha traído como consecuencia el surgimiento de asentamientos dispersos, sin una planeación urbana adecuada, equipamientos desarticulados y dispersos, así como la incompatibilidad de usos lo que genera una concentración de comercios y servicios en ciertas zonas en combinación con áreas habitacionales e industriales, generando un desarrollo económico y territorial desequilibrado que principalmente atiende las necesidades de la población y la cercanía a bienes y servicios (PDM 2009-2012).

Tezoyuca abarca una superficie de 1,103.05 hectáreas, de las cuales el 63.16% son para uso urbano y 36.84% para uso rural. De las 696.7 hectáreas de suelo para uso urbano, 483.1 hectáreas (cerca del 70%), son utilizadas para el asentamiento de viviendas: vivienda media 40.32%; vivienda mixta 12.9%; vivienda dispersa 8.06% y vivienda media alta 8.06%. Los terrenos baldíos ocupan el 16.13% del suelo, las fábricas y el uso industrial participa con un 9.68% de la ocupación y finalmente el área de equipamiento aparece con un 4.84% (gráfica 2).

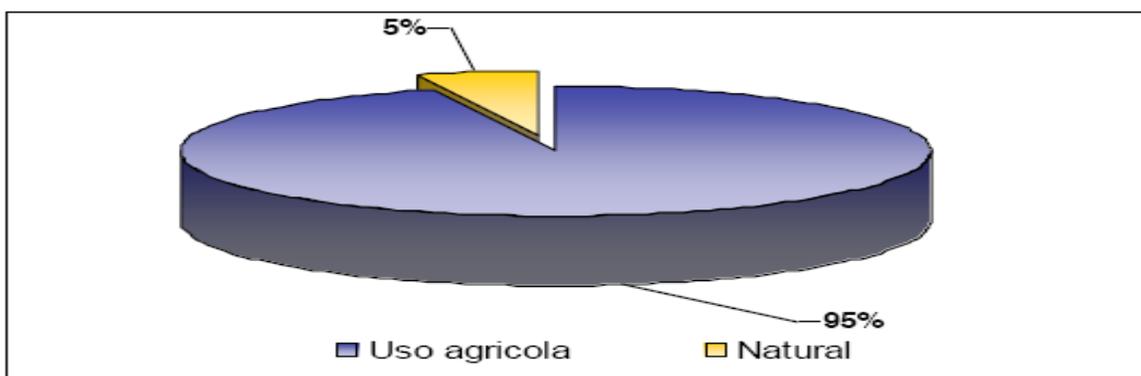
**Gráfica 2. Distribución del Suelo Urbano**



Fuente: PDM 2009-2012

En lo que respecta al área rural, representada por una superficie de 406.4 hectáreas, el suelo utilizado para la agricultura abarca 385 hectáreas, es decir, el 94.74% y las 21.4 hectáreas restantes son de uso natural (gráfica 3).

**Gráfica 3. Distribución del Suelo Rural**



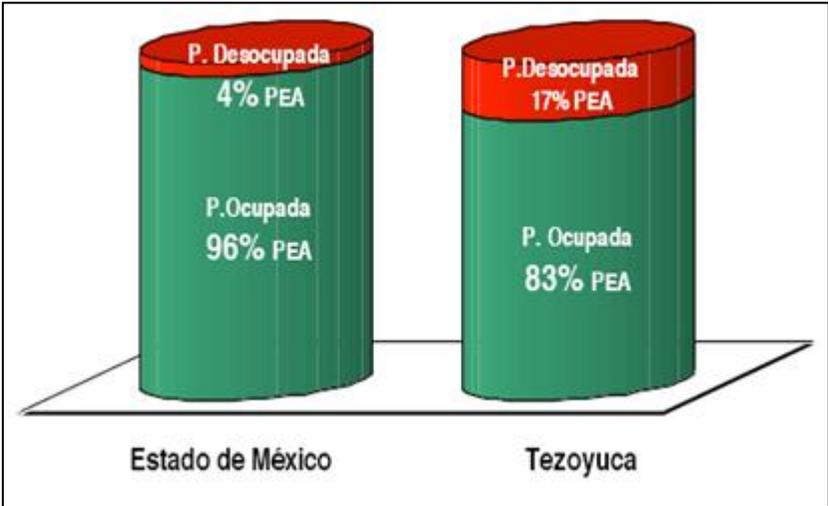
Fuente: PDM 2009-2012

En cuanto a la dinámica económica social se encuentra el sector primario que se ocupa de las actividades relacionadas con la transformación de los recursos naturales en productos primarios no elaborados. El sector secundario se refiere a las

actividades que implican transformación de materias primas en productos elaborados a través de los más variados procesos productivos. Finalmente el sector terciario se ocupa de los servicios que se ofrecen para satisfacer las necesidades de la población. Las actividades económicas más importantes para el Municipio son las correspondientes al sector terciario, estas actividades de servicios han venido ganando participación través de los años.

La Población Económicamente Activa (PEA), en el año 2009-2012 registra un total de 12,882 habitantes, de los cuales 8,987 representaron a la población ocupada y 1,905 a la población desocupada. En este contexto, la población ocupada forma parte de la PEA y es aquella que genera ingresos a la vivienda, es decir, las personas que tienen un empleo y son remuneradas. Tomando en cuenta la distribución de la ocupación en el Estado de México, Tezoyuca se encuentra por debajo del porcentaje de población ocupada, ya que en el Estado de México al menos por 13 puntos porcentuales por encima del Municipio (Ver gráfica 4)

**Gráfica 4. Población Ocupada y Población Desocupada Estado de México- Tezoyuca**



Fuente: INEGI 2009

De acuerdo con en Plan de Desarrollo Municipal de Tezoyuca 2009-2012; el Municipio de Tezoyuca al igual que los municipios aledaños, sufre de un fenómeno de migración de la población a las municipalidades con mayor actividad económica como Ecatepec, La Paz, Ixtapaluca y Texcoco o al Distrito Federal, buscando cubrir

sus expectativas de empleo y mejorar su calidad de vida. La tasa de desempleo abierta, dentro del Municipio corresponde a un 7%.

Su gobierno actual pertenece al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Le antecedieron el Partido Trabajo (PT) en el periodo 2006-2009, el Partido Revolucionario Institucional de 2003-2006 y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) 2000-2003. Esta situación permite visualizar alternancia en el poder y competitividad en las elecciones.

Durante el trienio 2000-2003 correspondiente al PRD, se creó el departamento de planeación, sin embargo la carencia de un comité especializado en ésta área, ha derivado en que en los trienios posteriores se encuentre al frente de tal departamento el Contralor Municipal en conjunto con el Secretario del Ayuntamiento y el Director de Obras Públicas. Con el PRI en el periodo 2003-2006 se observaron grandes avances en cuanto al uso de la tecnología, se comenzó a hacer uso del Internet, se abrieron buzones de quejas en la red, y comenzó a introducirse la transparencia, al menos en los informes de gobierno se hablaba acerca de los ingresos de los funcionarios.

Posteriormente, en el gobierno del PT, en el trienio 2006-2009, se creó el área de transparencia en la red, y se abrió una página electrónica del gobierno de Tezoyuca. Actualmente en lo que va del gobierno 2009-2012 correspondiente el PRI, ha permanecido el uso de la página electrónica del gobierno municipal en dónde permanece el área de transparencia; sin embargo en el ayuntamiento tal área así como la de planeación continúa a cargo del Contralor, el Secretario Particular, el Secretario del Ayuntamiento, el Síndico y el Director de Obras Públicas; asimismo se han retomado propuestas en torno a la profesionalización aunque no han sido implantadas de manera oficial.

### **3.2 Metodología de Estudio**

El camino que se ofrece para la presente investigación es el método de estudio de caso, que es una herramienta valiosa de investigación, y su mayor fortaleza radica en que a través del mismo se mide y registra la conducta del fenómeno estudiado a través de datos tanto cualitativos como cuantitativos; esto es, documentos, archivos, entrevistas directas, observación directa, observación de los participantes e

instalaciones u objetos físicos así como encuesta (Chetty, 1996).

De acuerdo con Eisenhardt (1989), un estudio de caso contemporáneo es concebido como “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares”, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría.

La presente investigación se encuentra en el terreno de la investigación cuantitativa y cualitativa, de corte transversal. De acuerdo con el objetivo planteado que es *Identificar las características de la Nueva Gerencia Pública que se encuentran presentes en la estructura y operación de la administración pública municipal 2009-2012 de Tezoyuca Estado de México, para determinar en que medida ha avanzado la implantación del modelo*; es la que mejor se adecua a las exigencias de una comprensión holística de las prácticas gerenciales como procesos que ocurren en estrecha interacción con contextos singulares (Yin, 1994; Ragin, 1987).

Así mismo el método deductivo, permitió partir de planteamientos generales para aplicarlo en lo individual, a partir de los datos y conceptos generales aplicados en el análisis de la incursión de la NGP a nivel internacional, administraciones federales y administraciones estatales; para ser aplicados ahora en el estudio de caso de una administración municipal en México. Los instrumentos y métodos propuestos facilitan un proceso sistemático y riguroso para la generación, organización y análisis de evidencia sobre los procesos gerenciales, cumpliendo con estándares de calidad científica adecuados para la investigación cuantitativa y cualitativa; por tal razón, se utiliza el análisis narrativo y el análisis funcional ya que facilitan la generación de argumentos explicativos sobre el desarrollo y la operación de dichas prácticas.

Los argumentos explicativos sobre el desarrollo de una práctica apuntan a comprender su trayectoria, es decir, cómo se originó, estabilizó y probablemente decayó a lo largo del tiempo. Se fundamentan de manera rigurosa y visible en evidencia empírica generada de manera sistemática sobre la experiencia bajo estudio. De esta manera, las explicaciones que se ofrecerán tendrán relación evidente entre acontecimientos que realmente ocurrieron y no sólo en intuiciones,

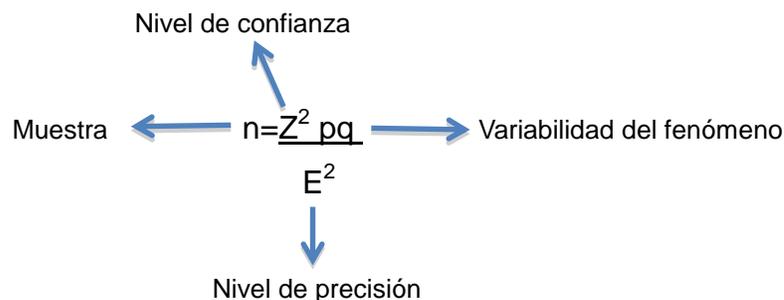
ideas generales o referencias vagas a hechos.

Los pasos que se siguieron, tienen mucha similitud con los estipulados por el Doctor José Martínez Vilchis en su investigación acerca de la “Nueva Gerencia Pública de la administración Estatal en México”. Sin embargo sufre algunas modificaciones debido a que la fuente de información de la presente investigación la ejerce únicamente un órgano de gobierno local el “H. Ayuntamiento Tezoyuca 2006-2012”, a través de la aplicación de entrevistas a 5 funcionarios públicos, revisión de documentos oficiales y la aplicación de una encuesta ciudadana.

Los funcionarios públicos candidatos a la entrevista, fueron aquellos que cuentan con el cargo necesario que les permita tener una visión general de la Administración Municipal, por ello los entrevistados fueron: el Presidente Municipal Ing. Arturo García Cristia, el Secretario Particular Lic. Cesar Fuentes Tovar, el Secretario del Ayuntamiento el C. Arturo Ahumada Cruz, el Síndico Procurador C. Blas Calderón Pineda y el Contralor Municipal C. José Luis Galicia Flores, ya que ellos son los encargados de las áreas de mayor importancia dentro del Ayuntamiento Tezoyuca, encontrándose en ellas las actividades de planeación, transparencia, comunicación y otras prácticas propias de la Nueva Gerencia Pública.

La encuesta ciudadana, se aplicó con base en el muestreo sistemático utilizando la investigación sobre vivienda, esto debido a que la extensión de población es amplia y la aplicación de la encuesta por individuo complicaría la elaboración de un marco de muestra. A continuación se da a conocer el procedimiento utilizado para calcular el tamaño de la muestra de acuerdo con Rojas (2000):

Muestra inicial:



Z= 96% valor tipificado  $96/2= 48$   $48/100= .48$

Dicho valor se localiza en el cuerpo de la tabla “Áreas bajo la curva normal tipificada” (Anexo1); buscando después el dato tipificado que le corresponde auxiliándose del encabezado en la columna Z.

Siendo los valores utilizados:  $Z= 2.06$   $P= .5$   $Q= .5$   $E=4\%$

Sustituyendo: 
$$n = \frac{(2.06)^2 (.5)(.5)}{(.04)^2} = \frac{(4.2436) (.25)}{(.016)} = \frac{1.0609}{.016} = 663$$

Como el tamaño de la población es conocido (8,334 viviendas) se utiliza el factor de corrección finito y la muestra anterior (663) se denomina muestra inicial:

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0 - 1}{N}}$$

$n_0$  → Muestra inicial  
 $N$  → Población

Sustituyendo:

$$n = \frac{663}{1 + \frac{663 - 1}{8334}} = \frac{663}{1 + \frac{662}{8334}} = \frac{663}{1 + .7943364530} = \frac{663}{1.7943364530} = 369.50 = 370$$

Por lo tanto la muestra sobre vivienda es de 370, siendo la población total de viviendas de acuerdo con el INEGI (2010), de 8,334. El intervalo utilizado para la selección de las viviendas encuestadas, según el muestreo sistemático, fue el resultado de dividir la población entre la muestra:

$$\text{Intervalo} = \frac{N}{n} = \frac{8334}{370} = 23$$

La vivienda en que se inició la encuesta es producto del sorteo de los números del 1 al intervalo 23, teniendo como resultado la número 4. A partir de la vivienda 4 se comenzó la encuesta seleccionando a partir de aquí cada 23 viviendas para la aplicación de los cuestionarios hasta completar la muestra ya determinada. Al finalizar la encuesta; los datos fueron codificados en el programa análisis estadístico Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), para la obtención de los datos generales arrojados por la encuesta. El software SPSS es una herramienta cuya finalidad es facilitar la manipulación de datos en las ciencias sociales.

Asimismo, se revisaron el tipo de acciones que se han efectuado en el H. Ayuntamiento Tezoyuca impresos en documentos oficiales como el Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, el Bando de Policía y Buen Gobierno, los Informes Presidenciales 2009, 2010 y 2011, Reglamentos Internos y Actas de Cabildo, que se encuentren relacionados con la implantación de la Nueva Gerencia Pública; para luego agruparlos según características que definen a éste modelo administrativo. Las características que se tomarán en cuenta son las establecidas según Martínez (2005) y son las siguientes:

**C1**

<b>VISIÓN DEL CIUDADANO COMO CLIENTE</b>	
<b>Tipo de acciones</b>	<b>Puntaje</b>
Buzones y sistemas electrónicos de quejas y sugerencias	0.13
Línea telefónica de atención ciudadana	0.26
Manuales de trámites de servicio público o guías de usuario	0.38
Ventanillas multitrámite	0.51
Módulos de atención ciudadana	0.64
Encuesta de opinión	0.77
Métodos de consulta ciudadana como referéndum o plebiscito	0.90
Programas de calidad	1.02
Premios a la calidad	1.15
Certificación ISO 9000	1.28
Existencia de instrumentos administrativos de defensa como la "Carta al ciudadano"	1.41
Órganos autónomos de defensa del ciudadano, como el ombudsman	1.54
<b>Total de puntos</b>	<b>10</b>

**C2**

<b>MAYOR UTILIZACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN</b>	
<b>Tipos de acciones</b>	<b>Puntaje</b>
Página electrónica del gobierno municipal	0.36
Sistema electrónico de quejas y sugerencias, guías de tramites	0.71
Comunicación con los ciudadano vía medios de comunicación, como la radio o TV	1.07
Sistemas electrónicos de proceso administrativo internos como Comprobante (licitaciones públicas) y Declarante (declaraciones patrimoniales de servidores públicos)	1.43
Automatización de procesos administrativos (reingeniería de procesos)	1.79
Desarrollo de redes gubernamentales internas de voz y datos	2.14
e-government o sistemas integrales de administración (prestación de servicios públicos, como cobro de impuestos)	2.50
<b>Total de puntos</b>	<b>10</b>

**C3**

<b>DESCENTRALIZACIÓN</b>	
<b>Tipos de acciones:</b>	<b>Puntaje</b>
Discursivos: solo se mencionan en documentos oficiales	0.48
Participación ciudadana (descentralización política)	0.95
Desconcentración de oficinas gubernamentales (descentralización administrativa)	1.43
Desregulación (descentralización económica)	1.90
Técnicas de dirección compartida según Osborne y Gaebler (1992): círculos de calidad y programas de desarrollo de empleados (talleres) y empowerment o empoderamiento	2.38
Reformas legales o documentos normativos que regulan este tipo de acción	2.86
<b>Total de puntos</b>	<b>10</b>

**C4**

<b>RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	
<b>Tipos de acciones:</b>	<b>Puntaje</b>
Desarrollo de sistemas electrónicos que brinda transparencia en las acciones gubernamentales como Compranet y Declaranet	0.37
Firmas de convenios con autoridades federales y estatales sobre control y evaluación de la gestión pública, como el de "Fortalecimiento del sistema municipal de control y evaluación de la gestión pública", y el de "Colaboración administrativa en materia de desarrollo administrativo"	0.74
Diseño de indicadores y estándares de medición para cobertura, impacto social, calidad o aplicación de recursos	1.11
Instrumentos de medición de desempeño, como la "Carta del ciudadano"	1.48
Desarrollo de sistema municipales de evaluación del desempeño	1.85
Auditorias y evaluaciones periódicas	2.22
Programas de transparencia, control y rendición de cuentas	2.22
<b>Total de puntos</b>	<b>10</b>

**C5**

<b>PLANEACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA</b>	
<b>Tipo de acciones:</b>	<b>Puntaje</b>
Discursivos: solo se mencionan en documentos oficiales	0.48
Profesión o perfil académico de los directivos (consideramos a los ingenieros, economistas, administradores y contadores)	0.95
Denominación de oficinas con términos sobre reingeniería, innovación, calidad. Productividad, gestión pública y desarrollo gubernamental	1.43
Acciones que se identifican con algún elemento de planeación estratégica: misión, visión, meta, FODA, objetivos	1.90
Desarrollo e implantación de planeación estratégica en las oficinas gubernamentales	2.38
Sistemas de Evaluación del Desempeño	2.86
<b>Total de puntos</b>	<b>10</b>

**C6**

<b>CONTRATOS</b>	
<b>Tipo de acciones</b>	<b>Puntaje</b>
Contratación de servicios de entidades públicas y privadas para la realización de obra pública (Ley de obras públicas)	0.67
Contratación de entidades públicas y privadas para servicios profesionales, como las asesorías y la capacitación	1.33
Contratos para que las empresas produzcan un bien u ofrezcan algún servicio de gobierno	2.00
Contratación con instituciones bancarias para recaudar contribuciones	2.66
Contratos para que las empresas u organismos no gubernamentales den algún servicio o produzcan un bien para los ciudadanos	3.33
<b>Total de puntos</b>	<b>10</b>

Cada cuadro tendrá asignado un valor de 10 (el mismo valor a cada uno), de manera que la suma de los 6 cuadros equivalente a un valor de 60 o menor, asignará una calificación. Lo anterior nos permitirá averiguar la actividad gerencial y atención a la ciudadanía por parte de la institución, así como la intensidad con las que éstas se llevan a cabo en el Ayuntamiento del municipio de Tezoyuca.

Cabe mencionar que cada punto implicó detenerse en la averiguación de las actividades reales que se llevan a cabo en el Ayuntamiento como órgano de gobierno, reforzando los datos encontrados en los documentos, con las entrevistas a servidores públicos, y la opinión ciudadana a través de la encuesta. Posteriormente, se clasificaron cada uno de los datos arrojados para emitir un promedio que indica la implantación de la NGP, y el área de mayor fortaleza en la que se ha implantado según las características ya mencionadas. Esta investigación proyectará la situación administrativa del H. Ayuntamiento Tezoyuca y su capacidad de implantar modelos como el de la Nueva Gerencia Pública.

### **3.3. Tipo de acciones de acuerdo con la característica Gerencial**

#### **3.3.1 Visión del ciudadano como cliente (tipo de acciones)**

Como ya se mencionó, la visión del ciudadano tiene como primordial enfoque ofrecer una mejor y prestación de servicios a partir de una mejor atención al ciudadano. De acuerdo con Martínez (2005), el tipo de acciones que señalan la presencia de visión del ciudadano como cliente son:

- Buzones y sistemas electrónicos de quejas y sugerencias: Permiten al ciudadano mostrar sus inconformidades o bien, sugerencias que pueden contribuir a mejorar el sistema administrativo a nivel federal, estatal y local.
- Línea telefónica de atención ciudadana: es un canal de comunicación directa con la autoridad para que la ciudadanía formule sus quejas y denuncias contra servidores públicos y reciba información sobre los trámites y servicios que brinda.
- Manuales de trámites de servicios públicos o guías de usuario: estos deberán ser otorgadas por el Ayuntamiento, le permiten a la ciudadanía tener una mayor orientación de lo que requiere o necesita, sean programas, lineamientos, trámites etc.

- Ventanilla multitrámite: tiene como principal función, manejar diversas áreas que permitan a la sociedad obtener trámites de diversa índole.
- Módulos de atención ciudadana: Es aquel servicio que una institución presta a sus clientes en caso de que estos requieran manifestar reclamos, sugerencias, plantear inquietudes sobre algún servicio, o solicitar información adicional.
- Encuestas de opinión: La aplicación de encuestas de opinión ciudadana es una actividad de carácter correctivo y preventivo en contra de la corrupción, cuyo objetivo es conocer la percepción del usuario de los servicios públicos, a través del nivel de satisfacción manifestado, esta actividad permite además la identificación de conductas ilícitas en la prestación de los servicios.
- Métodos de consulta ciudadana como referéndum o plebiscito: es un voto directo en el cual se pide que un entero electorado acepte o rechace una oferta particular. Ésta puede ser la adopción de una nueva constitución, una enmienda constitucional, una ley, memoria de un funcionario elegido o simplemente de una política o programa de trabajo específico del gobierno. El referéndum o el plebiscito es una forma de democracia directa que idealmente tiene como objetivo favorecer a la mayoría.
- Programas a la calidad: tienen por objetivo lograr un gobierno de clase mundial, innovador y con una sólida cultura de calidad total, capaz de proyectar una imagen confiable y transparente. Para ello, ha sido necesario reemplazar los esquemas tradicionales de la gestión pública por los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos; evaluar su gestión con base en estándares de competitividad, promover la dignificación y eficacia del servicio público, rediseñar sus procesos y servicios, y dirigir su quehacer hacia el cumplimiento de las expectativas y necesidades de los ciudadanos.

Para llevar a cabo esta profunda transformación de la gerencia gubernamental, la política de calidad está dirigida hacia la atención de tres aspectos prioritarios: la calidad de los servicios; la integridad de los servidores públicos; la percepción de la sociedad respecto a la confiabilidad y eficacia de la administración pública y mejorar la calidad de los productos y servicios del sector público que tienen un alto impacto

en la ciudadanía, en el corto plazo.

- Premios a la calidad: Tienen el propósito de consolidar una cultura de calidad total y arraigar una filosofía de mejora continua en los procesos públicos, para ello se incentiva la transformación de la gestión gubernamental hacia nuevos estándares de calidad a través de premios y reconocimientos.
- Certificación de servicios ISO 9000: de acuerdo con el INAP la serie ISO 9000 (International Organization for Standardization u Organización Internacional para la Normalización) es una norma internacionalmente reconocida para garantizar la calidad de las organizaciones, y que constituye una federación de organismos nacionales de norma cuya función consiste en preparar norma internacionales e identificado como un método para evaluar y premiar la calidad en el sector público.

### **3.3.2 Uso de tecnologías de información (tipo de acciones)**

La administración pública ha sido un tema recurrente relacionada con la eficiencia administrativa, la calidad total, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, transparencia, la mejora regulatoria, los esfuerzos para mejorar la honestidad y cerrar los espacios a la corrupción. En razón de ello el surgimiento de las tecnologías de la información, el software, la computación y el Internet ahora son un medio facilitan y hacen más oportuna y transparente la información.

De acuerdo con Martínez (2005), el tipo de acciones que señalan la presencia del uso de las nuevas tecnologías de información (Tic's) son:

- Página electrónica del gobierno municipal: cuyo principal objetivo, es consolidar un mecanismo acorde a las necesidades de la ciudadanía y prioridades institucionales, promoviendo el acercamiento de herramientas tecnológicas a la población para facilitar de manera oportuna, efectiva y eficaz trámites y servicios por medios electrónicos. La estrategia de gobierno electrónico incluye los ámbitos locales y estatales pues se considera un medio para que todos los mexicanos ejerzan su derecho a estar informados y acceder a los servicios que ofrece el gobierno en todos sus niveles, federal, regional, estatal y municipal.

- Sistema electrónico de quejas y sugerencias, guía de trámites: Cada dependencia pública debe contar con un sistema electrónico de quejas y sugerencias y el que no tenga a la fecha algún sistema de atención ciudadana deberá establecer uno siguiendo los lineamientos de la legislación vigente. El responsable de la entidad, o quien él designe, será el encargado de dar seguimiento y respuesta a la petición, queja o denuncia. En caso de no corresponder la queja o denuncia con la dependencia señalada, el responsable de la entidad deberá dar la información adecuada al peticionante de la instancia pertinente, en tiempo y forma.
- Comunicación con los ciudadanos vía medios de comunicación, como radio periódico o tv. Los avances tecnológicos han llevado a la creación de puentes más eficaces para ayudar a establecer contacto con los ciudadanos, optimizan el potencial para la transparencia y la innovación. La aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación ha generado un importante cambio cultural, particularmente en áreas sensibles como la administración fiscal, obras públicas, concesiones y adquisiciones gubernamentales.
- Sistemas electrónicos de procesos administrativos internos como; Compranet (licitaciones públicas) y el Declaranet (declaraciones patrimoniales de servidores públicos). El sistema Compranet, permite a las unidades compradoras del gobierno dar a conocer por medio de Internet sus demandas de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas, para que los proveedores y contratistas puedan acceder a esta información y presentar por el mismo medio sus ofertas y, posteriormente, continuar con todo el proceso de contratación. El sistema Declaranet le permite a los servidores públicos cumplir con la obligación de presentar sus declaraciones patrimoniales, al enviarlas por medio de Internet, utilizando firma electrónica, en sustitución de la firma autógrafa.
- Automatización de procesos administrativos (reingeniería de procesos). La automatización es un sistema donde se transfieren tareas de producción, realizadas habitualmente por operadores humanos a un conjunto de elementos tecnológicos. La automatización de procesos administrativos es la

última fase de una serie de etapas que se tienen que completar para lograr obtener un Corporativo / Institución digitalmente eficiente. Las prácticas nos indican que la secuencia de etapas es la siguiente:

1. Organización física de los documentos utilizados en la empresa o institución, especialmente los relacionados directa o indirectamente con procesos administrativos. En esta etapa, y dependiendo de la complejidad de la información documental, se podrá requerir de un experto archivonomo para completarla.
  2. Organización digital de los documentos físicos y de los documentos originalmente digitales como archivos de Word, Excel, PowerPoint, e-mails y más.
- Desarrollo de redes gubernamentales interna de voz y datos: Partiendo del término genérico "red" hace referencia a un conjunto de entidades (objetos, personas, etc.) conectadas entre sí. Por lo tanto, una red permite que circulen elementos materiales o inmateriales entre estas entidades, según reglas bien definidas. Ahora bien en el término redes hace referencia a la implementación de herramientas y tareas para conectar equipos de manera que puedan compartir recursos en la red. Por lo tanto el desarrollo de redes gubernamentales internas de voz y datos, hace referencia a la implantación de medios que faciliten la comunicación interna dentro de una institución, ya sea de voz y/o datos.
  - *E-government* son sistemas integrales de administración (prestación de servicios públicos, como cobro de impuestos): Se entiende como la realización de prestaciones administrativas (tanto servicios individuales como procesos de decisión complejos) y de ofertas destinadas a sustentar la cultura democrática de nuestra sociedad, cuando éstas se llevan a cabo mediante tecnologías de la información y de la comunicación (principalmente a través del Internet). Además le permite a la administración ofrecer servicios a los ciudadanos y a las empresas las 24 horas del día, los siete días de la semana, lo cual ahorra tiempo y dinero a ambas partes.

### 3.3.3 Descentralización (tipo de acciones)

De acuerdo con Martínez (2005), el tipo de acciones que hablan de descentralización son:

- Discursivo: sólo se menciona en documentos oficiales.
- Participación ciudadana (descentralización política): hace referencia al conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al quehacer político. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político. Durante los últimos años se viene potenciando la necesidad de un proceso de participación pública, de un proceso de identificación e incorporación de las preocupaciones, necesidades y valores de los distintos agentes en la toma de decisiones. Una correcta participación pública consiste en un proceso de comunicación bidireccional que proporciona un mecanismo para intercambiar información y fomentar la interacción de los agentes con el equipo gestor del proyecto.
- Desconcentración de oficinas gubernamentales (descentralización administrativa y Desregulación (descentralización económica): De acuerdo con Bourjo (2005), consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan a determinado órgano, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento) determinadas facultades de decisión y ejecución, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como de tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior. Las razones por las que los gobiernos deciden emprender el camino de la descentralización son, entre otras, las siguientes:
  1. Eficiencia: Mayor eficiencia administrativa y económica en la asignación de recursos escasos, ya que hay una mejor comprensión de las necesidades locales.
  2. Transparencia: Hay una clara vinculación entre los pagos realizados

por los contribuyentes locales y el nivel de servicios recibidos por ellos.

3. Subsidiariedad: Puede conseguirse una mayor eficiencia si se garantiza que los cargos elegidos democráticamente rindan cuentas al electorado.

4. Movilización: La mayor participación comunitaria de los ciudadanos locales dentro de las instituciones locales debería mejorar la toma de decisiones y el proceso democrático.

- Técnicas de dirección compartida según Osborne y Gaebler (1992): son círculos de calidad y programas de desarrollo de empleados (talleres) y empoderamiento. El primer punto de preparación a la descentralización -la dirección compartida-, es algo fundamental en lo que creen los gobiernos innovadores y se ha demostrado que ello aumenta de una manera importante la productividad en valores absolutos. Ya no solo es un medio de control de lo que realizan los otros medios de la dirección sino que se convierte en un compromiso de llevar adelante tareas bajo la idea de la creatividad y el auto compromiso con los demás miembros de la organización. La cooperación entre trabajador-dirección trabajando en una ambiente profesional idóneo permite aumentar considerablemente la productividad. Este ambiente se consigue en parte importante por las relaciones de su directivo que considera a los trabajadores de todos los niveles fundamentales en el buen desarrollo de sus tareas inculcando una relación de confianza trabajador-trabajador y trabajador-dirección.
- Reformas legales o documentos normativos que regulan este tipo de acción

### **3.3.4 Rendición de cuentas (tipo de acciones)**

La rendición de cuentas es un elemento esencial de la democracia, pues implica la posibilidad de que los diferentes agentes del gobierno se hagan responsables de sus decisiones y de sus actos, a efecto de controlar el abuso del poder y hacer coincidir el interés particular del servidor público con el del ciudadano. Si los funcionarios públicos tienen claro que pueden ser llamados a cuentas, existe mayor posibilidad de evitar la discrecionalidad y el usufructo del poder por parte de ellos, también se hace

viable que el accionar gubernamental se adapte a las necesidades y requerimientos de la nación, depositaria de la soberanía en el marco de un régimen democrático.

De acuerdo con Martínez (2005), el tipo de acciones que señalan la presencia de la rendición de cuentas son:

- Desarrollo de sistemas electrónicos que brindan transparencia en las acciones gubernamentales como Compranet y Declaranet (TIC's).
- Firma de convenios con autoridades federales sobre control y evaluación de la gestión pública: es una herramienta fundamental del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gerencia Pública, que permite conocer la forma en que las dependencias y entidades de la administración pública realizan su gestión. A través de las auditorías que efectúan las diversas instancias de fiscalización, se obtienen los hechos que conllevan a medir el grado de eficiencia, eficacia y economía con que se han administrado los recursos humanos, materiales y presupuestarios, así como el cumplimiento de sus metas, sus objetivos y su marco legal aplicable, emitiendo las recomendaciones correctivas y preventivas pertinentes a cada desviación encontrada, lo que incluye el financiamiento de las responsabilidades que procedan.
- Diseño de indicadores y estándares de medición para cobertura, impacto social, calidad y aplicación de recursos: son, sustancialmente, información utilizada para dar seguimiento y ajustar las acciones que se emprenden para alcanzar el cumplimiento de la misión, objetivos y metas de programas, políticas, y diversas acciones del gobierno. El diseño adecuado de un indicador permite el monitoreo y evaluación de las variables clave de un sistema organizacional, mediante su comparación, en el tiempo, con referentes externos e internos.
- Desarrollo de sistemas municipales de evaluación del desempeño (Véase en sistemas de evaluación del desempeño en el apartado de planeación estratégica).
- Auditorías y evaluaciones periódicas: son los mecanismos necesarios para prevenir, detectar y erradicar errores, vicios, omisiones y actos de corrupción a

través de la verificación de la estricta observancia de las normas y procedimientos.

- Programas de transparencia, control y rendición de cuentas: Como lo dice el título son programas que avale al ciudadano, con el rango de garantía constitucional, que puedes hacer valer para conocer toda aquella información contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título, o aquella que por disposición legal deben generar, conforme a las reglas de la Ley de Transparencia.

### **3.3.5 Planeación y gestión estratégica (tipo de acciones)**

La planeación como ya se vislumbró en el capítulo uno de la presente investigación, es el proceso mediante el cual los miembros guía de una organización prevén el futuro y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para lograrlo; en palabras de Bozeman (1998), es la forma de administrar una organización guiada bajo ciertos principios.

Martínez (2005) señala el tipo de acciones que indican la presencia de planeación y gestión estratégica en una institución gubernamental siendo los siguientes:

- Discursivo: sólo se menciona en documentos oficiales
- Profesión o perfil académico de los directivos: consiste en homogeneizar conocimientos y habilidades de los funcionarios, desarrollar especializaciones por área, formar a funcionarios en valores éticos y de servicio y brindar asesoría técnica y objetiva a políticos electos.
- Denominación de sus oficinas con términos sobre reingeniería, innovación, calidad, productividad, gestión pública y desarrollo gubernamental: Es el término o nombre con el que se conoce cada puesto o cargo en las oficinas. Expresa la responsabilidad principal o alguna característica esencial del mismo. En esta parte se indica la función general del puesto (planea, organiza, opera, supervisa, reporta) y el producto o servicio que en él se genera (el plan de mercadotecnia, el programa de ventas, planeación y control

de las actividades de personal, etc.).

- Acciones que se identifican con algún elemento de la planeación estratégica: misión, visión, meta, foda, objetivos: El punto de partida de la planificación estratégica es reconocer que existen fuerzas en el entorno interno y el entorno externo, que actúan influenciando (obstaculizando o impulsando) la concreción de los propósitos básicos, misión, visión y objetivos estratégicos de la organización.
- Desarrollo e implantación de planeación estratégica de las oficinas gubernamentales: consiste en el estudio de los diferentes aspectos o elementos que puedan existir dentro de una empresa, con el fin de conocer el estado o la capacidad con que ésta cuenta, y detectar sus fortalezas y debilidades.
- Sistema de evaluación del desempeño: es un instrumento, una herramienta para mejorar los resultados de los recursos humanos de las dependencias gubernamentales; ocurre ya sea que exista o no un programa formal de evaluación en la organización. Los objetivos de esta es mejor, consideran, incrementar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos, reducir el gasto de operación, promover las condiciones para un mayor crecimiento económico con empleo y, sobre todo, elevar el impacto de la acción del gobierno en el bienestar de la población.

### **3.3.6 Contratos y convenios (tipo de acciones)**

Consiste en el involucramiento de terceros (empresas privadas o de gobierno), ya sea por medio de la privatización o el *contracting out*, con el fin de que se hagan cargo de prestar algunos servicios dirigidos a la ciudadanía o de apoyo hacia las propias dependencias gubernamentales; son considerados parte fundamental de la NGP, toda vez que pretenden ser un medio que garantice mejores condiciones en la prestación de los servicios públicos (Greve y Jespersen, 1999; Fortín, 2000).

Los contratos y convenios, son acuerdos de voluntades, verbal o escrito, manifestado en común entre dos, o más, personas con capacidad (partes del contrato), que se obligan en virtud del mismo, regulando sus relaciones relativas a

una determinada finalidad o cosa, y a cuyo cumplimiento pueden compelerse de manera recíproca, si el contrato es bilateral, o compelerse una parte a la otra, si el contrato es unilateral. Es el contrato, en suma, un acuerdo de voluntades que genera derechos y obligaciones relativos, es decir, sólo para las partes contratantes y sus causahabientes.

Según Martínez (2005), la presencia de contratos en una entidad de gobierno puede vislumbrarse a través de las siguientes acciones:

- Contratación de servicios de entidades públicas y privadas para la realización de obra pública: en este punto se solicita personal tanto pública como privada para realizar obra pública así como proyectos, con el fin de realizar carreteras, construcción de instituciones, pavimentación de calles, drenajes.
- Contratación de entidades públicas y privadas para servicios profesionales, como las asesorías y la capacitación: consiste en estudiar y elaborar informes, estudios, planes, anteproyectos, proyectos de carácter técnico, organizativo, económico o social, así como la dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras, instalaciones y de la implantación de sistemas organizativos. Dejando en claro que puede existir contratación pública como privada.
- Contratos para que las empresas produzcan un bien u ofrezca algún servicio al gobierno: Es una de las técnicas de colaboración de los administrados con la administración. El contratista, no obstante que pretende un beneficio económico, obtiene dicho beneficio cumpliendo con la tarea de coadyuvar al cumplimiento de cometidos públicos por parte del Estado.
- Contratación con instituciones bancarias para recaudar contribuciones: Los contratos bancarios no son más que el esquema jurídico de la operación bancaria o el antecedente conceptual que sustenta y explica la ejecución de la misma.
- Contratos para que las empresas u organismos no gubernamentales den algún servicio o produzca un bien para los ciudadanos: se obtiene la contratación de empresas u organizaciones para la realización de servicios públicos, debido a que las dependencias gubernamentales no produce dicha asistencia.

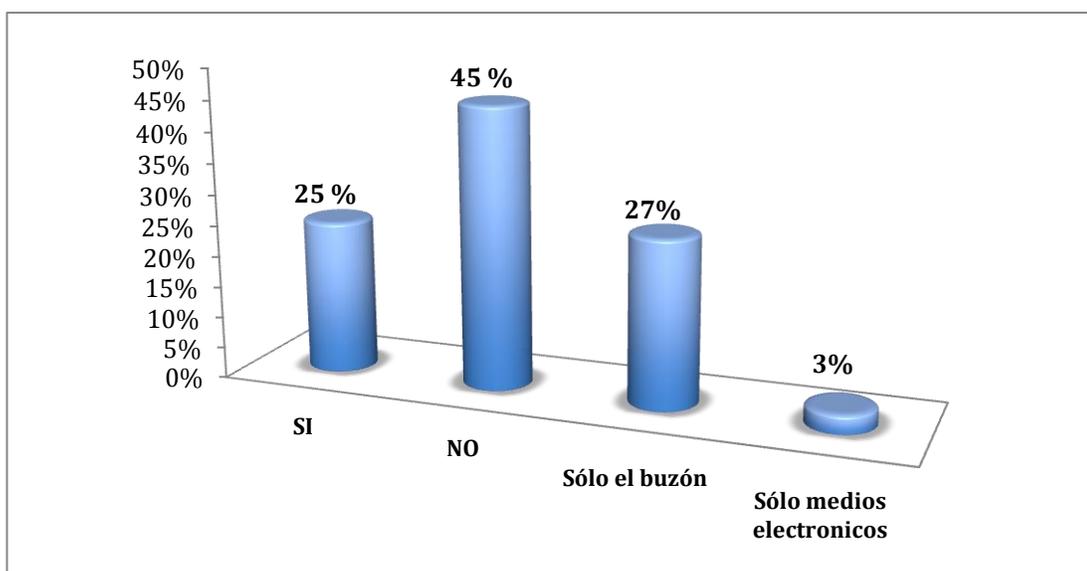
### 3.4 Análisis e Interpretación de resultados

A continuación se presentan los aspectos que se identificaron en el Ayuntamiento de Tezoyuca de acuerdo con la encuesta, las entrevistas y la inspección de los documentos oficiales, para mostrar las características de la NGP con los que cuenta la administración municipal Tezoyuca 2009- 2012.

El tipo de acciones que engloban la primera característica que es la *visión del ciudadano como cliente* se encuentran vigentes dentro del ayuntamiento de forma equívoca y poco comprendida; las acciones que se realizan con mayor conocimiento se han establecido de forma superficial. Con base en lo anterior y de acuerdo con los datos arrojados a lo largo de la investigación; en este rubro se observa la existencia de las siguientes acciones: buzones de quejas y sugerencias y/o sistemas electrónicos, módulos de atención ciudadana, y una línea de atención ciudadana.

Sin embargo (véase la gráfica 5) en la comunidad, el 27% conoce solo el buzón de quejas y sugerencias (no electrónico), ya que se encuentra instalado en la entrada de las oficinas municipales, el 25% tiene conocimiento del buzón (no electrónico) y buzones de sistemas electrónicos, sólo el 3% conoce solo el buzón electrónico de atención ciudadana. Mientras que el 45%, no tiene conocimiento de ninguna de las acciones antes mencionadas.

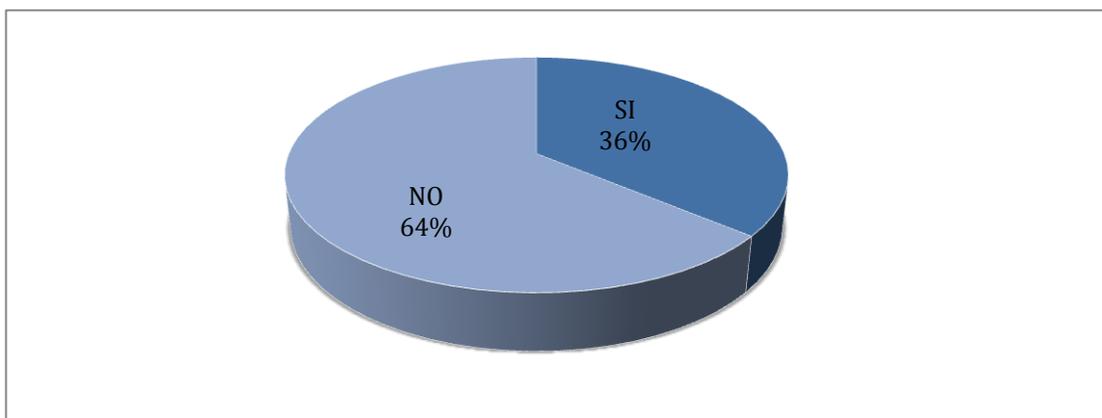
**Gráfica 5. Conocimiento de buzones de quejas y sugerencias y/o medios electrónicos**



Fuente: Elaboración propia con base al trabajo de campo

La visualización del ciudadano acerca de la mejora de los servicios y atención a través de este tipo de acciones no es muy alentadora ya que el 64% considera que los buzones no han mejorado los servicios y la atención por parte del ayuntamiento (Ver gráfica 6).

**Gráfica 6. Uso de Buzón y/o medios electrónicos permiten mayor atención**

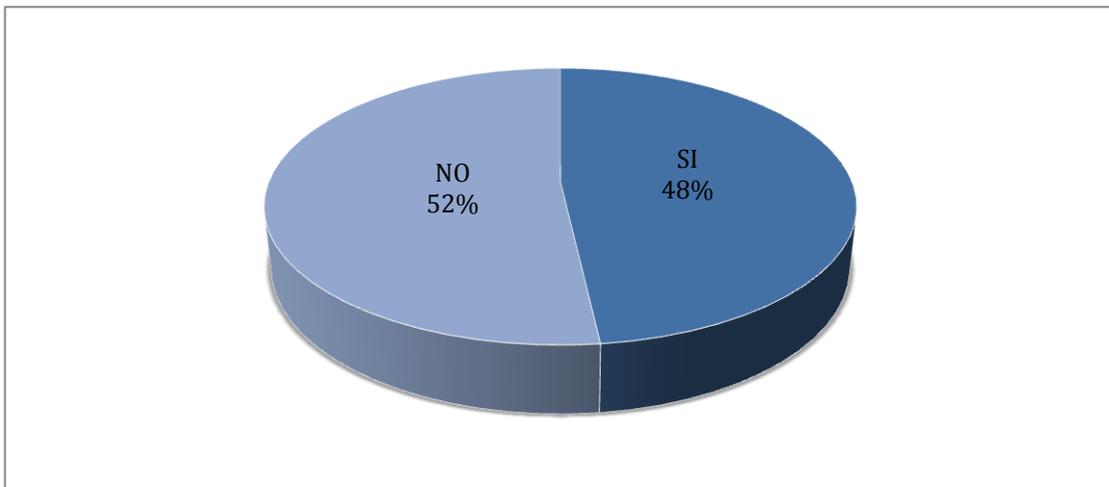


Fuente: Elaboración propia con base al trabajo de campo

Por otra parte, es necesario mencionar que no existe una persona encargada del buzón y sistema electrónico, ni de la línea de atención al cliente ya que ambas son coordinadas por la contraloría según las entrevistas que se realizaron. Tal situación ha dado como resultado que las respuestas dadas por el buzón de quejas y la línea de atención contengan de manera automática la respuesta al usuario casi al instante de emitir su queja o sugerencia; sin dar un seguimiento e informe continuo al ciudadano por parte de la institución.

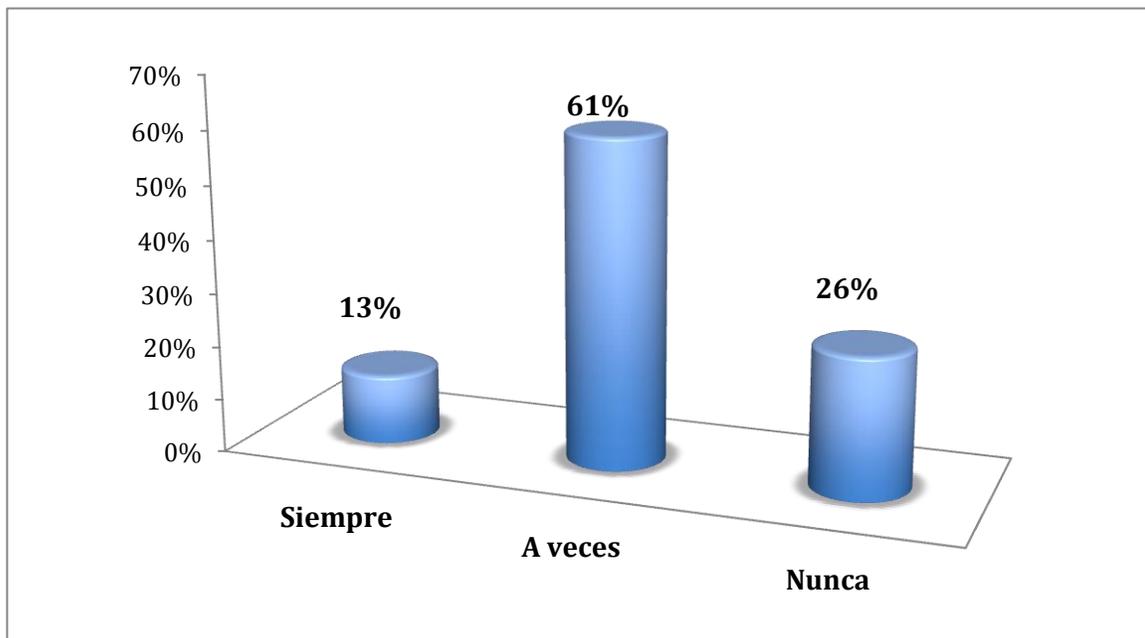
En lo que respecta a los módulos de atención ciudadana, acción que también es emprendida por parte del ayuntamiento y que forma parte de la visión del ciudadano como cliente, se tiene una mejor percepción y concurrencia ciudadanía. El 52% de la población ha acudido a dichos módulos (Ver gráfica 7). El 61% considera que estos algunas veces han atendido sus dudas y con ello resolverlos, el 26% resalta que no ha atendido sus dudas, y el 13% menciona que cada vez que asisten, resuelven todas sus dudas (Ver gráfica 8).

**Gráfica 7. Se ha dirigido a los módulos de atención ciudadana**



Fuente: Elaboración propia con base al trabajo de campo

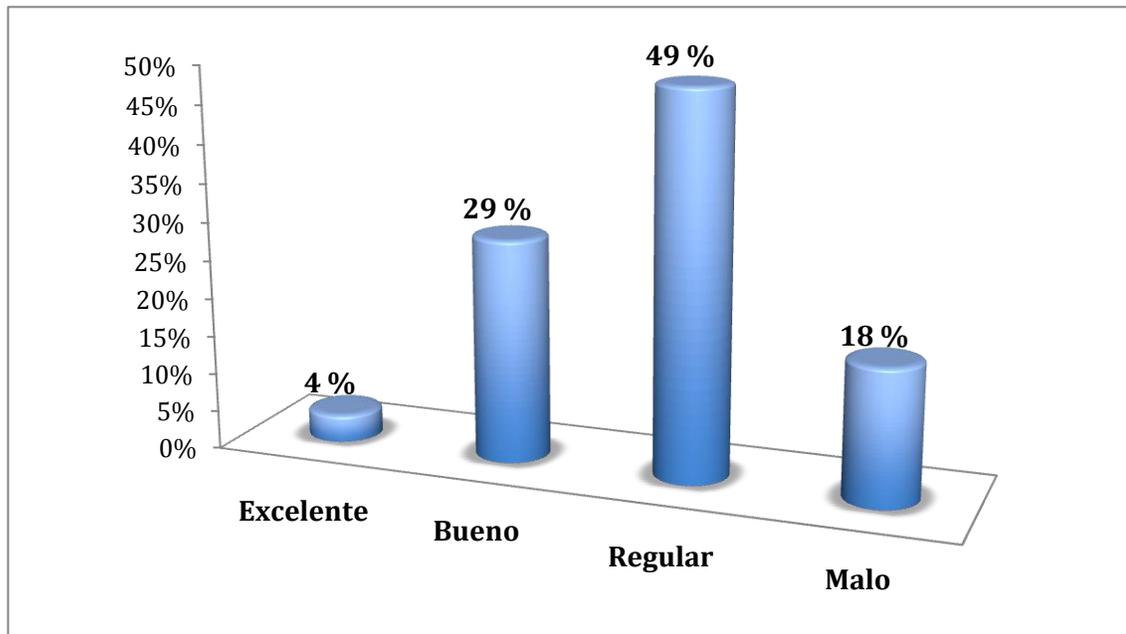
**Gráfica 8. Módulos de atención le ha permitido resolver sus dudas**



Fuente: Elaboración propia con base al trabajo de campo

El conocimiento de la ciudadanía en relación a los servicios que su gobierno les brinda es importante. En general, el 29% de la población total considera que los servicios brinda el ayuntamiento son buenos, el 49% es regular, el 18% es malo y el 4% es excelente. (Véase la gráfica 9).

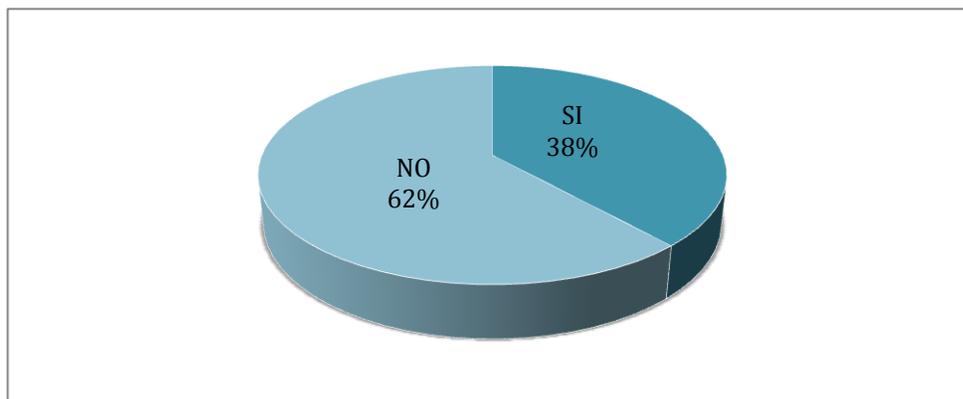
**Gráfica 9. Evalúa a los servicios que brinda el Ayuntamiento**



Fuente: Elaboración propia con base al trabajo de campo

El resto de las acciones que maneja la visión del ciudadano como cliente como son los manuales de servicios públicos o guías de usuarios, la ventanilla multitrámite, encuestas de opinión, métodos de consulta ciudadana como referéndum y plebiscito, programas de calidad, premios a la calidad y la certificación de servicios ISO 9000, son acciones que en el ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012 aún no lleva a cabo. Es importante mencionar que en la encuesta realizada un 38% de los ciudadanos dicen conocer la ventanilla multitrámite (ver gráfica 10), no obstante, de acuerdo con el Contralor municipal, tal ventanilla multitrámite no existe aún en la institución, ésta es confundida por los ciudadanos con la ventanilla única de tesorería.

**Gráfica 10. Uso de la ventanilla multitrámite**

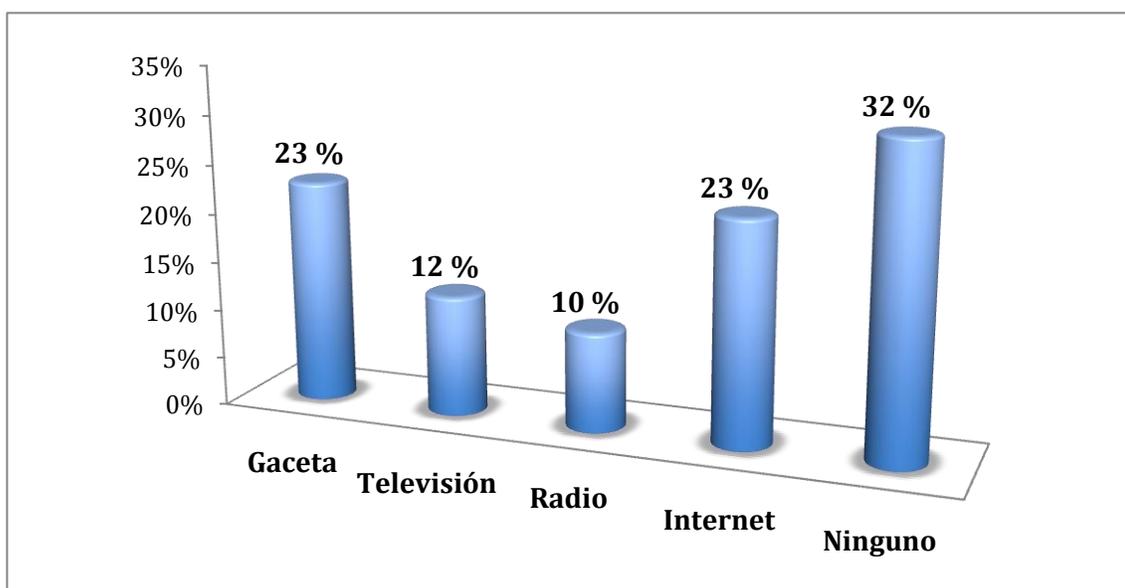


Fuente: Elaboración propia con base al trabajo de campo

La segunda características de la NGP de acuerdo con Martínez (2005), es la *mayor utilización de tecnologías de información*; tal sección al igual que la visión del ciudadano como cliente se ha insertado en el órgano de gobierno municipal Tezoyuca 2009-2012 de manera casi nula y somera en las acciones que se han abordado. Del mismo modo se observa confusión y contradicción en la comunidad y en los propios funcionarios públicos, respecto a la existencia de determinadas acciones.

Ejemplo de ello es el desarrollo de redes gubernamentales internas de voz y datos, confundido por los funcionarios con el intercambio de documentación vía correo electrónico; así como el desconocimiento total acerca de la automatización de procesos administrativos (reingeniería de procesos). Asimismo, el 12% (gráfica 11) de la comunidad identifica la televisión como un medio de comunicación utilizado por el ayuntamiento, cuando el único medio de comunicación utilizado por la institución de acuerdo con los documentos oficiales y los funcionarios entrevistados, es la publicación de la gaceta municipal y la página electrónica del gobierno municipal.

**Gráfica 11. Medios o canales para comunicar o atender a la ciudadanía**

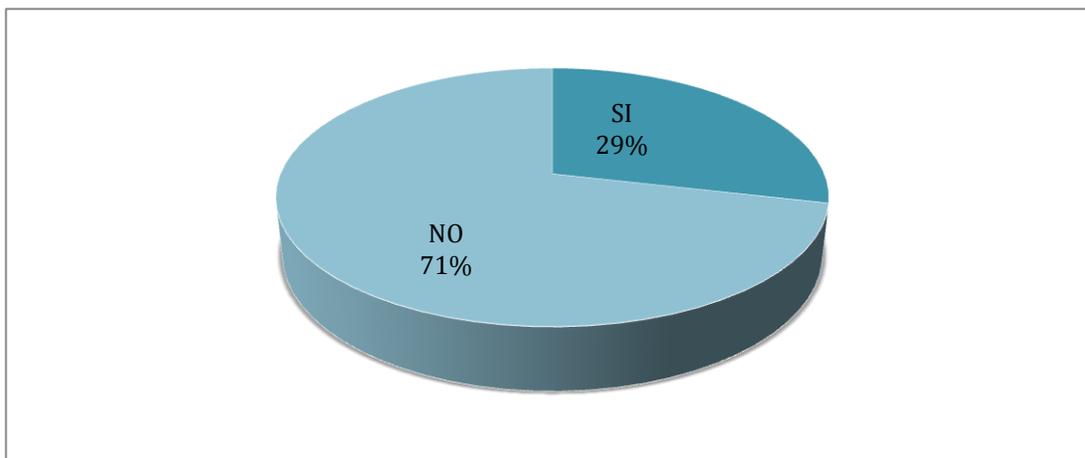


Fuente: Elaboración propia con base al trabajo de campo

Las acciones encontradas referentes a las TICs fueron la página electrónica del gobierno municipal, sistema electrónico de quejas y sugerencias, guía de trámites, medios de comunicación (gaceta municipal), redes internas gubernamentales de voz y sistemas integrales de administración como el cobro de impuestos. De acuerdo con lo encontrado en los documentos oficiales, la página electrónica se encuentra vigente desde el 2003 y las mejoras en la página han ido en aumento según el 1er informe de gobierno de la administración 2009-2012.

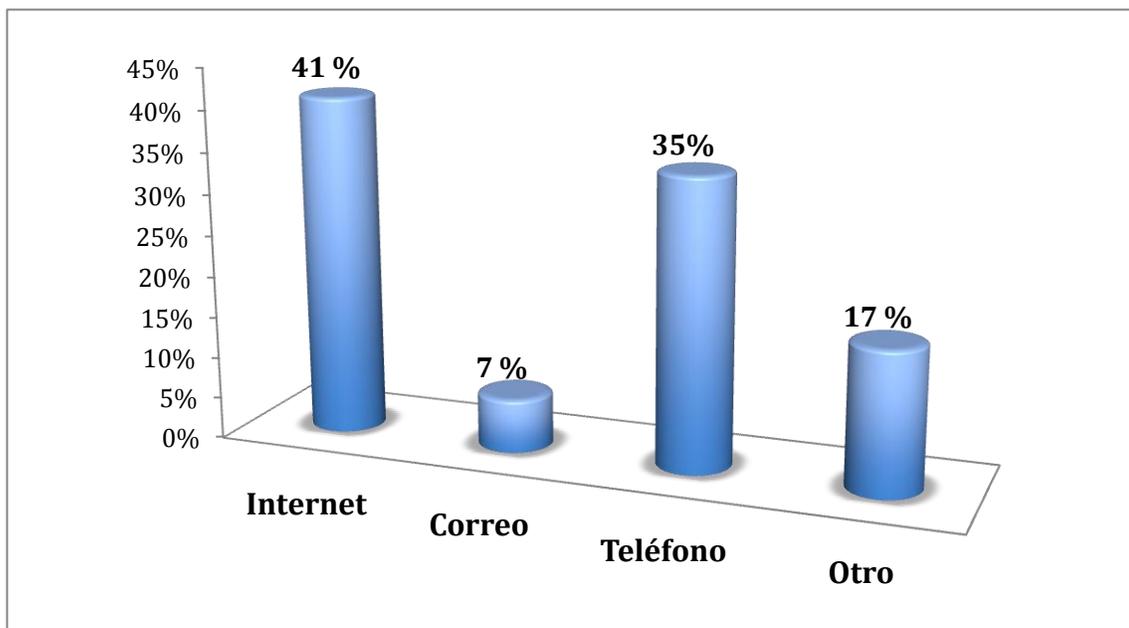
No obstante, la problemática en cuanto a la difusión de los nuevos usos tecnológicos, es casi nula debido hasta ahora de acuerdo con la encuesta, el 71% de la población no ha visitado la página de internet del gobierno municipal, (gráfica 12) a pesar de que 41% de la población considera que el internet es uno de los medios más factibles para realizar trámites y servicios en su ayuntamiento, dejando el teléfono en segundo lugar con 35% (gráfica 13).

**Gráfica 12. Visita de la página electrónica**



Fuente: Elaboración propia con base al trabajo de campo

**Gráfica 13. Medios que le facilitaría para realizar trámites o solicitar servicios**

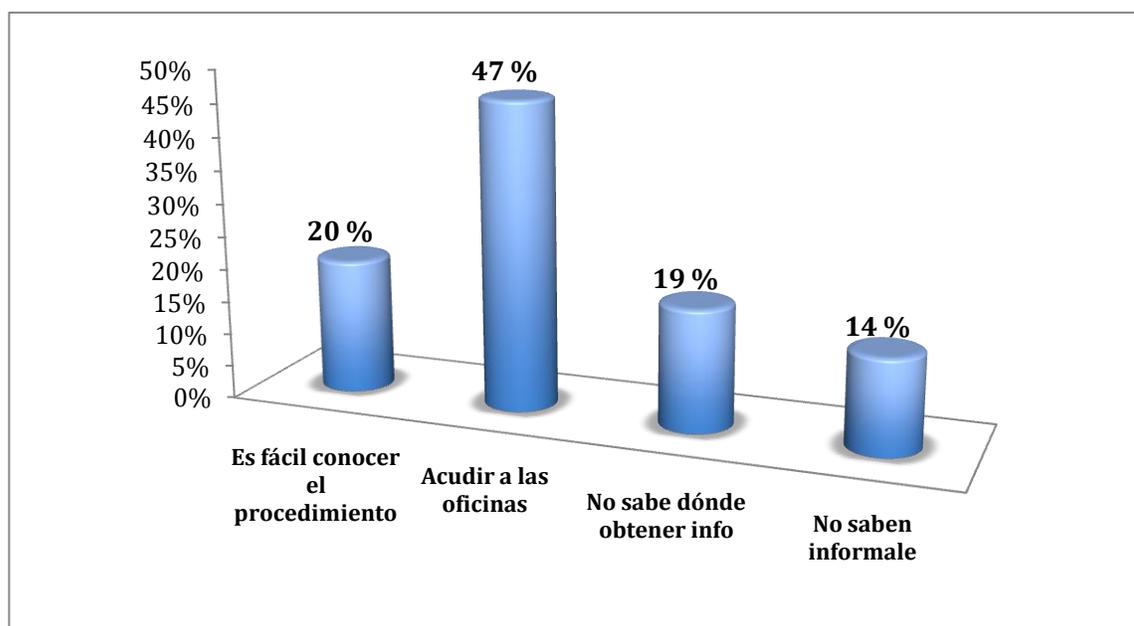


Fuente: Elaboración propia con base al trabajo de campo

Con base en lo anterior, a pesar de los esfuerzos para hacer mayor uso de la tecnología con el fin de facilitar los servicios y la atención, el 47% de los ciudadanos tiene que acudir a las oficinas municipales para solicitar información, mientras que el 20% menciona que es fácil conocer el procedimiento para la realización de solicitudes y servicios en el ayuntamiento, siempre y cuando acudan a las oficinas de la institución, sin embargo existe un 19% de personas que no sabe donde obtener la

información, y el 14% considera que ni el mismo municipio sabe otorgarle la información necesaria. (gráfica 14)

**Gráfica 14. Cuando solicita un servicio**



Fuente: Elaboración propia con base al trabajo de campo

A través de la modernización de la NGP, las nuevas tecnologías de información TIC's han sido medios para facilitar los trámites o solicitar información. Las TIC's de acuerdo a Batista (2003), son instrumentos necesarios para resaltar la información y hacer conocimiento de ella, mismo que permite tener una mayor comunicación con la ciudadanía. Sin embargo, en este gobierno, los esfuerzos realizados se han quedado en la apariencia; la ciudadanía desconoce y confunde muchos de los procesos novedosos de atención que se han quedado en la ambigüedad.

Otra característica de la NGP de acuerdo con Martínez (2005), es la *descentralización*; misma que al menos en el ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012 no se encuentra vigente en ninguna de sus formas política, administrativa y económica. De acuerdo con la encuesta, 47% (gráfica 14) cuando requieren realizar cualquier tipo de tramite tienen que acudir a las oficinas del ayuntamiento; tal afirmación se ratifica con las palabras de los funcionarios entrevistados, quienes

ubican como único órgano desconcentrado que ofrece algún tipo de servicio al DIF municipal y las oficinas del mismo en el pueblo de Tequisistlan.

Ante esta situación es probable que la eficiencia y eficacia del Ayuntamiento se encuentra en bajos niveles al no tener órganos desconcentrados que ayuden a brindar un mejor servicio, acortando las distancias que los ciudadanos tienen que recorrer para situarse en las únicas oficinas del gobierno de Tezoyuca ubicadas en cabecera municipal. Asimismo, no se encontraron acciones de técnicas de dirección compartida, a pesar de que en los archivos de la contraloría municipal se identificaron manuales de dirección compartida enviados por la Secretaría de la Contraloría del Estado de México, donde se les invita a los gobiernos municipales a eficientar los servicios a través de la mejora en las relaciones laborales y del ambiente de trabajo. Tales manuales, se encuentran archivados en la contraloría municipal y parecen ser del total desconocimiento de los funcionarios entrevistados a excepción del contralor municipal.

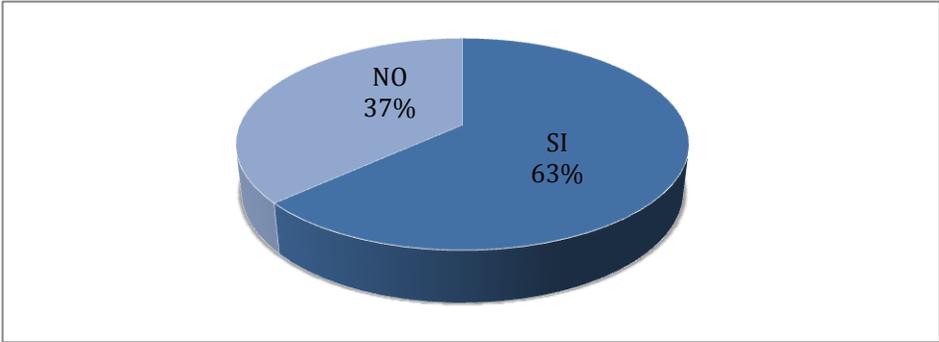
En lo que respecta a la *Rendición de Cuentas*, en apariencia se encuentra mayormente instalada. Vía electrónica se encuentra un apartado exclusivo para transparencia en el que se hacen del conocimiento público, la cuenta pública, los ingresos y egresos de la institución, los sueldos de cada uno de los funcionarios, así como la publicación de los Informes de Gobierno y el Plan de Desarrollo Municipal. No obstante, a lo largo de la investigación, el acceso real a cierta información como son actas de cabildo y archivos de la contraloría municipal, siguen siendo de difícil acceso, y la obtención material de la información es imposible. Del mismo modo, la entrevista al síndico municipal fue imposible de realizar; ante tal escenario puede decirse que la concepción de la rendición de cuentas al menos en Tezoyuca, se ha quedado muy por debajo de los índices que se requieren.

Existen firmas de convenios con autoridades federales y estatales sobre control y evaluación de la gestión pública; las obras públicas realizadas, en palabras del Contralor municipal y el Secretario del Ayuntamiento, reciben una sola evaluación por parte del órgano fiscalizador del gobierno del Estado al ser finalizadas, así como los gastos, ingresos y egresos que son constantemente inspeccionados. Sin embargo en materia de medición y evaluación del desempeño, el Ayuntamiento de

Tezoyuca 2009-2012, de acuerdo con la investigación y la entrevista realizada al Contralor municipal, al Secretario del Ayuntamiento y Presidente Municipal, nunca ha recibido auditorias o evaluaciones de desempeño en ninguna de sus áreas por organismos externos; ni tiene una metodología para realizar el diseño de indicadores para medir cobertura, impacto social, calidad o aplicación de recursos.

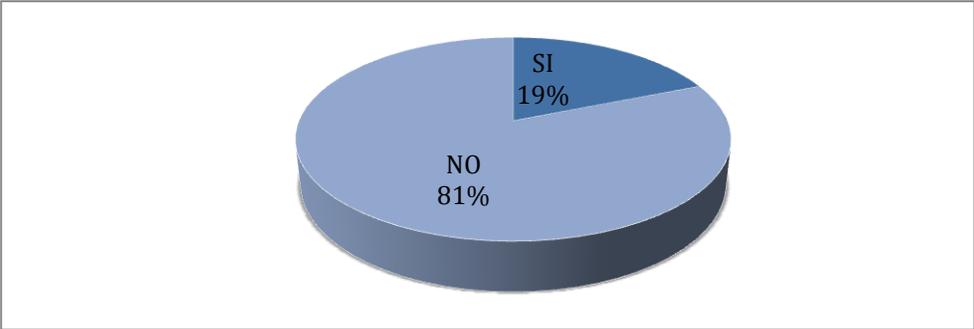
La falta del diseño de indicadores para la medición, se confirma con la encuesta que señalan que 63% de la comunidad conoce programas de beneficio público, pero solo el 19% han sido beneficiado con alguno. Esto arroja a un 81% de población no atendida por programas de beneficio público, sin contar que el 37% no los conoce (gráfica 15 y 16).

**Gráfica 15. Conocimiento de programas de apoyo**



Fuente: Elaboración propia con base al trabajo de campo

**Gráfica 16. Beneficiado de programas de apoyo por el Ayuntamiento**

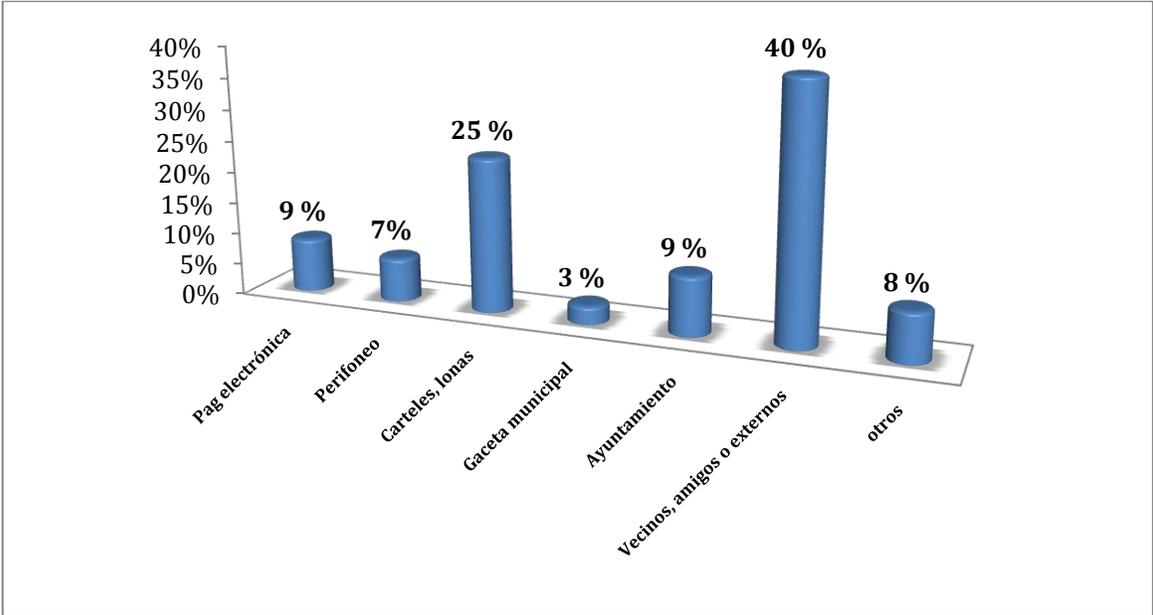


Fuente: Elaboración propia con base al trabajo de campo

Por otro lado, la gráfica 17 nos muestra que el 40% de la población total ha obtenido información acerca de los beneficios de los programas a través de vecinos, amigos o gente externa al Ayuntamiento, el 25% ha sido por medio de carteles,

lonas, gallardetes o espectaculares, solo el 9% por el Ayuntamiento, el 9% por la página electrónica del gobierno municipal, el 7% por medio del perifoneo, y el 3% por la gaceta municipal. Con lo anterior; es evidente la falta de comunicación por parte del Ayuntamiento hacia la ciudadanía, de acuerdo con los principios de la rendición de cuentas y la transparencia.

**Gráfica 17. Noción de programas de apoyo**



Fuente: Elaboración propia con base al trabajo de campo

La penúltima característica de la NGP según Martínez (2005) es la *Planeación y gestión estratégica*, característica de suma importancia para la estructura y operación correcta y funcional de una organización, ya que de ella emana la razón de ser de las acciones emprendidas a lo largo de un determinado periodo para alcanzar metas establecidas. En el Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012, la planeación y gestión estratégica se encuentra en manos del Secretario del Ayuntamiento, el Contralor, el Síndico y el Director de Obras Públicas; y es asentada en el Plan de Desarrollo Municipal. Documento en el que de forma discursiva y estructural se encuentran la misión, visión, metas, FODA y objetivos, así como la estructura general de un Plan de Desarrollo.

Con todo, no cuenta con una oficina aparte ni una persona o grupo de personas encargadas de ella, y de acuerdo con lo comprendido en las entrevistas, la

construcción del Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, no se realiza con base en alguna estructura o forma metodológica. Igualmente, la profesión o perfil académicos de los directivos; acción fundamental que identifica la presencia de planeación en una institución; no se encuentra acorde con sus funciones, esto debido a que en voz del Presidente Municipal, el Secretario del Ayuntamiento y el Contralor municipal, en el ámbito municipal cuenta más la experiencia que la profesión-. Por otro lado la acción que se refleja a través de la denominación de oficinas, con términos sobre reingeniería, innovación y calidad; aún no se encuentran establecidas de forma visual, ni se encontraron implícitas ni explícitas en la documentación oficial y entrevistas realizadas.

Finalmente, las acciones correspondientes al rubro conocido como *contratos*; en conjunto con la descentralización parecen ser las más deficientes. Con base en las entrevistas, encuesta y actas de cabildo, el ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012, ha realizado convenios con diversas constructoras privadas para la realización de obra pública. Según el secretario del Ayuntamiento, la Universidad del Valle de México les ofreció asesoría y capacitación en alguna ocasión, sin embargo esto no ha sido con base en contratos ó convenios y no existe registro de ello.

Han recibido asesoría proveniente del gobierno federal y estatal y son obligados a enviar a una parte de los empleados del ayuntamiento quienes son elegidos por el contralor municipal; no obstante, tales asesorías y capacitación son de forma gratuita y de manera esporádica. El ayuntamiento como institución, no tiene registros reales de contratos y convenios con instituciones de gobierno ni privadas además de las que se realizan en obra pública.

Finalmente, con base en los datos arrojados a lo largo de la investigación que ya han sido descritas, se les asignó calificación a las características de la NGP contenidas en el órgano de gobierno municipal Tezoyuca 2009-2012, según el grado en que se encontraron presentes en los documentos oficiales, las entrevistas y la encuesta de opinión ciudadana (Ver pág. 121).

La calificación otorgada a cada una de las acciones correspondientes a cada característica de la NGP, refleja el grado en que se han implantado cada una de ellas en el Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012. En la mayoría de las acciones

emprendidas, encontramos un puntaje que va del 30% al 50% del puntaje máximo que cada acción puede alcanzar, debido a que las acciones de la NGP emprendidas por dicho ayuntamiento con base en la investigación, se encuentran debajo del nivel deseado para emitir resultados eficientes, eficaces y que objetivamente expresen un impacto visible en la Administración Pública municipal Tezoyuca, aunque ya se encuentran presentes en algún grado.

En el caso de las acciones que componen la visión del ciudadano como cliente, encontramos únicamente 3 acciones de 10; arrojando como resultado una calificación de 1.3 a este rubro. Valoración que refleja una limitada representación de tal característica en el gobierno municipal 2009-2012. Dentro del rubro de mayor utilización de tecnologías de información; se hallaron mayores acciones aunque limitadas, siendo en número 5 de 7 arrojando como promedio 3.5, uno de los mayores valores encontrados en las 6 características que se buscaron encontrar en Tezoyuca.

En cuanto a las características de descentralización y contratos; rubros de menor acción localizadas en la indagación; corresponden sólo 2 acciones de 6 en la descentralización y 1 acción de 5 en contratos; arrojando como calificación .7 y .7 según corresponde. Para el caso de la rendición de cuentas, se hallaron 3 acciones de 7 concernientes a este rubro, siendo calificado con 2.6. Finalmente en lo referente a planeación y gestión estratégica, tenemos 3 acciones de 5, colocando a esta característica como la más alta encontrada con un valor de 3.7. Con base en lo anterior, el grado de implantación de la NGP en Tezoyuca 2009-2012 tiene una calificación promedio de 2.1.

Debe tomarse en cuenta, que el valor máximo asignado a cada rubro es de 10, situación que nos permite visualizar que las características de la NGP se encuentran implantadas en el órgano de gobierno municipal en un grado de alta desaprobación y limitación. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que siendo uno de los municipios más pequeños del Estado de México, muestra avances importantes, quizá de forma superficial, no obstante, los aspectos que se han registrado demuestran que Tezoyuca, es un municipio que en la medida de lo posible comienza a generar un progreso en sus procesos administrativos.

**INTENSIDAD DE UTILIZACIÓN DE CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN EL H. AYUNTAMIENTO DE TEZOYUCA 2009-2012.**

<b>Visión del ciudadano como cliente</b>		<b>Mayor utilización de tecnologías de información</b>		<b>Descentralización</b>		<b>Rendición de cuentas</b>		<b>Planeación y gestión estratégica</b>		<b>Contratos</b>	
<b>Acción</b>	<b>Cal.</b>	<b>Acción</b>	<b>Cal.</b>	<b>Acción</b>	<b>Cal.</b>	<b>Acción</b>	<b>Cal.</b>	<b>Acción</b>	<b>Cal.</b>	<b>Acción</b>	<b>Cal.</b>
Buzones y sistemas electrónicos de quejas y sugerencias	.19	Página electrónica del gobierno municipal	.35	Discursivos: solo se mencionan en documentos oficiales	0	Desarrollo de sistemas electrónicos que brinda transparencia en las acciones gubernamentales	.20	Discursivos: solo se mencionan en documentos oficiales	1.20	Contratación de servicios de entidades públicas y privadas para la realización de obra pública (Ley de obras públicas)	.67
Línea telefónica de atención ciudadana	.26	Sistema electrónico de quejas y sugerencias, guías de tramites	.36	Participación ciudadana (descentralización política)	.285			Profesión o perfil académico de los directivos (consideramos a los ingenieros, economistas, administradores y contadores)	.5		
Manuales de trámites de servicio público o guías de usuario	0	Comunicación con los ciudadano vía medios de comunicación	.428	Desconcentración de oficinas gubernamental (descentralización administrativa)	0	Firmas de convenios con autoridades federales y estatales sobre control y evaluación de la gestión pública	0	Denominación de oficinas con términos sobre reingeniería, innovación, calidad. Productividad, gestión pública y desarrollo gubernamental	0	Contratación de entidades públicas y privadas para servicios profesionales, como las asesorías y la capacitación	0
Ventanillas multitrámite	0	Sistemas electrónicos de proceso administrativo internos como Comprobante (licitaciones públicas) y Declarante (declaraciones patrimoniales de servidores públicos)	0	Desregulación (descentralización económica)	0	Diseño de indicadores y estándares de medición para cobertura, impacto social, calidad o aplicación de recursos	0	Acciones que se identifican con algún elemento de planeación estratégica: misión, visión, meta, FODA, objetivos	2.0	Contratos para que las empresas produzcan un bien u ofrezcan algún servicio de gobierno	0
Módulos de atención ciudadana	.798										
Encuesta de opinión	0										
Métodos de consulta ciudadana como referéndum o plebiscito	0	Automatización de procesos administrativos (reingeniería de procesos)	0	Técnicas de dirección compartida según Osbome y Gaebler (1992): círculos de calidad y programas de desarrollo de empleados (talleres) y empoderamiento	.38	Instrumentos de medición de desempeño	0	Contratación con instituciones bancarias para recaudar contribuciones	0		
Programas de calidad	0	Desarrollo de redes gubernamentales internas de voz y datos	1.12								
Premios a la calidad	0	e-government o sistemas integrales de administración (prestación de servicios públicos, como cobro de impuestos)	1.25	Reformas legales o documentos normativos que regulan este tipo de acción	0	Auditorías y evaluaciones periódicas	1.22	Sistemas de Evaluación del Desempeño	0	Contratos para que las empresas u organismos no gubernamentales den algún servicio o produzcan un bien para los ciudadanos	0
Certificación ISO 9000	0					Programas de transparencia, control y rendición de cuentas	1.22				
<b>TOTAL</b>	<b>1.248</b>		<b>3.508</b>		<b>.665</b>		<b>2.64</b>		<b>3.7</b>		<b>.67</b>

### **3.5 Conclusiones**

La administración pública debe buscar el ideal de que exista una relación entre las demandas de la sociedad y la capacidad efectiva de respuesta por parte del gobierno para tener un buen soporte. Desafortunadamente en pocas entidades de nuestro país sucede dicho ideal. La nueva gerencia pública brinda soluciones concretas para responder a estos problemas. Se centra en el manejo eficiente de los recursos públicos. Incita a la descentralización y adelgazamiento del aparato público. De igual forma, busca que los servicios públicos se brinden con mayor excelencia al ciudadano. En general los ideales que comúnmente promueve son la búsqueda de la eficiencia, eficacia, productividad y calidad en los servicios públicos que se brindan a la ciudadanía.

Sin embargo, el modo en que se han implantado las características de este modelo en los gobiernos de acuerdo con lo encontrado en el marco teórico, no ha sido la más afortunada. En el caso particular de Tezoyuca; la NGP se ha introducido de forma lenta y paulatina; no obstante, las deficiencias encontradas en las diferentes características que de acuerdo con Martínez (2005), denotan la presencia de NGP en los órganos de gobierno; son de un alto grado.

Como se observa en la característica de Visión del Ciudadano como cliente, el Ayuntamiento ha hecho su propio esfuerzo en este sentido; pero de manera muy limitada. Lo cual parece indicar que el ciudadano no ha adquirido un poder análogo al de un cliente, pues si bien éste tiene la facultad de emitir opiniones sobre calidad, eficiencia y eficacia referente a la prestación del servicio, la realidad es que esa opinión no tiene mayor trascendencia; de tal manera que las acciones que se han hecho dentro de este rubro todavía son muy escasas y aún falta mucho por hacer al respecto.

Teóricamente, la visión del ciudadano se ha caracterizado a través de satisfacer las necesidades del ciudadano y de igual forma debe generar legitimidad, igualdad y acceso a toda la información gubernamental y administrativa a la ciudadanía. Sin embargo, ninguna de las características ya antes mencionadas se encuentra reflejada actualmente. La atención y participación que se le otorga al ciudadano se ejerce a través del uso de buzones y sistemas electrónicos o líneas telefónicas, mal

atendidas, situación que coloca al ciudadano muy distante de ser semejante a un cliente; con lo anterior; la calificación alcanzada por el ayuntamiento de 1.3, deja ver claramente la situación que vive en Tezoyuca esta característica.

En cuanto al mayor uso de tecnologías de información, se observan avances importantes en el uso del internet como medio de información y parte de la solicitud para el pago del predial; sin embargo, la falta de comunicación sigue vigente al demostrarse que un porcentaje alto de ciudadanos desconocen la existencia de tal página electrónica, y de la información que en ella hay. Dentro de las acciones que manifiestan el mayor uso de las TICs, se registran puntos importantes que al menos en apariencia aún se desconocen en la administración municipal 2009-2012, situación que habla de un gran atraso en este sentido.

Considerando que las TIC`S son una característica importante que exige sobre todo en los servidores públicos una nueva automatización en la producción y distribución de servicios gubernamentales, particularmente en el empleo de tecnología informativa; y además permiten mejorar el desempeño general de todas las actividades del gobierno; queda en claro que la importancia de las tecnologías de la información además de radicar en la Modernización del Estado, suministra mecanismos transparentes de gestión. Sin embargo, en Tezoyuca, dónde una parte considerable de la población desconoce el uso de tales tecnologías por parte del gobierno municipal, donde en algunos casos no se cuenta con el fácil acceso para hacer uso de las TICs, y además predomina un bajo nivel de estudios que mantiene alejado a un amplio sector poblacional de la tecnología; hace débil a tan poderosa herramienta, a pesar de ser una opción para el desarrollo de una nueva conciencia crítica y de participación ciudadana.

Por otro lado, en el gobierno, el empleo del internet y las TIC´S son para conseguir una mejor administración mediante la transparencia y el acceso público a la información, reforzando la asociación fundamental entre el sector público y los ciudadanos. No obstante, la falta de capacitación y conocimiento real del impacto inmenso que propicia en uso de las TICs por parte de los servidores públicos, hace que esta característica se introduzca débilmente en el Ayuntamiento Tezoyuca debido a la escasa importancia que se le da al uso de la tecnología y que prevalece en el

órgano de gobierno en estudio; otorgándole la calificación de 3.5.

La descentralización crea responsabilidades definidas sin la probabilidad de excusas, lo que ayuda al crecimiento interno del municipio y en consecuencia al crecimiento económico del país. Tezoyuca, como gobierno municipal, la descentralización le permitiría atender las necesidades inmediatas del municipio, ya que son ellos los que se encuentran con mayor cercanía con la comunidad, de éste modo el ayuntamiento puede trabajar con más empeño en encontrar y proveer las soluciones a esas necesidades.

La descentralización es una característica significativa con la que nuestro objeto de estudio no cuenta, con base en lo estudiado, no se tienen datos reales que apunten hacia la descentralización administrativa y económica en el gobierno municipal Tezoyuca hasta hoy, otorgándole por esta razón la calificación más baja juntamente con los contratos de .7. Existe una confusión acerca de los órganos descentralizados, haciendo referencia, a las delegaciones municipales y comités vecinales, sin embargo estos juegan otro tipo de roll, no atienden necesidades específicas, su función es gestionar las carestías primordiales de sus comunidades.

En cuanto la rendición de cuentas, se observan acciones que en apariencia proporcionan datos a favor de la existencia de acciones correspondientes a esta característica, no obstante, en la práctica según lo analizado, se puede interpretar que no se han establecido medidas relevantes para rendir cuentas. La rendición de cuentas, debe propiciar en los habitantes organización y auditorías sociales que supervisen los gastos y participen en la elaboración de los presupuestos. Tal acción obligaría a que los gobiernos locales rindieran cuentas de forma más transparente.

La opinión y participación de la comunidad en conjunto con el gobierno local es fundamental, aunque el órgano gubernamental de la zona realice cambios en sus estructura con la finalidad de rendir cuentas, sin el interés y participación constante del ciudadano; rendir cuentas se convierte en una situación de mayor complejidad, ya que implica no sólo cambios a nivel estructural y operacional, sino transformaciones importantes en la cultura política de la comunidad.

El desafío que enfrentan los municipios al rendir cuentas implica entonces, incorporar a la ciudadanía en el ciclo de la toma de decisiones; partiendo de la

premisa de que la gobernabilidad democrática no es solamente un atributo del Gobierno, sino de toda la sociedad. Quizá no se pueda esperar que el 100% de la ciudadanía participe, pero lo mínimo que el gobierno local debe buscar es que su comunidad tenga acceso a la información de cómo se toman decisiones, como se maneja el presupuesto, el impacto del presupuesto; y asimismo difundir a los ciudadanos lo importante e imprescindible que es su participación.

Por otro lado; en la característica de Planeación y Gestión Estratégica, el ayuntamiento presenta atrasos relevantes en este sector, de acuerdo con los datos encontrados, en la práctica no hay una metodología ni una organización dentro de la institución, situación que pone al descubierto la ambigüedad de las acciones del gobierno municipal Tezoyuca, ya que no se cuenta con una planeación adecuada ni establecida según los parámetros y exigencias que establece la propia característica.

La planeación estratégica se concentra como una herramienta para identificar prioridades y adjuntar recursos, analizando las contribuciones y así poder realizar los cambios necesarios, empleando un diseño, evaluación y estrategias. La administración municipal de Tezoyuca debe planear y generar estrategias para obtener mayor calidad, innovación y desarrollo gubernamental y administrativo, estableciendo sus propios valores y objetivos que fundamenten como gobierno hacia donde se dirigen, tomando como base las necesidades de los ciudadanos. Para ello, la alineación de recursos, control y evaluación debe actuar de forma primordial en la administración de Tezoyuca, situación que les permitiría un mejor panorama dentro de su misión, visión, objetivos.

En lo referente a los contratos, el gobierno municipal demuestra todavía cierto temor de brindar mayor participación a la iniciativa privada. En apariencia los contratos y convenios más frecuentes, son los que se llevan a cabo con constructoras para efectuar obra pública, así como convenios con el gobierno federal y estatal para el mismo efecto. Ahora bien, en lo expuesto anteriormente los contratos son redactados para solicitar a dependencias del mismo gobierno a realizar alguna tarea que antes desarrollaba directamente la dependencia, con su personal y sus recursos. La introducción de los contratos facilita la elaboración de proyectos, evitando la contratación de personal y capacitación.

Tezoyuca 2009-2012, ha tenido amplias transformaciones en su estructura gubernamental que ha implicado retomar algunas características de la Nueva Gerencia Pública, sin embargo, es probable que debido a que es una exigencia que el aparato gubernamental Federal ha ido implantando en los tres ámbitos de gobierno; la amplitud con que este órgano de gobierno ha abordado tales características, aún es deficiente en la mayoría de ellas, situación que se ve reflejada en la calificación de 2.1 resultante del promedio general de las 6 características. La comunidad de Tezoyuca, así como la estructura del personal del ayuntamiento, no se encuentran preparados para enfrentar cambios técnicos y metodológicos como los necesarios para la implantación del modelo de la Nueva Gerencia Pública. Por ello, de acuerdo con Cejudo (2007), lo propicio no es copiar los modelos sino retomar lo que es conveniente para el avance y progreso de la Administración Pública.

Con base en lo establecido a lo largo de la investigación; y de acuerdo con el objetivo de la misma, se concluye identificando de forma satisfactoria las características de la NGP planteadas por Martínez (2005), en la estructura y operación de la administración municipal 2009-2012 de Tezoyuca Estado de México. El conocimiento de tales características, nos permitió a su vez determinar que la medida en que ha avanzado el modelo gerencial en Tezoyuca, se encuentra en grados bajos y limitados. Escenario que señala que el H. Ayuntamiento Tezoyuca 2009-2012, cuenta con algunas de las características de la NGP implantadas de forma superficial, evitando un cambio amplio, eficaz y eficiente, en la estructura y operación de dicho Ayuntamiento.

## **Bibliografía:**

- Aguilar, L. F. (2000), "*Democracia y Transición*", en N. González y A. Labra, *La Gobernabilidad Democrática en México*. (México, Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de Gobernación).
- Aguilar, Luis F. (2008), "Gobernanza y Gestión Pública". (México, Fondo de Cultura Económica.)
- An Evaluative Perspective, *Revista Internacional de Estudios Políticos*, año 3, Especial, septiembre, pp. 71-92.
- Andrew, C. y Goldsmith, M. (1998), "From local government to local governance - and beyond?", *International Political Science Review*. Vol. 19
- Arellano, Cabrero y del Castillo (2000), "Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental", (México, CIDE- Porrúa.)
- Arellano, David (2001), "Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal", (México: DAP, Centro de Investigación y Docencia Económica.)
- Arellano, David N. (1999), "*Medidas de desempeño en los gobierno estatales y locales*", en *Revista conmemorativa del Colegio El estado del arte de la Administración Pública*, (México, DF: Colegio Naciones de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C).
- Argüelles, Antonio (1995), "Calidad Total en la administración pública: la experiencia de Secofi" en *Gestión y Política Pública*, (México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. IV, núm. 2, segundo semestre.)
- Armijo, M, Bonnefoy J.C. (2000), "Indicadores de Desempeño en el Sector Público". (Publicaciones. ILPES. Serie Manuales, N°45.)
- Barba, Alvares Antonio (2004) "*calidad total de las organizaciones: poder, ambigüedad y espanto simbólico*" en los estudios organizacionales en México (México Ed. Miguel Ángel Porrúa.)
- Barzelay, Michael (1998), "*Atravesando la burocracia, Una nueva Perspectiva de la Administración Pública*", (México, DF: Fondo de Cultura Económica).
- Barzelay, Michel (2001), "*La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo Bibliográfico para*

- Estudiosos Latinoamericanos*”, en Revista Reforma y Democracia, No. 19, (CLAD, Venezuela).
- Batista, Carlos (2003), “Las TIC para la Gobernabilidad: La contribución de las tecnologías de la información y la comunicación a la gobernabilidad local en América Latina”. (Ed. Universidad de Brasilia. Brasil).
- Behn, R. D. (1998), “The new public management paradigm and the search for democratic accountability”, *International Public Management Journal*.
- Belausteguigoitia, I. (2003): “*Empresa. Su dinámica, equilibrio y consolidación*” (Editorial Mc Grawhill).
- Blanco, I. Y R. Goma (2002), “*Gobiernos Locales Y Redes Participativas.*” (Barcelona: Ariel.)
- Borins, S. “New Public Management, North America style” en K McLaughlin y S. Osborne (eds) *The New Public Management: Current trends and future prospects*, Londres: Routledge, 2002.
- Boston, Jonathan *et al.* (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, (Oxford University Press.)
- Bozeman, Barry (1998), “La gestión pública, su situación actual”, (México: Fondo de Cultura Económica.)
- Cabrero (2002), “*Innovación en gobiernos locales*” Ed. CIDE-ff-Inafed
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000). “*Gerencia pública municipal: Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales*”. EN: E. Cabrero M. y Gabriela Nava C. (coordinadores). *Gerencia Pública Municipal: Conceptos básicos y estudios de caso.* (México. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE), y Grupo Editorial Miguel A. Porrúa. Primera reimpresión.
- Cabrero, Enrique (1995), *Del administrador al gerente público: un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*, (México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).)
- Cabrero-Nava (1999), “*Gerencia Pública*” (Ed. Porrúa-CIDE)
- Campbell, T. (2006), “Innovations and Risk Taking” en: World Bank Discussion Paper

No. 357.

Carrillo Ernesto (1992), *“La Modernización de las Administraciones Públicas ante la integración de Europa,”* (México)

Carroll, James (1995) *The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review.* En *Public Administration Review*, vol 5, nro 3.

Castelazo R. José (2008). *“Administración Pública: Una visión de Estado,”* (México: INAP).

Castelazo, José R. (2007), *“Administración pública: Una visión de Estado,”* (México, INAP.)

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1998) *“Una Nueva Gestión Pública para América Latina”.* En *Instituciones y Desarrollo*, No. 2, diciembre, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

CLAD IX Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Madrid, España, 2004.

CLAD VI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Buenos Aires, Argentina, 2001.

CLAD XI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2006.

Culebro, Jorge (2008), *Aprendizaje y Reforma Administrativa. La introducción de la Nueva Gestión Pública en la Administración Pública Federal en México,* (México: Universidad Autónoma Metropolitana, Juan Pablos.)

Dussauge Laguna, Mauricio I. El Colegio de México

Echeverría, B. (2001). *“Configuración Actual de la Profesionalidad”.* Universidad de Barcelona.

EISENHARDT, K. M. (1989): *“Building Theories from Case Study Research”*, *Academy of Management Review*, Vol. 14.

*Foro Internacional*, Vol. XLV, Núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 761-794

Fortin, Yvonne (2000), *“Introducción”*, en Fortin et al. [coords.], *Contracting in the New Public Management*, International Institute of Administrative Sciences (IIAS), IOS Press, The Netherlands.

Gandour, Miguel, (1996). *“La Evaluación de Resultados en el Contexto de un*

- Proceso de Democratización*". En *Hacia una Gestión Pública Orientada a Resultados*,( DNP, Lito Camargo, LTDA, Sta Fé de Bogota).
- Giddens, Anthony. (1993). "*Las Nuevas Reglas del Método Sociológico*". En *Crítica Positiva de las Sociologías Interpretativas*. (Buenos Aires: Amorrortu).
- Gore, Al (1994) *Creating A Government That Works Better and Costs Less*. Report National Performance Review. New York, Time books.
- Greve, Carsten y Meter Jespersen (1999), "New Public Management and its critics alternative roads to flexible service delivery to citizens", en *Citizens and the New Governance*, L. Rouban and the Europe an Group of public administration, The Netherlands: International Institute of Administrative Sciences (IIAS), IOS Press.
- Guajardo Garza, Edmundo (1996). "*Administración de la calidad total*". (México . Ed PAX,).
- Guerrero Olvera, Miguel (2008) "La Nueva Gestión Pública. Un modelo Privatizador del proceder del Estado" (Toluca, Instituta de Administración Pública del Estado de México)
- Guerrero Omar (1985), "*Introducción a la administración pública*" (México: Harla)
- Guerrero Orozco Omar (1999) "*Del Estado Gerencial al Estado Cívico*". (México, Universidad Autónoma del Estado de México) Edit. Miguel Ángel Porrúa.
- Guerrero Orozco, Omar (2000) "*Teoría administrativa del Estado*". (México Oxford University Press).
- Guerrero. O. (2003). "*Gerencia pública en la Globalización*". Universidad Autónoma del Estado de México – (México, Centro de Investigación y Docencia Económicas).
- Guillén López, Tonatiuh, "*La libertad municipal y la reforma del Estado*", Democracia y gobernabilidad. ( México 2007, Miguel Porrúa)
- Hood, Cristopher. (1991), "*A Public Management for all Seasons*. En *Public Administration*" (Spring.)
- INAP (2007), "*Buen Gobierno y Función Pública: dos reflexiones*." Serie Praxis 125
- Kettl, Donald (2000), "*The Global Revolution in Public Management: Driving Themes*,

- Missing*” (En Journal of Policy Analysis and Management), vol. 16
- Kickert, W.J.M. (1997), “*Public Governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American ‘managerialism’*, en *Public Administration*,” vol 75
- Kooiman, J. (1993), *Modern Governance: New Government-Society*
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (México: editorial Pac, 2005).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (México: editorial Pac, 2005).
- Mainero Carlos (2000), “*La administración pública mexicana*”. (México: Tercer milenio.
- Martínez Carazo Cristina Piedad. “*El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica*”. Pensamiento y Gestión No. 20
- Martínez Puón, Rafael (2002) “*La calidad en la administración pública Mexicana, de la calidad total a las normas ISO 9000: el camino correcto o falso camino*” , Prospectiva No 7.
- Martínez Vilchis, José (2005), “*Nueva Gerencia Pública: Análisis comparativo de la Administración Estatal en México*” UAEM, Toluca México.
- Martínez Vilchis, José (2007) “*La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país*” (México Universidad Autónoma del Estado de México Toluca).
- Max Weber (2000), “*¿Qué es la burocracia?*”. Ediciones elaleph, México.
- Mejía Lira José (1999) “*La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*”
- Mejía Lira, José(2003) “*La evaluación de la gestión y las políticas públicas*” (México: Miguel Ángel Porrúa)
- Meny, Yves Y Jean Claude Thoening (1960), “*Las políticas públicas*”, (Ariel)
- Merino Mauricio “*Cambio Político y Gobernabilidad*”, ed. (México: Colegio Nacional de Ciencias
- Morales-Paulín Carlos (1999), “*El proceso administrativo público*” (México: Porrúa)
- Moyado, Estrada Francisco (2007) “*ideas y propuestas desde la NGP*” *Gobierno de calidad*”. Revista Buen Gobierno No 3. México
- OCDE (1997), “*Nuevos tiempos para la gestión pública: potenciando la transparencia*

- La Transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los Países de la OCDE,* (MAP. Madrid España).
- OECD (2005) *“Reporte Anual”*
- Osborne. D. y Gaebler. T. (1994). *“La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público”*. (Paidós Ibérica).
- Ospina M. Sonia (1993), *“Política Pública y Desarrollo Social: hacia la profesionalización de la Gestión Pública”* Vol 2, Número 1 enero-junio
- Pardo María del Carmen (2001), *“La gerencialización de la Administración Pública”*, Vol. XLVII, Núm. 4, octubre-diciembre, 2007, (México Colegio de México)
- Pardo, María del Carmen (2001) *“La Gerencialización De La Administración Pública” Foro Internacional*, (Colmex, México) Vol. XLVII, Núm. 4, octubre-diciembre
- Pardo, María del Carmen, Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño en la Gestión Pública
- PDM 2009-2012, *“Tezoyuca Estado de México”*
- Pérez Serrano Gloria (2001) *“¿Es el enfoque de gerencia pública una alternativa viable de estudio para avanzar en los problemas que actualmente aquejan a las administraciones públicas?”* X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Santiago, Chile).
- Plasencia Díaz, Adriana (2006). *“Gerencia Pública”*. México: Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Políticas y Administración Pública (1992) - CONACYT
- Políticas y Administración Pública- CONACYT, 1992).
- Pollitt, Christopher. (1993), *“Managerialism and the public services”* (Oxford, Blackwell.)
- Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (1995-2000).
- Ragin, Charles. 1987. *“The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies.”* (University of California Press).
- Ramio Matas, Carles (2001), *“ Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional”*, en Revista Reforma y Democracia, No. 21, CLAD, Venezuela.

- Revista Chilena de Derecho, vol. 36, núm. 1, 2009, pp. 7-8
- Revista Enfoques, núm. 1, 2003, pp. 19-27
- Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. L, Núm. 203, mayo-agosto,
- Rhodes, R.A.W. (1996), "The New Governance: Governing Without
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: policy Networks*,
- Rojas Soriano Raúl (2000). *Guía para realizar Investigaciones Sociales*. Plaza y Valdes Editores
- Salazar Medina Julián (1990) "*Administración Pública Federal*" (México Ed. UAEM).
- Salazar Palacio, Hernándo (1990), "*Las Agencias de noticia en América Latina*" (México Trillas).
- Sánchez González, José Juan (1999), "Los Nudo Históricos de la Administración Pública", en RAP No. 100, (México INAP.)
- Sánchez González, José Juan (2009), "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública *Gestión y política pública*, vol. XVIII: 67-105 México.
- Sánchez, González José Juan (2009), "*Historia del estudio de la administración pública en México*", (México: Universidad Autónoma del Estado de México).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, (1997) Speech given on June 3, 1997, by President Ernesto Zedillo during the presentation of the National Program for Financing Development 1997-2000, at the official residence of Los Pinos. Press Release.
- Silva Camarena, Juan Manuel, "La administración: entre la profesionalización y la científicidad"
- Stiglitz. J. (2002). *Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente*, en Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) # 22, Venezuela.
- Stiglitz. J. (2002). *Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente*, en Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) # 22, Venezuela.

- Toledo Villalpando, Erik A. (2009) *“La rendición de cuentas (accountability) y la retórica de la nueva gestión pública”* *Espacios Públicos*, Vol. 12, Núm. 24, abril-sin mes, (México Universidad Autónoma del Estado de México Toluca).
- Tonatiuh Guillén López, (1996) *“Gobiernos Municipales en México: entre modernización y la tradición Política”*, (Ed. Miguel Angel Porrúa)
- Ugalde Saldana, Vicente. (2001) *“Las relaciones intergubernamentales”* en *Estudios Demográficos y Urbanos*, , Vol. 15, No. 9 CEDU, (Colegio de México)
- Uvalle Berrones Ricardo (1998). *“El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea”* en revista del INAP del Estado de México. # 37 (México)
- Uvalle. B. R. (2003). *“La responsabilidad política e institucional de la administración pública”* (Instituto de Administración Pública del Estado de México IAPEM).
- Yin, Robert K. 1994. *“Case Study Research. Design and Methods”* (Second Editions, Thousand Oaks: SAGE).
- Ziccardi (1996) *“Municipios, Participación y reforma del Estado”* UAM Xochimilco, México, DF.
- Ziccardi, Alicia, *“Sobre la participación de la ciudadana en las políticas públicas en el ámbito local”*, Democracia y gobernabilidad. Miguel Porrúa, México 2007.
- Ziccardi. A. (2000). *“Municipio y región”*. (Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal de. Instituto de Investigaciones Sociales, (México UNAM).

### **Páginas Electrónicas**

- Chávez O. y J Villasana (2008) *“El Administrador municipal”* International City/County Management Association (ICMA), documento interno [www.icma.org/mexico](http://www.icma.org/mexico).
- Chetty (1996), *“El método de estudio de caso para la investigación en las pequeñas y medianas empresas”* Revista nacional empresarial Vol.5 Chile
- CLAD (1998), *“Una Nueva Gestión Pública para América Latina”* documento final sobre el Congreso de Madrid, (España).
- Consultados en <http://www.asf.gob.mx/pags/archivos/Src/Rc8>
- Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado
- Consultado en: [Political Studies.com](http://PoliticalStudies.com)
- Halligan, John (2001), *“Public Sector Modernisation in Australia and New Zealand”*
- Hood, Christopher y Micael Jackson (1997), *La argumentación Administrativa*,

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Universidad Autónoma de Coahuila y Fondo de Cultura Económica, México.

Consultados en:

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=17701452100>

1

INEGI (2009)

INEGI (2010)

Consultados en [www.inegi.com.mx](http://www.inegi.com.mx)

# AneXos



7.- ¿Los módulos de atención ciudadana le ha permitido resolver sus dudas?  
a) Siempre    b) A veces    c) Nunca

8.- ¿Cómo evalúa la actuación del Ayuntamiento en relación a los servicios que brinda?  
a) Excelente                      b) Bueno                      c) Regular                      d) Malo

9.- Si fuera posible no acudir al Ayuntamiento, ¿Qué medios se le facilitaría más para realizar sus trámites o solicitar sus servicios?  
a) Internet    b) Correo    c) Teléfono    d) Otro \_\_\_\_\_

10.- ¿Ha visitado la página electrónica del gobierno municipal?  
**(si su respuesta es No, pasar a la pregunta 14)**  
a) Si                                      b) No

11.- ¿Con que finalidad has visitado la página electrónica?  
a) Trámites    b) Consulta    c) Otros

12.- ¿Ha utilizado la página electrónica del gobierno municipal para realizar algún trámite?  
a) Siempre    b) A veces    c) Nunca   
**(si su respuesta es a ó b, responder la pregunta 13)**

13.- ¿Qué tipo de trámite?  
a) Predial                      b) Tramites en registro civil                      c) Otros

14.- ¿Cuál de los siguientes medios o canales de comunicación conoce que sean utilizados por el Ayuntamiento para atender o comunicarse con la ciudadanía?  
a) Gaceta                      b) Televisión                      c) Radio                      d) Internet                      e) Ninguna

15. ¿Conoce usted los buzones de quejas y sugerencias del ayuntamiento, y/o sistemas electrónicos de atención ciudadana)?  
**(Si su respuesta es No , pasar a la pregunta 17)**  
a) Si                      b) No                      c) Solo el buzón                      d) Sólo sistemas electrónicos

16.- ¿Considera que el buzón de quejas y sugerencias, y sistemas electrónicos han permitido mayor atención al ciudadano y calidad en los servicios?  
a) Si                                      b) No

17.- ¿Conoce usted programas de apoyo a la comunidad que sean efectuado en el municipio de Tezoyuca?  
a) Si                                      b) No   
**(Si su respuesta es No , pasar a la pregunta 19)**

18.- ¿De qué manera tuvo conocimiento de los programas?  
a) Página electrónica del Gobierno municipal    b) Perifoneo    c) Carteles, lonas, gallardetes o espectaculares    d) Gaceta Municipal    e) Ayuntamiento    f) Vecinos, Amigos, Gente externa    g) otros





**Universidad Autónoma del Estado de México**  
**Centro Universitario UAEM Texcoco**  
**Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública**

**La siguiente entrevista tiene como objetivo primordial conocer el grado de implantación de la Nueva Gerencia Pública según la opinión de funcionarios públicos en relación a la visión del ciudadano como cliente, el uso de tecnologías de información, descentralización, rendición de cuentas, planeación gestión estratégica y contratos, en el H. Ayuntamiento de Tezoyuca.**

**Nombre**  
**Cargo**

Entrevistas (**funcionarios**)

**Visión del Ciudadano como Cliente (Atención al cliente)**

- 1.¿Cuando el ciudadano solicita información, a dónde tiene que recurrir?
- 2.¿Hay línea telefónica de atención ciudadana en el ayuntamiento? ¿Buzones y sistemas electrónicos de quejas y sugerencias?
3. ¿El ayuntamiento cuenta módulos y/o ventanillas de atención ciudadana y realización de trámites?
4. En la toma de decisiones, políticas públicas realización del plan de desarrollo Municipal etc. ¿Se ha solicitado la participación ciudadana?¿De qué manera?
5. En algún momento el Ayuntamiento ha sido objeto de auditorías y/o evaluaciones?
- 6.¿ El ayuntamiento le brinda al ciudadano algún medio de defensa o comprobante cuando realizan un trámite, solicitan un servicio o emiten alguna queja o sugerencia que le garantice el cumplimiento o seguimiento de ella?
- 7.¿han recibido algún premio o reconocimiento de calidad?. (Ejemplo ISO 9000)

**Tecnologías de Información y Comunicación**

9. De qué manera atienden las quejas o sugerencias del ciudadano ¿Existe una vía electrónica para ello?
10. Cuales son la opciones de información con las que cuentan los ciudadanos para realizar sus trámites.
11. ¿El H. Ayuntamiento cuenta con página electrónica?
- 12.¿Podría comentarnos si el Ayuntamiento utiliza medios para mantener la comunicación con los ciudadanos? ¿Cuáles?
13. ¿Con que medios de comunicación el Ayuntamiento ofrece información y genera transparencia?.
14. Internamente ¿Qué tipo de sistemas electrónicos de procesos administrativos utilizan para las declaraciones patrimoniales de servicios públicos? ( comprobante, licitaciones públicas y declarante)
15. ¿Tienen contacto con otras dependencias gubernamentales en voz y datos? (municipal, estatal o federal)
16. ¿ El cobro de impuestos se les facilita?¿Que tan rápido es?¿Que medios utilizan para su realización?

### **Descentralización**

17. En la realización de obras públicas, y toma de decisiones ¿De qué manera el Gob. de la localidad procura la participación y opinión ciudadana?
18. ¿Utilizan alguna técnica de dirección compartida que brinde círculos de calidad y programas de desarrollo hacia los empleados? ¿Cuál?
19. Dentro de su gobierno ¿Existen oficinas desconcentradas que apoyen al H. Ayuntamiento? ¿podría mencionar alguna?

### **Rendición de Cuentas**

20. ¿Sería importante brindar información a los ciudadanos acerca de las acciones que se realizan así como el gasto que ejercen al proveer servicios? Usted qué opina
21. Con la innovación de las nuevas tecnologías de información, ¿cuentan con algún sistema electrónico (páginas de internet u otro tipo) que brinde transparencia en las acciones gubernamentales?
22. En la presente administración. ¿Cuentan con programas de transparencia, control y rendición de cuentas? ¿Cómo cuáles?
23. Considera importante que se realicen evaluaciones dentro del H. Ayuntamiento? ¿Por qué? ¿Se ha realizado alguna evaluación o auditoria al Ayuntamiento ó departamento?
24. ¿Cada que periodo se realizan Auditorias o evaluaciones?
25. Dentro de las evaluaciones ¿Conoce el tipo de indicadores que son considerados? ¿Son realmente diseñados para medir la cobertura, el impacto social, calidad o en la aplicación de recursos?
26. ¿Existe algún sistema o instrumento que mida el desempeño de los servidores públicos? ¿De qué tipo?

### **Planeación Estratégica y Gestión Estratégica**

27. ¿Sabe usted quién o quienes participan en la hechura y desarrollo del Plan de desarrollo Municipal? Bajo que parámetros metodológicos lo realizan
28. ¿Podría mencionarnos qué formación académica y profesión tienen los directivos y jefes de departamento?
29. ¿considera usted que sea importante un perfil profesional acorde al área?
30. ¿Identifica las metas, fortalezas y debilidades de la institución y/o su área?  
A grandes rasgos ¿No las podría mencionar?
31. ¿Se ha realizado algún tipo de evaluación a la institución por parte de un organismo público o privado dirigido a las acciones emprendidas por el gobierno y/ o al desempeño del personal ( nivel académico y preparación del personal)?

### **Contratos**

32. ¿El ayuntamiento tiene convenios y contratos con empresas privadas, entidades públicas u organismos no gubernamentales (para realizar obra pública, dar asesorías y capacitación al personal, para producir un bien o servicio a la comunidad) ? ¿Con quién? ¿Para qué?

*Gracias por su tiempo y colaboración*