



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**



**LA REFORMA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN MÉXICO.**

# **T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PUBLICOS.**

**PRESENTA:  
BEATRIZ PICHARDO ZARAZÚA.**

**TUTOR ACADÉMICO:  
DR. JAIME ESPEJEL MENA.**

**TUTORES ADJUNTOS:  
DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ  
DR. JOEL MENDOZA RUIZ**

**TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, NOVIEMBRE DE 2017.**

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPITULO I .....	6
REFORMA ADMINISTRATIVA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	6
1.1.- El concepto de reforma .....	7
1.1.1.- El cambio en la administración publica .....	10
1.2.- Reforma administrativa y modernización administrativa .....	11
1.2.1.- Enfoques teóricos y paradigmas de la reforma administrativa .....	17
1.2.2.- Clasificación de tipos de reforma administrativa .....	21
1.2.3.- Propósito y alcance de las reformas administrativas .....	23
1.3.- Principales temas de objetos de estudio en torno a la reforma .....	25
1.3.1.- El desarrollo y la planeación en la reforma .....	25
1.3.2.- Servicio civil de carrera .....	27
1.3.3.- Gerencia pública .....	30
1.3.4.- Rendición de cuentas .....	31
1.4.- Requisitos mínimos para una reforma. ....	33
CAPITULO II .....	34
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO .....	34
2.1.- Una mirada histórica .....	35
2.1.1.- La primera reforma de 1833. ....	36
2.1.2.- La segunda reforma y la secretaria de fomento .....	37
2.1.3.- La tercera reforma administrativa. La constitución de 1857 .....	39
2.1.4.- La cuarta reforma administrativa. Los departamentos administrativos	41

2.1.5.- La quinta reforma administrativa. Las nuevas dependencias públicas y la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) .....	42
2.1.6.- La sexta reforma. La creación del manual de organización de la administración pública federal .....	44
2.1.7.- La séptima reforma administrativa. Las bases de la reforma administrativa.....	46
2.2.- La administración pública mexicana de 1980-2000. La modernización administrativa .....	49
2.2.1.- Carlos salinas de Gortari (1988-1994).....	52
2.2.2.- Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) .....	54
2.3.-La administración pública mexicana en el siglo XXI. La innovación administrativa .....	57
CAPITULO III .....	72
LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA EN LOS MUNICIPIOS. ....	72
3.1.- Las reformas municipales .....	73
3.1.1.- Estructura y funcionamiento del municipio. ....	79
3.2.- Los problemas en la administración local. (DEBILIDADES) .....	80
3.2.1.- El servicio civil de carrera. ....	81
3.2.2.- La rendición de cuentas y la transparencia .....	87
3.2.3.- Planeación y estrategias Político-administrativas .....	92
3.2.4.- Tecnicas que provoquen cambios .....	96
3.3.- Perspectiva en las reformas municipales.....	98
CONCLUSIONES.....	100
BIBLIOGRAFÍA .....	105

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.- Conceptos de reforma y modernización .....	14
Cuadro 2.- Diferencias entre reforma y modernización administrativa. ....	17
Cuadro 3.- Enfoques teóricos y reformas administrativas. ....	18
Cuadro 4.- Paradigmas relacionados con las reformas administrativas. ....	21
Cuadro 5.- Tres modelos de políticas de reformas administrativas. ....	23
Cuadro 6.- Propósitos de las reformas administrativas. ....	24
Cuadro 7.- Etapas de la planeación. ....	26
Cuadro 8.- Elementos de la rendición de cuentas. ....	31
Cuadro 9.- Intentos administrativos de 1917 a 1965 .....	42
Cuadro 10.- Descripción de funciones que tomaron las secretarías modificadas en el periodo de la Madrid .....	50
Cuadro 11.- Objetivos del PNCTDA. ....	60
Cuadro 12.- Estrategias para un buen gobierno.....	62
Cuadro 13.- Ejes del Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión 2008-2012. ....	66
Cuadro 14.- Objetivos del Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión 2008-2012 .....	67
Cuadro 15.- Elementos constitutivos del municipio. ....	74
Cuadro 16.- Reformas al artículo 115 constitucional. ....	75
Cuadro 17.- Marco jurídico del municipio. ....	93

## ÍNDICE DE GRAFICAS

Gráfica 1.- Grado de escolaridad de presidentes municipales. ....	85
Gráfica 2.- ¿Grado completo? .....	85
Gráfica 3.- Índice de reglamentación municipal básica 2014 .....	90
Gráfica 4.- Reglamento de transparencia y acceso a la información. ....	91
Gráfica 5.- Índice de planeación estratégica y evaluación municipal, 2012.....	95

## ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1.- Método del Presupuesto basado en resultados. ....	65
Imagen 2.- Componentes del programa para un gobierno cercano y moderno (PGCM). ....	70
Imagen 3.- “Cociente de corrupción” del INEGI por nivel de gobierno y región....	88

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.- A nivel nacional grado de estudios de presidentes municipales y tipología.....	86
Tabla 2.- Falta de transparencia a nivel nacional municipal. ....	89
Tabla 3.- Total de municipios con PDM o IMP. ....	96



## INTRODUCCIÓN

En los municipios han existido problemas que han dificultado la gobernabilidad y el trabajo del servidor público en la búsqueda de soluciones para la sociedad. En esta tesis se plantea la siguiente pregunta ¿Cuáles son las reformas administrativas que necesita la administración municipal en México? Para dar una respuesta reflexiva a la interrogante, se realiza una exposición de los temas que son necesarios para responder al planteamiento. En nuestra opinión en la reforma administrativa municipal hace falta contemplar el servicio profesional de carrera, la planeación y la rendición de cuentas, siendo esta la respuesta de la interrogante. La situación de los municipios va encaminada a la falta de personal capacitado para ejercer funciones en sus puestos, la falta de compromiso por parte de los servidores públicos en su papel y rol de rendición de cuentas y transparencia en los procesos administrativos y principalmente económica y la falta de organización en sus planeaciones, donde se ha mantenido el tipo tradicional.

El objetivo de esta investigación es analizar las reformas administrativas de los municipios en México y explicar las razones por las que se debe retomar, para mantener y servir a la sociedad que se encuentra en una dinámica de cambio. Esto a través de una metodología documental apoyada con diversas fuentes bibliográficas y sitios oficiales.

Se busca con la investigación comprobar que la reforma administrativa es necesaria para los municipios y estos deben apoyarse del servicio profesional de carrera, de la rendición de cuentas y la planeación estratégica para servir a la sociedad cambiante y mejorar la administración pública.

El documento está dividido en tres partes. La primera referida a la reforma administrativa y la administración pública. Representa un marco conceptual y teórico de reforma y cuál es el papel de esta en las administraciones públicas. Está integrada por cuatro capítulos que analizaran teóricamente el concepto de reforma y cuál es la diferencia con modernización, así como los objetos de estudio que logra abarcar la reforma administrativa.

En la segunda parte se analizan y describen las diversas experiencias en reforma administrativa en México y cuáles fueron los cambios que se realizaron en las dependencias del gobierno mexicano. Consta de tres temas de los cuales se encuentra dividido en las formas que fue cambiando de reforma a modernización y después a innovación, así como sus expectativas y limitaciones. A partir de este recorrido histórico se observa el marco evolutivo de las consideraciones que se tienen hacia las transformaciones que se desarrollaron de manera general en el gobierno mexicano.

La última parte contiene el aspecto municipal, donde se establece que es un municipio y como se han determinado los cambios en las reformas administrativas. Está dividido en cuatro subtemas donde se puede apreciar cuales son algunas de las debilidades de los municipios ante las reformas administrativas y cuáles son las perspectivas de las reformas al retomarlas en los municipios que necesiten reforzar la credibilidad y gobernabilidad ante la sociedad, así como su eficiencia y eficacia ante la solución de problemas locales.

El capítulo I considera conceptos, propósitos, requisitos y objetos de estudio para entender a las reformas administrativas.

La administración pública de diversos países del mundo ha sufrido transformaciones que han dado pie a iniciar cambios no solo de ámbito político y social, sino también administrativo y al institucional pues es necesario mejorar la solución de las demandas que las sociedades cada vez más complejas necesita. Es así que la palabra reforma fue un concepto que se implementó en el gobierno como estrategia para cambiar aspectos técnicos, institucionales u organizacionales que abrirán paso a una reorientación de las acciones para solventar problemas de la sociedad.

La palabra reforma tiene un antecedente muy vago. Pues muchos son los significados que se le pueden atribuir de un país a otro, de la misma manera los autores crean conceptos según el estilo de aprendizaje o el papel que quiere atribuírsele. Los diversos enfoques teóricos han establecido también la forma en que se ha permeado el concepto según su autor y en las administraciones públicas

se han tomado según las conveniencias que permitan generar un mejor desempeño, así que pudiera ser fácil retomar cualquier enfoque. Mas sin en cambio en este capítulo se busca conocer la situación de la palabra reforma y que esta diferencie sus enfoques, así como sus objetos de estudio.

Del mismo modo, se desarrolla cuales son algunos aspectos importantes que las reformas administrativas deberían contemplar en su búsqueda por mejorar las condiciones de respuesta ante las situaciones complejas de los municipios. Especificando que los principales objetos de estudio deben ir enfocados al desarrollo y planeación de la reforma que abarque los aspectos administrativos e institucionales. Si bien la planeación se ha visto presente en diversas formas en la historia de la administración pública y es de vital importancia tomar en cuenta que las condiciones de las sociedades cambian, lo que ha permitido cambiar de una planeación básica a una de orden estratégico donde se reconoce la dirección de las reformas y mejora los procesos en la organización.

El servicio profesional de carrera del mismo modo es un objeto que debe ser abarcado en las reformas, ya que por este medio se busca darse legitimidad a las acciones encaminadas por los servidores públicos que en el laboran. Además, que incentiva y castiga los resultados positivos o negativos. Lo que conlleva a que los servidores públicos se focalicen y limite en número de errores. Aunado a esto, la rendición de cuentas es un elemento importante que se abre por default pues al mantener un servicio civil de carrera reconoce la necesidad que abrir y generar en la sociedad un panorama de transparencia, seguridad y confianza. La rendición de cuentas, un objeto más de las reformas son temas relevantes para las reformas administrativas.

Las tendencias gerenciales son aspectos que implican a la empresa privada más sin en cambio algunos aspectos que lleven a el control y organización en las reformas administrativas para solucionar y resolver problemas sociales, podría ser una tendencia novedosa. La idea no es observar como cliente, pero si brindar la atención a todos los ciudadanos como si fueran uno. Establecer indicadores y metas en cada uno de los departamentos en los municipios, considerando el status

económico. Por medio del servicio civil de carrera tener gente capacitada para atender las situaciones de la sociedad. Estas pequeñas prácticas son acciones gerenciales que podrían moldearse a los municipios y que pasan al sector público.

El capítulo II es la parte histórica de las modificaciones y cambios que se han suscitado en la administración pública.

En México, la administración pública se ha esforzado en transformar e impulsar el aparato gubernamental. En este capítulo se ha desarrollado el proceso histórico con los acontecimientos más relevantes respecto a la reforma administrativa en nuestro país y como se han desarrollado las tendencias que pudieron llegar a confundirse con modernización e innovación, conceptos que son diferentes y que en el capítulo I se lograron diferenciar.

Se contempla el modo en cómo se empieza a desarrollar la administración pública desde que se estableció la primera reforma en 1822, con la creación de la Secretaria del Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, siguiendo así de manera cronológica las reformas hasta 1982, siendo la reforma administrativa una estrategia prevaeciente en la mayoría de las acciones para mejorar la organización y funcionamiento del aparato gubernamental. Estableciendo una relación con las modalidades para transformar a la administración pública (modernización e innovación) que inicia a partir de 1980 hasta el 2000, cuando es relevada la palabra reforma por modernización, que enfatizaba y focalizaba un campo de acción prioritario por los gobiernos en turno.

A partir del 2000 se coloca a la innovación como un elemento primordial, con orientación privada, la cual se emplea términos de eficiencia y eficacia que solo fueron implementados en el gobierno Federal. Mas sin en cambio la transición política en el mismo año, si influyo para que esta modalidad diera un giro importante. Cabe destacar que del 2000 al 2012 el partido que gobernó el país fue el PAN y que del 2012 a la fecha el PRI volvió al gobierno y ha vuelto a retomar la reforma administrativa como la mejor opción para organizar a las instituciones públicas.

El último capítulo focaliza la situación del municipio ante los cambios que ha sufrido en la administración pública por medio de reformas que en la mayoría han sido políticas. Se evidencian algunos municipios de Estados de Veracruz, Chihuahua y México donde se muestran estadísticas que hacen referencia a los objetos de estudio que se revisaron en el capítulo I (Servicio civil de carrera, planeación y rendición de cuentas). Los Estados no se eligieron por algún cause en particular, solo es una muestra de cómo los municipios funcionan en diversos Estados del país.

Es aquí donde se analizan las condiciones que consideramos porque es importante una reforma administrativa, pues los objetos de estudio están descuidados, los municipios aún se encuentran en rezago organizativo y no existen campos de acción para enfrentar la situación que ha generado en la gente desconfianza ante autoridades, rendición de cuentas y falta de planeación. Pues los cambios son difíciles ya que afectan muchos rubros, pero es vital mejorar las condiciones en la aplicación de servicios a los ciudadanos y demostrar que se pueden emplear diversas estrategias para poder desarrollar socialmente y administrativamente a los municipios.

Finalmente, las conclusiones confirman el objetivo y la hipótesis ya que con la información que se vació de los municipios de los Estados de Veracruz, Chihuahua y México se puede notar que aun a los municipios es necesario trabajar en aspectos de formación de personal del servicio público, transparencia en los recursos y organización y planificación en los programas, pues esto permitirá servir de la mejor manera a las sociedades y a la administración pública local. Las reformas administrativas en los asuntos públicos de los municipios entonces son necesarias para mejorar y tomar en cuenta estos objetos de estudio que ayudaran a mantener una sana relación entre los gobiernos y sus ciudadanos.

## **CAPITULO I**

# **REFORMA ADMINISTRATIVA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En este capítulo observaremos las condiciones del término reforma. Desde su concepto y las múltiples definiciones que se establecen según autores. La reforma administrativa ha sido un tema interesante teniendo como objetivo mantener menos errores en la administración pública. Cabe mencionar que la administración pública ha desarrollado diversos estudios que han permitido organizar la administración pública, sobre las formas legales para conducir su actuación, sobre sus procesos de reforma y en general sobre los distintos aspectos organizacionales que juegan un papel esencial para concretar sus finalidades normativas. Es por eso que se realizara una aproximación al concepto, enfoque teórico, alcance y propósito de las reformas administrativas al igual revisar el objeto de estudio que ha sido considerado para estas reformas.

### **1.1.- El concepto de reforma**

En el concepto de reforma, nos disponemos a tocar puntos de gran importancia para participar en un cambio que genere mejores resultados y propicio un mejor desarrollo para la administración pública. Hablar de reforma, implica también lidiar con estrategias que permitan visualizar cambios de comportamiento y administrativo que se provocaran al interior de la organización y que crearan una mejor planificación en las acciones y objetivos a los que se quiere llegar

Distintos autores han definido a la reforma desde diversas vertientes, pues es una palabra que puede hacer enfoque a diversas situaciones. Cabe mencionar que las reformas pueden hacer hincapié a cambios internos, no solo de estructura, sino también de medio ambiente y comportamiento, ambos cambios tienen un mismo fin, cambiar a la organización para que demuestre mejor desempeño y emplear estrategias que permitan políticas específicas y operativas que mantengan el rumbo correcto.

Hay varios acercamientos a la definición de reforma como lo es Huntington (1972: 303) menciona que puede ser difícil establecer un concepto, pues puede llegar a confundirse con revolución, pero se puede diferenciar en términos de velocidad, alcances y dirección del cambio en los sistemas políticos y social . Las

modificaciones del limitado alcance y moderada velocidad en el liderazgo, la política de gobierno y las instituciones políticas se clasifican como reformas, pero no todos los cambios moderados son reformas. Con esto muestra que la reforma aun que viene a ser un término con similitudes parecidas a las de la revolución y que se podrían confundir es aun distante, y se convierte en un elemento que parte del grado de los cambios que se entablan en el quehacer administrativo, político o económico.

De la misma manera, en el Diccionario de política, se establece que la reforma es un conjunto de medidas ordenadas a modificar a fondo una institución respetando sus líneas fundamentales y sin que se produzca una ruptura de continuidad (Ontza: 1980: 536), haciendo alusión a que se realiza una transformación de manera continua y que permite cambiar aspectos esenciales

De la misma manera, Brunsson y Olsen (2007: 4) mencionan que el concepto de reforma plantea una perspectiva especial que influye en los procesos de cambio organizacional y en la manera en que las organizaciones funcionan, así como el liderazgo interno y el poder. Interpretando que la reforma ayuda a crear una mejor estimulación organizacional optimizando el desempeño de las estructuras y creando lealtades.

No es solo el concepto el que permite guiar hacia donde se dirige, para esto se le han implementado adjetivos que delimitan la clase de reformas. Esto ha ocurrido por que las sociedades contemporáneas se transforman a gran velocidad, a un ritmo más rápido que las propias instituciones fundamentales que les dan sustento, por lo que periódicamente se torna necesario (Pichardo, 2004: 58), esto ha sido por cambios tecnológicos que han desarrollado las áreas de comunicación e información, por el desarrollo económico que ha elevado ingresos personales, por desarrollos culturales que implican la exigencia de servicios de calidad y de manera profesional, además de la concientización del ciudadano ante la política y la concientización social. Es por eso que se implementa la reforma de Estado como procesos inducidos cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país (Flores, 2003: 3). La reforma de Estado tiene una estrecha

relación con la reforma administrativa pues se busca garantizar una gobernabilidad en sentido amplio. Existen varios autores que describen las características de las reformas de Estado, pero también una gran variedad de temas de toda índole que hace que el término en algún momento se pierda.

Como lo es Echabarria (2000: 2) que menciona que a través de la reforma de Estado, es indispensable que otras reformas se abran. Y se dividen en dos categorías: reformas institucionales y reformas sustanciales.

Las reformas institucionales que afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, la manera en la que los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas.

Las reformas sustanciales que pueden centrarse, no tanto en el proceso como en el contenido de la acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance

En este sentido, las reformas institucionales que son las que ayudaran a explicar los cambios que hay en la administración pública, además de vislumbrar cuales son los cambios administrativos del organismo, y hasta qué punto la administración pública favorece a la organización para que su desempeño sea más efectivo. Mientras que las sustanciales muestran la dirección en sentido político y dirigen por medio de éste al país. El término reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones, que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a diversas causas. Frecuentemente se expresan como si hubiera un solo proceso de cambio y hablamos de la reforma del Estado.

Sin embargo, no hay un proceso único de reforma del Estado (Sánchez, 1998: 39). Mientras Fernando Díaz (200), dice que una reforma es un proceso permanente de cambios y correcciones graduales, es un movimiento que apunta a mejorar y perfeccionar (incluso radicalmente, ya que una re-forma es literalmente una recreación desde el principio), pero no a destruir el ordenamiento existente, porque considera como valores absolutos de civilización los principios sobre los que se basa (visto en baca, 618: 2000)

### **1.1.1.- El cambio en la administración pública**

Conceptos relevantes han demostrado que reformar es un significado diferente al cambio. Lo que ha permitido no confundir estos conceptos que pueden parecer lo mismo, cuando son diferentes.

El cambio es un término que ha generado en la administración pública la necesidad de crear nuevos escenarios que permitan la modificación de los acontecimientos y requerimientos de la sociedad. Haciendo en la administración pública diversos ajustes que permitan asimilar y hacer funcionar la transformación de su entorno. Hay acepciones que han relacionado a la administración pública. Como lo es el incrementalismo, quien afirma que el cambio consiste en las modificaciones marginales que se van realizando con base en lo que ya se tiene; esto es, sobre las funciones, acciones y las organizaciones ya instauradas. El incrementalismo es un cambio político o administrativo que ocurre a pasos pequeños, sólo en grados (Lindblom 1992: 229) es decir es un cambio que es sistemático de intervenciones sucesivas y graduales, experimentales y correctivas, teniendo como referente de comparación las consecuencias de la política inmediatamente anterior.

Se ha afirmado que una vez que ésta forma de cambio no es suficiente, se procede entonces a la reforma administrativa, como un medio curativo que atiende con mayor energía las necesidades que se han generado y a las que no se pudo hacer frente (Vicher, 2005: 58) siendo este un motivo para pasar a la reforma administrativa. Más adelante se revisan los conceptos de este término.

La revolución es otro cambio que ha proliferado en la administración pública, aunque es un término que se puede diferenciar porque este implica un cambio rápido, completo y violento de los valores, la estructura social, las instituciones políticas, la política gubernamental y el liderazgo sociopolítico, diferenciándose en términos de velocidad, alcances y direcciones del cambio en los sistemas políticos y social (Huntington, 1992: 303). En este sentido, la revolución administrativa constituye una transformación concreta de ciertas estructuras, procedimientos o sistemas. Que podría ser un elemento que tendría que permanecer por un plazo largo, pues modificar de manera consecutiva provocaría el no cumplimiento de los

objetivos, y se puede diferenciar de la reforma ya que esta no es permanente, si no que constituye una transformación concreta de las estructuras y procesos y es de manera discontinua en el tiempo.

La existencia de cambios administrativos en la administración pública a diferencia de la reforma se ajusta a intereses existentes, renuncia a las modificaciones que se pudiera encontrar en el camino y que permitirían crear obstáculos de importancia, además de que se puede negociar su velocidad.

## **1.2.- Reforma administrativa y modernización administrativa**

Dentro de la reforma de Estado, se encuentra la reforma administrativa. La reforma del Estado es el proceso consistente en revisar los contenidos y relaciones de las categorías jurídico-políticas fundamentales que componen el Estado en una sociedad determinada (Pichardo, 2004: 58). No siempre es necesaria la existencia de una reforma de Estado para que se dé una reforma administrativa. Así mismo la reforma se puede aplicar según en las necesidades de las instituciones u organizaciones y enfocarse a ciertos objetivos planteados.

Las reformas de Estado, se dan por las transformaciones tan aceleradas que hay en las sociedades, que llegan hasta cierto punto a rebasar a las instituciones, en tanto es de manera conveniente que existan cambios que permitan estar al nivel de la sociedad para seguir legitimando las acciones y mantener principios de eficacia en las administraciones públicas. Creando así una mayor gobernabilidad y generando una mejor estabilidad en la relación con los ciudadanos.

Cabe mencionar que el término de reforma administrativa viene a ser un adjetivo importante para la reforma de Estado, teniendo un significado ambiguo pues diversos autores tornan a definir su propio concepto según el enfoque que se desarrolle y del contexto en que se manifieste.

En el caso, para autores como Alejandro Carrillo y Andrés Caso consideran que una reforma administrativa es un proceso permanente de adaptación y de cambio de estructuras y procesos, así como de las capacidades administrativas de

un Estado, para dar una respuesta adecuada y oportuna a las demandas que le plantea su medio ambiente y a las coyunturas que este tiene que enfrentar (Carrillo, 1980: 48). Pero toman en cuenta el sentido político relativamente, pues en ocasiones las reformas administrativas, pueden ser problemas de oportunidad política y de decisiones del más alto nivel político, ya que el costo político por no resolver demandas provocaría inestabilidad.

En el caso de José Juan Sánchez (1998: 90), define a la reforma administrativa como un proceso dirigido para realizar transformaciones en la administración pública, que permitan adecuar y modernizar el aparato público a los requerimientos de la sociedad, de un entorno complejo, cambiante y heterogéneo, en un mundo globalizado y con una revolución tecnológica que requiere de nuevas innovaciones en la función pública. Un autor que nos muestra que no es una reforma técnica, si no que trata de un proceso de incidencia política y social en el aparato gubernamental.

Campero (1982: 11) la entiende operacionalmente como un proceso social de cambios permanentes en la administración pública, conducido a conciencia y de manera intencional. Interpretándolo como el inicio de un cambio que se da de manera deliberada, que busca aumentar la capacidad de respuesta a las necesidades fundamentales, ajustándolas a las transformaciones de la sociedad y también por el desarrollo del Estado.

Estas son sólo algunas de las definiciones de reforma administrativa que se han formulado y dentro de ellas se puede observar que ponen acento sobre algún aspecto en particular o sobre alguna característica. O bien, podemos encontrar que muchas veces se usa como sinónimo de desarrollo administrativo o incluso de modernización; o que simplemente se restringe al concepto de una mera reorganización técnica y procedimental (Vicher, 2005: 63)

Gonzalo Martner (1984: 58-60) menciona que la reforma administrativa, es un proceso de cambios permanentes que se proyectan en el tiempo, en la función de las distintas etapas que abarca una estrategia de desarrollo a largo plazo, que nos ayuda a establecer un desempeño en las transformaciones del proceso social

y económico y que modifica el comportamiento y las relaciones en las organizaciones; su objetivo es ayudar a la transformación estratégica del sector público con técnicas propias para que pueda liderizar el proceso de desarrollo en una etapa concreta de una estrategia de desarrollo; sin necesidad de traer técnicas que se utilizan en países industrializados, pues cada administración tiene un desarrollo diferente; persigue un objetivo de racionalidad dirigida o focal; pues no todos los ramas de la administración pública necesitan cambios, y es importante racionalizar los apoyos; la reforma administrativa es un proceso social, con participación de base y orientado con un enfoque interdisciplinario; ya que se debe observar desde todas las vertientes a los problemas y enfocarse en todos los puntos que podrían afectar y resolver; la finalidad es incrementar la capacidad operativa del conjunto de la organización, el financiamiento, los materiales, los equipos y demás aspectos , dentro de los sectores estratégicos, en los programas sustantivos; es un proceso de cambios selectivos, graduales, en los sectores y regiones estratégicos de la sociedad y la economía (Martner, 58-60 en Kliksberg 1984)

José Chanes (1975: 350), por su parte expresa que las reformas administrativas son tan ambiguas pues las causas de inconformidad y uso, le han dado diversos usos indiscriminados que no permiten clarificar una sola idea y hace que haya desconfianza en lo que se desea realizar cuando se habla de reforma. Así que reformar significa volver a formar, rehacer, reparar, restaurar, restablecer, reponer, arreglar, corregir, enmendar o poner en orden; en una acepción secundaria el mismo reformar es lo que se propone, se proyecta o se ejecuta como innovación o mejora de una cosa. Ahora bien, aplicando esto a la administración, tenemos que la reforma es la creación, el mejoramiento, el perfeccionamiento, la previsión y la innovación, encaminada a responder a los imperativos de un Estado que toma en cuenta su pasado y sus valores para ejecutar su actividad en el presente y en lo futuro.

Una definición más, se refiere a la reforma como un esfuerzo permanente y sistemático que pretende conseguir una respuesta orgánico–adaptativa a las tareas que tiene encomendadas el sector público en todas sus áreas y niveles; sus propósitos son incrementar la eficacia y eficiencia de las entidades

gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos de que dispone el Estado para cumplir sus atribuciones (Carrillo, 1980: 49-50). Una definición que no incluye aspectos políticos y sociales, pero busca incrementar sus recursos.

A través del tiempo, la reforma administrativa ha sido un tema de que hablar, desde los 80's hay escritos que han permitido diferenciar de la modernización administrativa y cuales son algunos de los rasgos que han permitido observar a una de otra.

<b>Cuadro 1.- Conceptos de reforma y modernización</b>	
<b>Reforma administrativa</b>	<b>Modernización administrativa</b>
Un cambio para hacer de la administración un mejor instrumento, a través del cual se alcanzan los objetivos de orden público de una sociedad.	Consiste en un proceso de creación y transformación institucional, a través del cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden.

Fuente: Elaboración propia con información de: Carrillo (1980); Chanes (1975); Martner en Kliksberg (1984); Guerrero (1992); Huntington (1972); Pardo (1991); Sánchez (1998).

Hablar de reforma administrativa en un sentido amplio podemos afirmar que han sido procesos continuos y dinámicos de transformación de actitudes, sistemas y estructuras del aparato estatal que buscan el mejoramiento en el cumplimiento de sus funciones públicas y sociales (Gómez, 2011: 43), esto implica la transformación de instituciones y organizaciones del sector público y la necesidad de aumentar el mayor número de respuestas. Discutir de reforma administrativa, toca temas estrictamente administrativos y se ubica en el tema político, pues es una discusión sobre el seguimiento de la resolución de conflictos. En este sentido las reformas administrativas transforman internamente las organizaciones en términos de estructura, funcionamiento, cultura y resultados, logrando no sólo alcances administrativos sino políticos en relación al manejo de los asuntos públicos (Gómez, 2011:43).

De igual forma es importante diferencia la reforma política de la administrativa, pues la primera refiere al reemplazo o modificación de una institución

o conjunto de instituciones políticas. Esto puede abarcar desde el sistema electoral hasta la distribución de poderes entre ramas de gobierno, pasando por el sistema de derechos, la regulación de partidos políticos o el financiamiento de campañas electorales. Dependiendo del área de que se trate, la reforma política puede implicar el reemplazo o reforma de la constitución o bien un cambio de legislación ordinaria (Negretto, 2010: 8).

Estudiar a las reformas ha sido un tema complicado. Pues la diversidad de literatura ha generado diversos contenidos que han generado escribir por parte de académicos una gran cantidad de temas de esta índole. Hablar de reforma ha llevado a observar paradigmas respecto de la existencia de estas. Las publicaciones tuvieron una función doble: definieron un nuevo paradigma administrativo y, al mismo tiempo, establecieron la idea de que existía un paradigma tradicional, que estaba fuera de sintonía con los tiempos actuales y que debía ser superado tanto en términos normativos como organizacionales (Dussauge, 2009: 22).

El concepto más trabajado de modernización administrativa viene de la idea de María del Carmen Pardo (1991: 16) donde explica que parte de la modernización administrativa, entendida como la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tenga la coherencia y organización necesarias. La administración pública se entiende así, como un vehículo útil para hacer más coherentes las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas de los proyectos gubernamentales. Analizando tres formas de modernización administrativa (Pardo, 1991: 11-12) que se desarrollan en México:

a) Como criterio jurídico-técnico para normar la extensión del campo de intervención del Estado y justificar la centralización de decisiones políticas fundamentales.

b) En su relación con el desarrollo económico ("administración para el desarrollo"), en donde actuaron la programación y planeación del Estado, para aprovechar su función no sólo como unidad administrativa sino como elemento sustantivo para servir al desarrollo.

c) Cuando, finalmente, la modernización administrativa se entendió como recurso útil no para el desarrollo sino para la distribución de sus beneficios, adquirió cierta autonomía. Se incluyeron entonces programas de reforma en los proyectos políticos, para que los aparatos administrativos fueran ágiles y funcionales y permitieran ampliar y fortalecer aún más los consensos sociales.

Sin embargo, este aspecto de la modernización también conlleva sus efectos negativos, pues produce con frecuencia una anomia social aguda, la cual conduce al individuo a la adopción de una conducta agresiva, violenta, incluso propulsora de la desintegración social.

No obstante, más que a la modernización social, Huntington (1972: 40) presta especial atención a los aspectos políticos de ésta. Para él, la modernización política se integra, en esencia, de tres aspectos: 1) La racionalización de la autoridad política; 2) La diferenciación de estructuras políticas; 3) La participación de las masas en la política.

Para Omar Guerrero (1992: 15), la modernización es un caso particular de desarrollo que consiste en la habilidad de desarrollar capacidades y requiere tres condiciones: 1) Un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer y aceptar la posibilidad del cambio; 2) Estructuras sociales diferenciadas y flexibles; y 3) Una organización social que brinde la capacitación y el conocimiento necesario para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado.

Es posible identificar que existen elementos conceptuales que permiten diferenciar las reformas administrativas de los procesos de modernización. Así, si bien podría sostenerse que los procesos de reforma administrativa, desde una perspectiva organizacional existen importantes elementos que implican que no sea posible separar definitivamente un concepto de otro, pero que tienen un objetivo en común, mejorar la administración pública.

<b>Cuadro 2.- Diferencias entre reforma y modernización administrativa.</b>	
<b>REFORMA ADMINISTRATIVA</b>	<b>MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA</b>
Origen: Respuesta a constates cambios políticos, económicos, culturales, sociales, entre otros	Origen: Parte de estrategias de gobierno con el fin de mejorar la eficiencia y la efectividad para fortalecer los procesos de equidad en el seno de las instituciones
Alcance: Procesos de adaptación permanente	Alcance: Procesos con finalidades propuestas y limitadas
Finalidad: Implementar medidas de administrativas que van generando una dinámica de cambio.	Finalidad: La realización de una amplia gama de acciones que tienden incrementar la eficacia de la gestión pública para que esta pueda cumplir con las funciones institucionalmente asignadas

Fuente: Elaboración propia con información de: Carrillo (1980); Chanes (1975); Martner en Kliksberg (1984); Guerrero (1992); Huntington (1972); Pardo (1991); Sánchez (1998).

En los países latinoamericanos la reforma administrativa se relaciona con cumplimiento de los objetivos generales del Estado y del gobierno y se identifican con procesos de desarrollo económico y social. La necesaria vinculación de la reforma administrativa, a los procesos de desarrollo, exige su indispensable relación con la función de la planeación (CLAD, 1979: 9). Los objetivos del Estado cambian de manera sistemática, diversos enfoques han permitido que los objetivos de la reforma se modifiquen, lo cual es el reflejo del cambio ideológico que existe.

Diana Vicher (2005: 58-59) entiende a la *reforma de la administración pública como un proceso deliberado y continuo, orientado a impulsar el desarrollo administrativo (implica modernización) para que la administración esté en condiciones de servir a la sociedad a la que se debe*. La reforma administrativa será entonces uno de los principales medios por los que se tratará de viabilizar el desarrollo administrativo que implica la modernización, entendida como la generación de capacidades para asimilar los cambios y como proceso de aprendizaje social para el cambio.

### **1.2.1.- Enfoques teóricos y paradigmas de la reforma administrativa**

Las reformas administrativas trascienden los aspectos estrictamente administrativos y ubica la discusión en el plano eminentemente político ya que

implica entenderlas en un sentido más amplio de transformación del manejo de los asuntos públicos por parte de las autoridades gubernamentales. En este sentido las reformas administrativas transforman internamente las organizaciones en términos de estructura, funcionamiento, cultura y resultados, logrando no sólo alcances administrativos sino políticos en relación al manejo de los asuntos públicos (Gómez, 2012: 44). De esta forma obedeciendo a los requerimientos que la administración pública necesita para generar un mejor desempeño. En el gobierno se están implementando diversos enfoques que se han tomado en cuenta en la solución de diversos conflictos que han permitido aplicarse en las reformas administrativas. Mauricio Dussage (2009: 463), nos muestra que a través de los siguientes enfoques, se han desarrollado los estudios de reforma administrativa. Y menciona que las reformas administrativas han tenido numerosos estudios que no han definido el tipo de enfoque, pero que los enfoques también han servido para realizar diversos estudios de reforma administrativa. Estos son los enfoques que muestra:

<b>Cuadro 3.- Enfoques teóricos y reformas administrativas.</b>		
Perspectivas teóricas	Principales ideas	Autores relacionados con la perspectiva
Institucionalismo racional (institutional choice)	*Las reformas son producto de intereses y cálculos racionales de los políticos Geddes, 1991, 1994	*Geddes, 1991, 1994
	* Las reformas ocurren porque los políticos buscan construir “compromisos creíbles”	*Majone, 1997, 1999; Gilardi 2002; Taliercio, 2004.
Institucionalismo histórico	*Las reformas se encuentran constreñidas por tradiciones, instituciones y/o veto points	*Wright, 1994; Cheung, 2005; Knill, 1999; Pollitt y Bouckaert, 2004
Institucionalismo sociológico-organizacional (diversas vertientes)	*Las reformas son resultado de la combinación de fuerzas internacionales, instituciones nacionales y el papel de los actores políticos	*Christensen y Lægreid, 2001, 2007a
	*Las reformas son producto de un proceso decisional de “bote de basura”, con soluciones buscando problemas y a la inversa	*March y Olsen, 1983; Brunsson, 2006

	* Las reformas son producto de un proceso de imitación, en búsqueda de prestigio o legitimación	*Sahlin-Andersson, 2001; McNamara, 2002; Marcussen, 2005, 2007; Moynihan, 2005; Ramió y Salvador, 2005, 2008
	*Las reformas son producto de imposiciones de los organismos internacionales	*Bissessar, 2002
Procesalismo institucional (institucional processualism)	*Las reformas surgen de procesos de política pública, en los que interactúan decisores y organizaciones públicas	*Barzelay, 2003; Barzelay et al., 2003a, 2003b; Cejudo, 2003; Barzelay y Gallego, 2006
Difusión y transferencia de políticas	* Las reformas son consecuencia de procesos de difusión o transferencia internacional/regional de políticas	*Bennett, 1997; Jordana y Levi-Faur, 2006; Peters, 1997; Common, 2001

Fuente: Dussauge Laguna, Mauricio I, (2009: 463). "La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades". En *revista Gestión y Política Pública* [en línea] 2009, XVIII (Sin mes). Disponible en: <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=13311978006>.

Otro de los temas importantes que se da en el estudio de las reformas administrativas, son la relación de las reformas con otros paradigmas. Destacan dos paradigmas en el ámbito académico con mayor desarrollo, son el paradigma de la administración tradicional y el de la nueva gestión pública, así como también el del estado regulador y la gobernanza.

El paradigma de la administración tradicional: Ese modelo implicaba que la administración estuviera integrada por organizaciones jerárquicas, encargadas de la prestación directa de servicios públicos de acuerdo con las decisiones políticas, servidas por administradores responsables ante políticos electos, dotados de discrecionalidad limitada y sometidos a la ley (Baena del Alcázar, 2007: 2) es decir, contar con un mando superior que diera órdenes desde la cabeza de la pirámide jerárquica, centralizando todos los procesos de intervención en los servicios público que se prestan.

En ese orden de ideas, el modelo burocrático puede ser entendido como un sistema de gestión altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica, caracterizado por ciertas notas como la organización jerárquica, la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de competencias de las diferentes ramas que la integran, la estructuración con arreglo a normas y a reglas técnicas objetivas e impersonales (Mulaz, visto en Restrepo, 2009:169). Mostrando así su orden burocrático.

El paradigma de la nueva gestión pública: persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y por otro, favorezcan la participación ciudadana (García, 2007: 44) mostrando síntomas de administración con la consideración de las empresas privadas que tienen como referencia la aplicación de las 3 "E". (Eficiencia, eficacia y efectividad).

Estos dos paradigmas, menciona Dussauge (2009: 446), son los que han creado mayor impacto en la literatura de las reformas administrativas. Sin dejar de lado al Estado regulador y la gobernanza, que aun que han tenido poca presencia en este tema, han sido de importancia para países europeos.

El paradigma de Estado regulador es uno que desempeña principalmente actividades reguladoras: escoge y pondera bienes e intereses para que sean objeto de tutela, identifica y previene riesgos, y para ello diseña, dota de sanciones, adopta y aplica reglas de conducta dirigidas a los consocios. (Majone, 1993: 213)

El tema de la gobernanza consiste en reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernación en base a la integración y a la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses de los actores que lo expresan en los diversos procesos de integración. Planteando exigencias importantes de rediseño

organizacional de la estructura de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y presupuestación, de transparencia y responsabilidad. Teniendo un desafío en las reformas administrativas que le permitan hacer productivas las interacciones en que consiste la gobernación de las cuestiones complejas.

En este sentido, se establece un cuadro con las características de los paradigmas:

<b>Cuadro 4.- Paradigmas relacionados con las reformas administrativas.</b>			
Burocrático	Nueva Gestión Pública	Estado Regulador	Gobernanza
-Jerarquías con poder y control, bien definidas. -Gobernada por reglas y leyes. -Funciones bien organizadas y con orden. -Organizaciones bien enfocadas a sus metas -Personal seleccionado según condiciones profesionales.	-Reducir el tamaño de las organizaciones públicas. -Aplicación de reglas de competencia -Jerarquías planas. -Orientación al cliente -Incorporación de técnicas de evaluación	-La privatización de monopolios públicos de servicios. -Nuevos mecanismos y herramientas políticas para regular la provisión de servicios públicos.	-Participación, gobernabilidad y transparencia. -Responsabilidad, equidad y consenso. -Interacción, dinámica y colaboración.

Fuente: Elaboración propia con información de Dussauge Laguna, Mauricio I, (2009:442-448). "La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades". En revista *Gestión y Política Pública* [en línea] 2009, XVIII (Sin mes).

De manera simplificada, se observa en el cuadro anterior las características de cada paradigma. Estos modelos han de encausar a la reforma y establecer una relación que permita crear el límite del desarrollo de ésta. Así mismo se podrá distinguir cual es el enfoque que se ha tomado.

### **1.2.2.- Clasificación de tipos de reforma administrativa**

Las reformas administrativas se pueden clasificar según diversos aspectos de enfoque que se empleé, Chanes Nieto (1975: 355), nos expresa las formas en las que puede se pueden clasificar:

Reformas estructurales y reformas conductistas. – Las primeras recaen sobre aspectos de organización y funcionamiento de la administración pública; las segundas buscan mejoras en el comportamiento de los hombres que la integran.

Reformas microadministrativas y reformas macroadministrativas. –Es un criterio que se puede tomar de acuerdo al alcance e inspiración de la economía. Ya que no es uniforme y depende del grado de posesión que se le quiera dar a lo micro (como las que aplican a oficinas o dependencias que forman parte de un organismo determinado) y lo macro (abarcan todo un organismo).

Reformas integrales y reformas parciales. –Se han distinguido las reformas que se refieren al conjunto o a la mayor parte de la administración pública, y las que se refieren exclusivamente a ciertos aspectos seleccionados de la administración. Es algo parecido a las reformas micro y macro, pero el concepto no se desprende de la economía (Vicher, 2005: 65)

Reformas eficientes y reformas eficaces. – Relacionadas con los resultados que se desean alcanzar, una relacionada con el costo beneficio y la otra busca tener todos los elementos necesarios para cumplir todos sus objetivos.

Reformas Revolucionarias, “reformistas” y modernizantes. –Las primeras pretenden sustituir violentamente la administración existente... Las “reformistas” pretenden que la administración Pública permita la realización de políticas gubernamentales que se proponen transformaciones sociales. Las modernizantes buscan el perfeccionamiento de la administración para un gobierno que no incluye cambios sociales (Chanes, 1975: 356).

Menciona Gómez (2012: 45) que Heredia y Schneider (2003), establecen modelos de políticas de reformas administrativas que han orientado el desempeño de los reformadores para transitar de un gobierno burocrático a un postburocrático de responsabilización.

<b>Cuadro 5.- Tres modelos de políticas de reformas administrativas.</b>			
	Weberiano	Gerencial	Responsabilización
Diagnóstico	Personalismo, clientelismo, patrimonialismo.	Ineficiencia, papeleo, rigidez, particularismo.	Abuso de poder, arbitrariedad, falta de responsabilidad, ausencia de respuesta (ante los ciudadanos).
Meta	Universalismo, profesionalismo, meritocracia, honestidad.	Eficiencia, capacidad de respuesta (ante los clientes), flexibilidad.	Control democrático (directamente por los ciudadanos o indirectamente por las legislaturas).
Medidas administrativas	Exámenes de ingreso, estabilidad en el cargo, promoción por mérito, supervisión, incremento.	Contratos de gestión, competencia entre agencias, descentralización, fin de la estabilidad.	Supervisión legislativa, confirmación de designados, participación ciudadana.

Fuente: Gómez Cárdenas, Carlos Wladimir (2012: 45). "Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el postburocratismo, la responsabilización o la hibridez". En *Revista Dialnet* [en línea] CONICET, CEDET-UNSM, Argentina, 2012. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3917566>. Realizado con referencia de Heredia y Schneider (2003).

En el cuadro 5, en diagnóstico se muestran los vicios de los modelos, en la meta los objetivos y en medidas administrativas, como se corregirán. Cabe mencionar que las reformas administrativas tomaran forma según el encause del modelo.

### **1.2.3.- Propósito y alcance de las reformas administrativas.**

La reforma administrativa tiene como propósito esencial elevar la capacidad operativa de la administración pública, en el cumplimiento de los objetivos generales del Estado y del gobierno (CLAD, 1979: 9). Múltiples son los objetivos de la reforma administrativa y podrían jerarquizarse como sigue según Leemans (1978: 16):

a) Objetivos en cuanto a la consecución de metas gubernamentales sustantivas o de políticas (objetivos sustantivos de reforma)

b) Objetivos con respecto a cambios en las estructuras de poder entre las unidades administrativas; entre órganos burocráticos y políticos, y entre unidades administrativas y políticas centralizadas y descentralizadas (objetivos de poder)

c) Estos objetivos se enfocan en el poder “*per se*”, o en el poder para alcanzar objetivos sustantivos

d) Objetivos en relación con la propia administración, tales como mejorar la eficiencia o reducir la corrupción, (objetivos de reforma instrumental)

De la misma manera Martner (1984: 62-63), establece otros propósitos que han de incidir en las reformas administrativas y que llevan a la aplicación de otros enfoques:

<b>Cuadro 6.- Propósitos de las reformas administrativas.</b>	
Número	Propósito
1	La reforma administrativa es un proceso de cambios permanentes cuyos objetivos se renuevan en cada etapa de desarrollo
2	Su objetivo básico es el de coadyuvar a la transformación económica y social del país, adaptando la estructura y procesos del sector público a los requerimientos de la transformación
3	Busca la “racionalidad focal”, busca la creación de focos de eficacia operativa
4	Busca mejorar la eficiencia y productividad y ser multidisciplinaria
5	Desarrollar programas para resolver problemas de coyuntura y de carácter estratégico para el desarrollo a largo plazo

Fuente: Elaboración propia con información de Martner Gonzalo (1984), en papel de la reforma administrativa en la estrategia del desarrollo, en Kliksberg Bernardo. La reforma de la administración publica en américa latina, España, INAP.

Las reformas administrativas buscan cambios permanentes que se observan a través del tiempo. A través de estrategias de planificación, que permitan cambios administrativos y transformaciones en lo social y económico, lo que modificara los comportamientos de las organizaciones, del personal y de las relaciones sociales. Donde se generen técnicas propias que impacten en el sector público y anuncien el paso a un mejor desarrollo organizacional, social y económico.

La búsqueda de una racionalidad focal servirá como un eje de fuerza, pues la aplicación de estrategias a diversos sectores que tienen cierta influencia ha de coadyuvar a la obtención de mejores beneficios y desarrollo. La búsqueda de la

eficiencia no es el fin en sí, pero persigue mantener un equilibrio y destruir el poder que traspasa al Estado y la comunidad. Se desea la búsqueda de un desarrollo horizontal. Además de que la interdisciplinariedad es importante para poder ejercer un proceso social, con la participación de la base.

Incrementar la capacidad operativa del conjunto de la organización, el financiamiento, los equipos y los materiales son elementos que se implementarán en el desarrollo de programas estratégicos que resolverán problemas de la comunidad.

### **1.3.- Principales temas de objetos de estudio en torno a la reforma**

El tema de reformas administrativas tiene diversos objetos de estudio que han dejado comprender los enfoques y paradigmas. A través de estos objetos de estudio, se podrá vislumbrar cuales son los problemas que hay que atacar en los municipios mexicanos. Además, identificar cual es el alcance de estos temas que han de mantener un mayor equilibrio y han de ser un elemento importante en la aplicación de las reformas administrativas municipales. A continuación, se describe el aspecto teórico de los objetos.

#### **1.3.1.- El desarrollo y la planeación en la reforma**

La necesaria vinculación de la reforma administrativa, a los procesos de desarrollo, exige su indispensable relación con la función de planificación (CLAD, 1979: 9). Si bien las reformas se dieron para atender países en desarrollo económico y social que crearon diversas condiciones de cambio, la planeación se identificó como un elemento de importancia de las mismas. Con la evolución de las sociedades los problemas económicos, políticos y sociales se tornan más complejos. Surgiendo la necesidad de racionalizar la actividad humana y la acción gubernamental. Destacando la importancia de la planeación. La planeación como proceso implica el aprovechamiento racional y la optimización de los recursos para satisfacer demandas, es una actividad que corresponde al Estado (Beltrán y Puga, 1980: 53)

Si bien la planeación ha estado presente de una o de otra forma en la historia de la administración pública, en distintos lugares del mundo. Dando lugar a abordar

temas de diseño de unidades u organismos de planeación económica y social de alto nivel, y de los procedimientos para la elaboración de los planes (Pichardo, 2004: 86). El impacto de estos programas dio lugar a la aplicación de las técnicas de la planeación que ciertamente se incluyeron en la elaboración de los presupuestos nacionales y en los planes institucionales y sectoriales (Pichardo 2004: 85). De esta manera se puede observar que la planeación es un elemento útil y esencial para la reforma administrativa. Debido a los cambios, se han implementado distintos modelos de planeación, que han de permitir que se realice un alcance de las reformas en un tiempo y en un proceso de cambio de manera programada.

Dentro de los modelos de planeación existen varios, pero el más conocido he implementado en los gobiernos es el de planeación estratégica. En el sector público se considera una necesidad imprescindible, hoy en día, el análisis del sistema de toma de decisiones estratégicas, de la formulación e implantación de las estrategias gubernamentales. Esta función abarca al gobierno en su conjunto y a cada una de las instituciones que lo integran (Pichardo, 2004: 88).

La Planificación Estratégica (PE), es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen (Armijo, 2009: 5).

<b>Cuadro 7.- Etapas de la planeación.</b>	
<b>Etapas de planeación básica</b>	<b>Etapas de planeación estratégica</b>
-Definición de los <i>objetivos generales</i> del gobierno y/o de los objetivos amplios de las instituciones. -Definición de las políticas públicas, los criterios y directrices para alcanzar los objetivos. -Elaboración de planes de mediano y largo plazos en el marco de las directrices y la vista de los objetivos generales. -Presupuestos por programa (de mediano plazo). -Presupuestos y programas operativos anuales. • Proyectos	-Definición de la misión: por qué y para qué existimos. -Definición de los valores fundamentales en los que creemos. -Definición de la visión: lo que queremos ser y adonde queremos llegar. -Definición de la estrategia: el plan maestro a seguir. -Elaboración del "mapa estratégico": focalizar la instrumentación (Diseñar con precisión la puesta en ejecución). -Definición de las iniciativas estratégicas: lo que necesitamos hacer.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calendarios</li> <li>• Metas</li> <li>• Acciones</li> <li>• Tareas</li> </ul>	-Definición de los objetivos personales: lo que yo necesito hacer.
--	--

Fuente: Elaboración propia con información de Pichardo Pagaza, Ignacio. (2004: 89-90), *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. México, COLMEX, UNAM.

La planeación es importante en las reformas administrativas, en este sentido, ha sido parte de la estrategia latinoamericana para establecer los planes de desarrollo en los países. Mas no así debemos descartar que para las administraciones públicas viene a ser un elemento que ha apoyado lejos de ser planes de desarrollo, también a las dependencias que se encuentran enlazadas al gobierno o al Estado. Pues ayudan a establecer una mejoría en los procesos y rutas que permiten establecer dar una respuesta a diversas necesidades internas como externas. Además de que permiten manejar de manera clara los indicadores que permiten monitorear el curso de las estrategias y permite determinar a mediano y largo plazo.

La planificación estratégica en el ámbito público es una herramienta que nos ayudará al establecimiento de prioridades, objetivos y estrategias como apoyo a la definición de los recursos que necesitamos para lograr los resultados esperados, por lo tanto, debe ser un proceso simple e incorporado en la rutina de la toma de decisiones directivas en el proceso presupuestario. Desde esta perspectiva, debemos contar con estándares de confiabilidad para identificar aspectos claves que apoyen la gestión organizacional, tales como la definición de la Misión, Objetivos Estratégicos, Estrategias, definición de metas e indicadores (Armijo, 2009: 11).

### **1.3.2.- Servicio civil de carrera**

La administración pública, busca a través de la profesionalización, atacar a los conflictos de corrupción y clientelismo que se encuentran dentro de la organización. El estudio de las reformas administrativas ha buscado que exista una competencia, igualdad de oportunidades y neutralidad en las acciones. El servicio civil de carrera es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para

formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o 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 que la sociedad plantea (Pardo, 2005:9)

Si un servicio profesional está adecuadamente balanceado, puede ser una herramienta institucional efectiva para contar con una burocracia profesional y competente, por dos razones. Primero, porque utiliza incentivos positivos (estabilidad, oportunidad de avance en la carrera y salarios atractivos) y negativos (sanciones y evaluaciones, entre otros). Segundo, porque implica procesos de socialización que en algún punto dan premios y castigos “morales”, lo que es reforzado ya sea por ética profesional o por el grupo en sí mismo, más que por las autoridades formales (Méndez, 2007: 181)

Luis F. Aguilar (2003: 22) entiende como Sistema Público Profesional de carrera como: 1) un conjunto de normas y procedimientos que se inspiran en principios o valores rectores del servicio público, tales como legalidad, imparcialidad, objetividad, integridad, transparencia, eficiencia, confidencialidad...; 2.) que regulan ingreso, formación / capacitación / certificación de competencias, permanencia, movilidad (carrera), separación del personal público y, en consecuencia, definen los respectivos derechos y obligaciones del personal; 3) mediante evaluación competitiva por méritos de las personas, tales como competencia científico - técnica, competencia gerencial, experiencia en el campo, desempeño..., y 4) es administrado por órganos políticamente independientes y autónomos, a fin de asegurar imparcialidad, credibilidad / confiabilidad.

En este sentido, el servicio civil de carrera, es un elemento fuerte en la convicción de diversos académicos, pues la credibilidad, los incentivos, los comportamientos y actitudes son necesarios para una mejor aceptación por los

governados. Y los cambios y reformas del servicio profesional de carrera se emprenden para solucionar sus debilidades y deficiencias y/o hacer que funcione más eficazmente bajo circunstancias cambiantes.

Diversos organismos internacionales han tornado de manera estratégica su concepto de servicio profesional de carrera y han puesto en evidencia la necesidad de crear condiciones de mejora continua en los países con índices de corrupción e ineficiencia. Como es el caso de los siguientes.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU): se refiere al conjunto de funcionarios públicos que llevan a cabo las funciones de gobierno bajo la dirección y supervisión del Jefe de Gobierno, sea una democracia o dictadura, monarquía o gobierno totalitario (Aguilar, 2003: 55)

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Entienden el servicio civil como el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada (Aguilar, 2003: 60)

En el caso de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), ha realizado estudios de modernización en el sector público, para conocer que sucede con el servicio profesional de carrera en sus países miembros y notificar cuales algunas de las desventajas por las cuales los países no consolidan la reforma. Tales como que no existe un programa internacional de reforma en el servicio civil común, existe una capacidad limitada para cambiar el sistema, no siempre las mejores prácticas son las correctas, los cambios solo se realizan en la administración pública, no ven más allá de la administración pública, apalancamiento al cambio, la falta de una base amplia legalmente y organizativa para la ley del SPC.

Por su parte, el Banco Mundial (BM), ha promovido activamente proyectos de reforma en el servicio civil en América Latina y en otros lugares. El Banco ha hecho préstamos para la reforma del servicio civil a fin de contener las presiones fiscales de gran número de empleados públicos y mejorar la capacidad del servicio

civil para que preste servicios públicos de manera eficiente y con rendición de cuentas. Dentro del espíritu de este foro, este trabajo se concentrará más en los asuntos de la capacidad que en el control fiscal (Aguilar, 2003: 68).

El servicio civil de carrera le proporciona a la administración pública una cara distinta en la que la política juega un papel de dirección y control de acuerdo con los principios democrático, pero no como parte de su patrimonio. La función del servicio civil de carrera no se agota en lo organizacional, sino que además incide y participa en el fortalecimiento institucional de todo un país.

### **1.3.3.- Gerencia pública**

La búsqueda de la eficiencia es un tema relevante para que se observe el desempeño de la organización. Las técnicas gerenciales vinieron a revolucionar a la administración privada y también se empezaron a implementar en el sector público, creando la reestructuración organizacional, donde elementos como la simplificación de estructuras y procedimientos, la desagregación de organismos, es decir la agrupación de unidades para facilitar la orientación al cliente y el control de resultados, la descentralización y la creación de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas y la instauración de gerencia de recursos humanos vinieron en este rubro a establecer un mejoramiento de los resultados y de la mejor administración de personal, que permitiera una mayor eficiencia y responsabilidad ante los clientes.

Se implementaron diversos aspectos que moldearon a esta corriente: 1) La idea de orientación al cliente como un elemento indispensable que permite la interacción de responsabilidad ante los clientes. 2) Tomar iniciativas privadas, las cuales se puedan aplicar al sector público y evolucionar el servicio. 3) crear un sentido de mercado en el interior de la administración creando competencia. 4) Establecer competencias creando modelos económicos y contratos que lleven a obtener ingresos. 5) Aplicar un enfoque empresarial-gerencial que busca tener gerentes profesionales que apliquen elementos del sector privado y ser más eficientes. 6) Contar con una gerencia por objetivos y resultados que permita formular la estandarización de medidas de rendimientos. 7) Introducir la agenciación

que permita descomponer la burocracia centralizada. 8) tener una reducción del costo que genere una mayor eficiencia en los recursos.

La gerencia pública ha querido reformar a la administración pública a través de estos elementos que buscan el mejoramiento de diversos servicios públicos.

### 1.3.4.- Rendición de cuentas

En las democracias desarrolladas el concepto de Accountability (rendición de cuentas) es un elemento básico de su gobierno. Pues es de importancia que los servidores públicos tengan la obligación de informar y justificar los actos que realicen, así como la capacidad de imponer sanciones a los servidores que infrinjan la ley. La rendición de cuentas es un familiar muy cercano de *accountability*. Hay matices que separan los dos conceptos. Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que *accountability* es la rendición *obligatoria* de cuentas (Sosa, 2011: 78)

El atractivo de la rendición de cuentas deriva de su amplitud. El concepto es comprensivo. Lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres (Sosa: 79). Los tres aspectos en su conjunto —información, justificación y castigo— convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética, ya que ayuda a prevenir y corregir abusos de poder.

<b>Cuadro 8.- Elementos de la rendición de cuentas.</b>	
Aspectos	Descripción
Información y justificación	La necesidad de establecer un lazo de información y explicación de las acciones que se realizan.
Responsabilidad	La capacidad de tomar decisiones y asumir sus acciones que le corresponden.
Sanciones	En caso de no cumplir las normas se asumen consecuencias de los actos.

Fuente: Elaboración propia con información de Sosa José (2011: 77-80). Transparencia y rendición de cuentas. México, Siglo XXI.

La rendición de cuentas es la obligación permanente de los mandatarios para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Y esto tiene que ver con la transparencia. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas, más sería impreciso usarlo como sinónimo de aquél (Ugalde, 2002:17)

La rendición de cuentas puede ser amplia, es por eso que Schedler (2008: 33-37) menciona cuatro controles para poder identificar a la rendición de cuentas:

- a) La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes.
- b) La rendición de cuentas horizontal se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado.
- c) Rendición de cuentas transnacionales, que no entran en lo vertical u horizontal, pues establecen relación con organizaciones o Estados que actúan desde fronteras.
- d) Y controles recursivos, los cuales buscan entablar relaciones de contrapeso con otras agencias para que rindan cuentas

La reforma administrativa y de gobierno se enfrenta a nuevas formas de corrupción vinculada igualmente no sólo a la forma tradicional de la mordida y la extorsión, sino a redes regionales y globales ligadas al crimen organizado. Es así que el reto de disminuir los niveles de corrupción y emprender una reforma administrativa, sustentada en los valores de la transparencia, rendición de cuentas y servicio público, es una responsabilidad compartida del gobierno y la sociedad.

#### **1.4.- Requisitos mínimos para una reforma.**

Carrillo (1980: 62-63) menciona que la combinación de cuatro elementos ayuda a que la reforma pueda ser firme: la autoridad, las técnicas, los recursos y el tiempo.

Donde la autoridad además de afirmar la decisión, permite la participación y el consenso en las etapas de la reforma.

Las técnicas que sean adecuadas para la organización y que permitan ser mayor racionalista, creando apoyo técnico especializado.

La asignación necesaria de recursos permitirá que se puedan alcanzar los objetivos de la reforma y llegar a un nivel pleno de satisfacción. Debiendo dar un tiempo de desarrollo según el ritmo que esta lleve.

La aplicación de diversas reformas administrativas ha llevado consigo una relación con estos temas que han de encomendar la aplicación y mejoría de las administraciones públicas. Es difícil concretar que las reformas puedan ser un éxito sin estos requisitos mínimos, que han de permitir el triunfo o fracaso de éstas.

En conclusión, podemos observar que las condiciones de las reformas administrativas han tenido diversos puntos de vista, que ha ampliado de manera uniforme los conceptos. Y que ha existido confusión con otros términos que parecieran lo mismo, y son diferentes. La búsqueda de mejores gobiernos ha permitido tomar en cuenta al servicio civil de carrera, la gerencia pública, la rendición de cuentas y la planeación como elementos que pueden participar en las reformas administrativas y mejorar las condiciones de la administración pública. Sin embargo las condiciones sociales y económicas y culturales no han permitido cambios permanentes y graduales.

En el siguiente capítulo, se explica cuáles han sido las condiciones y como se han desarrollado reformas en México. Reformas que han impactado a la administración de diversas formas, pues las consecuencias varían de acuerdo a los enfoques y objetivos que se pretendían en cada sexenio presidencial. En donde también los objetivos traían consigo varios objetivos.

## **CAPITULO II**

### **LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO**

En México, la transformación del cambio ha generado en la administración pública una diversidad de situaciones que han permitido el incrementalismo y pasar de ahí a las reformas administrativas. La situación en nuestro país ha sido única, pues los cambios han sido drásticos, ya que la combinación de modelos tradicionales y contemporáneos ha traído con el tiempo una acumulación de diversos problemas en el ámbito administrativo y obviamente en el político, uno como consecuencia de otro y de manera separada. La organización de la administración pública se torna en ocasiones compleja, complicada, confusa, simple, sencilla, esto según las diversas situaciones económicas, sociales, políticas y administrativas del país. En este capítulo, se torna a la historia de la administración pública mexicana y cuál ha sido el impacto de las reformas administrativas, estableciendo al final el impacto en las organizaciones públicas.

## **2.1.- Una mirada histórica**

La administración pública se basa de los modelos tradicionales de ideas Weberianas. La situación de México no es excepción, pues la burocracia mexicana a tomando este modelo para resolver sus diversos problemas que han sido parte del partido que se encuentra en el poder. La historia de la administración pública mexicana muestra cómo, desde sus inicios en 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarlo y adaptarla a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos históricos (Sánchez, 1968: 179). Siendo acontecimientos aislados que no llevaban un seguimiento que permitiera desarrollarse. El autor José Juan Sánchez menciona que se pueden definir con claridad las etapas de la reforma administrativa, dando a conocer

1. La primera reforma administrativa en 1833.
2. La segunda reforma administrativa, con la secretaria de fomento en 1853.
3. La tercera reforma administrativa de Juárez en 1857.
4. La cuarta, con las reformas introducidas en 1917.
5. La quinta etapa de la reforma administrativa con cambios antes de 1970.
6. La sexta reforma administrativa de 1970 a 1976.
7. La séptima reforma administrativa de 1977 a 1982.

### **2.1.1.- La primera reforma de 1833.**

En México desde 1822, con la creación de la Secretaria de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, hasta 1853 ahí se concentró la conducción de la administración gubernamental. En ella se relaciona por primera vez el Estado de la administración interna del México independiente, tal como se encontraba en su infancia y por merced del legado virreinal y los nuevos proyectos del país que nacía. Según lo expresa el titular de la mencionada dependencia, José Manuel Herrera, el despacho de los negocios se había organizado en cuatro secciones: Estado, Gobierno, Beneficencia y Fomento. Las tres últimas son las semillas que en su origen formarán lo que, pasado los tiempos, serán las enormes y variadas ramificaciones de la moderna administración interna (Guerrero, 1989: 68).

En este tiempo, la administración pública era tan grande y concentrada en una sola secretaria que hacía difícil el quehacer administrativo. Además de que traía influencias coloniales. Buscaba de cierta forma conducir las actividades gubernamentales del ministerio de fomento que contaba con estas materias (Guerrero, 1989: 61):

1. Policía urbana y rústica, y seguridad pública;
2. Juzgados de vagos y mal entretenidos, cárceles, casas de corrección y presidios;
3. Ayuntamientos;
4. Sanidad, lazaretos, aguas y baños minerales;
5. Caminos, canales, puentes, obras públicas, navegación interior, obras de riego y desecación de terrenos pantanosos;
6. Nuevas poblaciones;
7. Correos, postas y diligencias;
8. Fomento de la agricultura;
9. Casas de monta y depósitos de caballos;
10. Caza y pesca;
11. Plantío y conservación de montes;
12. Industria, artes, oficios, manufacturas y gremios;
13. Minas, canteras y azogue;
14. Estadística;

15. Moneda, comercio interior y exterior, juntas y tribunales, ferias y mercados, pesas y medidas;
16. Instrucción pública;
17. Imprenta y periódicos;
18. Alistamientos y levadas del ejército;
19. Materias análogas a las expresadas

Del mismo modo también se encargaba del desarrollo económico y social del país. Manteniendo así diversos aspectos que permitieran desahogar a las secretarías de Estado.

Las primeras reformas se dieron en 1833, que buscaban administrar y reorganizar al aparato de gobierno como al ejército, al clero y a la educación como eje. No existe demasiada información de la actividad administrativa de ese tiempo pues aún no se tomaba nota de las acciones que se realizaban en los gobiernos en turno.

Estas leyes se consideran antecesoras a las leyes de reforma que instauró Juárez, además de que reglamentaron la relación entre la iglesia y el Estado. Que aun que duraron poco tiempo, fueron un precedente legal que marcó un rumbo a seguir para alcanzar la separación entre la iglesia y el Estado, objetivo que se consolidó años después, cuando los liberales emprendieron un arduo trabajo legislativo en el periodo 1855 a 1860, incluyendo la formulación de una nueva Constitución y adiciones posteriores a su promulgación.

### **2.1.2.- La segunda reforma y la secretaria de fomento**

Después de hacer una reorganización de la administración pública, se desarrollaron diversas acciones administrativas que permitieron abrir nuevas dependencias y ministerios que ayudarían a mejorar el desarrollo del país. En lo que corresponde a la administración de la vida económica, la minería, los caminos y canales, tomaron importancia y se desarrollaron como actividad que permitiría el desarrollo de las regiones. En la administración de la vida social, se impulsó a la organización de las regiones para crear asentamientos humanos, creando así una dirección de colonización que permitiría conducir y controlar la distribución de la población. De la

misma manera, la asistencia pública y el sector salud también entraron a un proceso de estructuración donde se crearon dependencias u organizaciones que permitían atender a la población y depurar demandas o tal vez la creación de las mismas para bajar recursos.

En 1853, la administración interna sufrió un cambio trascendental que derivó en la creación de la secretaría de fomento y con ello la centralización, en su seno, de las prácticas estatales del fomento (Guerrero, 1989: 122). Una de las más importantes reformas de la administración interior tuvo lugar en 1853, no sólo porque implicó una reorganización general de la administración pública, sino por la fundación del nuevo e importante ministerio de fomento, alrededor del cual funcionarían los grandes rubros de la administración interna. Esto era la culminación de un proceso nacido con la secretaría de relaciones interiores y exteriores, proseguido con el establecimiento del Ministerio del Interior y la materia de gobernación (Guerrero, 1989: 140).

El Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio adquiere esta denominación el 22 de abril de 1853, fecha en que es fundado como pieza maestra de la administración pública. Toma después el título de Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio el 12 de mayo del mismo año, teniendo a su cargo las siguientes funciones:

1. Formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil, manteniéndola actualizada;
2. Colonización;
3. Medidas conducentes al fomento industrial y mercantil;
4. Establecimiento de la enseñanza en estos ramos;
5. Expedición de patentes y privilegios;
6. Exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril;
7. Caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República;
8. Desagüe de México y obras conexas al mismo;
9. Obras de utilidad y ornato que se han edificado con fondos públicos;

10. Conserjería, muebles, útiles y obras del palacio, incluyendo las que se hagan en las cámaras;

11. Sociedad de Geografía y Estadística, y todo tipo de mejoras materiales e industriales (Guerrero, 1989: 39)

La reforma mencionada se consolidó, en definitiva, por medio del decreto por el cual se establecieron las *Bases para la administración de la República*, del 22 de abril del año mencionado. El centro de la reforma administrativa lo constituyó la creación de la Secretaría de Estado de Fomento, si bien es cierto que se hace una nueva distribución de competencias entre las diferentes dependencias de la administración pública (Guerrero, 1989: 141).

### **2.1.3.- La tercera reforma administrativa. La constitución de 1857**

Tiene un antecedente de 1857 con la creación de la nueva constitución política. En este periodo se establecen las leyes de reforma y asume funciones al Estado que tenía la iglesia católica. En ese tiempo, los conservadores y los liberales, se encontraban en una disputa por el poder.

En 1857, con la creación de la constitución, se abrió un nuevo ordenamiento jurídico para la sociedad mexicana en materia de administración pública. Los principales reformistas de ese tiempo fueron Benito Juárez, Lerdo de tejada, Porfirio Díaz, Manuel Gonzalo, Madero y hasta 1917 con Carranza.

Las reformas constitucionales de Juárez a la carta magna no fueron especialmente sustanciales, sino dirigidas a los Estados federativos, por lo cual en 1863, erigía en Estado Campeche, en 1868, en Coahuila de Zaragoza; en 1869, en Hidalgo y, finalmente, Morelos (Rabasa, 2006: 33). También cambio el artículo 124 relacionado al pago de impuestos que se gravaban al paso de la mercancía de un Estado de federación a otro y el artículo 74, relacionado con la atribución de la diputación permanente.

En julio de 1872, Sebastián Lerdo de Tejada asume la presidencia hasta noviembre de 1876. Llegando a este cargo por la posición en la que se encontraba como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este periodo se incluyeron las leyes de reforma que se integraron a la constitución de 1857, en

especial a las de culto religioso, reintegró la cámara de senadores, para ser contrapeso de la cámara de diputados,

Por otro lado, atendiendo el espíritu de la reforma, los párrafos introducidos por Lerdo se refieren a las relaciones del Estado y la Iglesia, como entidades independientes, a los actos del Estado civil, a la prohibición a la iglesia para adquirir bienes, y al no reconocimiento de las órdenes monásticas, entre otros (Rabasa, 2006: 35).

De 1877 a 1880 y de 1884 a 1911, Porfirio Díaz ocupa la presidencia, en el primer periodo, Díaz reforma la constitución para preparar su segundo mandato, estableciendo que el presidente “podría reelegirse cuatro años después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones, disposición que se hizo extensiva a los gobernadores”. Dando paso a su compadre Manuel González.

Manuel González, abordó el tema de los impuestos entre Estados, sin tener éxito, que aunque las suprimió al inicio de su etapa, al final del mandato las abolió.

En su segundo periodo presidencial de Porfirio Díaz, Lanza el plan de Tuxtepec con el lema “no reelección” dejando pasar algunos años estableciendo en la constitución la no reelección inmediata pero si la mediata, dando pie a las sucesivas reelecciones de Díaz. Hasta su renuncia, Díaz, al igual que Juárez, considero que la constitución de 1857 había extralimitado las facultades del Legislativo. Ahora el péndulo oscilo a favor del ejecutivo que, además de su reelección indefinida, amplió el plazo para Díaz por seis años, según la reforma efectuada al artículo 78 el 6 de mayo de 1904 (Rabasa, 2006: 36).

El 24 de abril de 1896, se estableció nueva línea sucesoria de reforma a través del secretario de relaciones exteriores y, en su defecto, por el de gobernación, en sustitución temporal o absoluta cuando no se presente el electo presidente de la Republica. Esta reforma que se verifico en 1904 contemplo la figura del vicepresidente.

En 1900 realizo un ajuste al poder judicial, componiendo la suprema corte con quince ministros, y que anteriormente era de once. Y especificando que la corte funcionaria en el pleno o en las salas. Se otorgó la facultad de legislar en el Distrito Federal, se estableció el mínimo de habitantes para elegir diputados, se

establecieron sus facultades y las de los senadores por corrupción o delitos menores.

En 1904 se facultó al congreso para erigirse en colegio electoral respecto del poder judicial, ejecutivo y legislativo.

A la llegada de Francisco I. Madero a la presidencia de la República. Su mandato se caracterizó por encabezar un gobierno democrático preocupado por las condiciones de vida del pueblo llano, aunque no sabrá satisfacer las aspiraciones de cambio social que tendrían las masas revolucionarias, provocando levantamientos armados, como el de Emiliano Zapata.

Por reforma del 7 de noviembre de 1911, se estableció en el artículo 78 dos importantes principios: seis años de periodo presidencial y la no reelección absoluta del presidente y vicepresidente (Rabasa, 2006: 38), de la misma manera en el artículo 109 se fijaron los seis años y la no reelección para los gobernadores de los estados.

El 1 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza entregó al encargado del poder ejecutivo y al jefe del ejército, su propuesta de reforma que traía ideas para reformar la constitución de 1857 que posteriormente se concretaría en 1917.

#### **2.1.4.- La cuarta reforma administrativa. Los departamentos administrativos**

La Constitución de 1917 impuso nuevos objetivos de carácter económico y social a la administración pública federal y sentó bases para convertir al Estado Mexicano en un Estado Moderno, preocupado por el mejoramiento de las condiciones generales de vida y cultura de toda la población (Carrillo, 1978: 100). Fue así en 1917 cuando se llevó la primera transformación técnica del ejecutivo federal, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del presidente: los departamentos administrativos (Sánchez, 1998: 183). Que se encargaban de diversas áreas del sector público. Tales como las adquisiciones, los abastecimientos, el control administrativo y contable

A la nueva figura llamada departamentos administrativos, a los que se les quiso diferenciar con claridad de las secretarías de Estado, que habrían de tener a su cargo funciones sustantivas o políticas del gobierno, para garantizar que estos

departamentos solamente se dedicaran a funciones técnicas de apoyo administrativo.

### 2.1.5.- La quinta reforma administrativa. Las nuevas dependencias públicas y la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP)

También puede situarse a partir de 1917 pues se crearon diversas dependencias públicas que buscaban la eficiencia y la eficacia en los resultados de cada una de las dependencias.

Cuadro 9.- Intentos administrativos de 1917 a 1965		
Organismo	Años	Función
Departamento de contraloría	1917-1933	Con un carácter meramente administrativo, y diseñada para introducir las mejoras necesarias en el funcionamiento de la administración pública, teniendo en consecuencia la responsabilidad de encabezar la reforma administrativa del gobierno federal (Guerrero, 1984: 221)
Departamento de presupuesto de la federación	1928-1932	Que se encargaba de "hacer estudios sobre organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo, con fines de economía y eficiencia para el servicio público (LOPF, 369: 1928).
Comisiones de eficiencia	1935 y 1939	Se encargaban de dirigir las modificaciones internas de sus respectivas instituciones, delegando funciones en sus subalternos.
Comisión intersecretarial	1943	Se le encomendó un plan coordinado intersecretarial con miras de mejoramiento de la organización de la administración pública
Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa	1946	Tenía funciones relativas a la organización, reglamentación, control para mejorar la administración
Etapas de 1952 a 1970	1952-1958 Adolfo Ruiz Cortines, 1958-1964 Adolfo López Mateos y de 1964-1970 Gustavo Díaz Ordaz	Se constituyeron más de 250 instituciones públicas entre secretarías de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y mecanismos de coordinación y participación (Chanes, 1974: 87). En la etapa se hicieron esfuerzos de reforma aislados, como los

		del Banco de México y de las secretarías de Comunicación, Obras Públicas y de la Defensa Nacional que no repercutieron en el resto del Sector público (Chanes, 1974: 90).
Comisión de Administración Pública	1958 y 1965	En 1958 se da la facultad de estudiar las reformas administrativas del sector público a través de la secretaría de la presidencia. Y en 1965, se crea la Comisión de Admón. Pública que efectuaba estudios y proyectos de reforma.

Fuente: Elaboración propia con información de Guerrero (1984); Chanes (1974); Carrillo (1980); LOPF (1928).

El desarrollo con estabilidad monetaria fue uno de los objetivos primordiales de esta entre 1958 al 1964 en la que al mismo tiempo se dio gran importancia a la administración pública. En 1958 se emite la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que deroga a la de 1946. Con ésta se crea la secretaría de la Presidencia, la cual asume funciones de planeación, coordinación y vigilancia del gasto público y de los programas de inversión de los diversos órganos de la administración, que tenía a su cargo la Comisión de Inversiones. Asimismo, se transforma la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional. Con estas modificaciones la SHCP hubo de compartir con estas nuevas dependencias las facultades en materia de control de los bienes nacionales. En 1962 se estableció la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social encargada de la formulación de los Planes de Desarrollo Económico y Social. Dicha Comisión elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, cuyos objetivos centrales eran la regulación económica y la mejora de la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno. (DOF, 1995-2000).

Al inicio de los 70's, el Estado intervenía de manera directa en la actividad económica, tratando de afrontar signos de agotamiento. Lo cual resultaba en que la administración pública empezaba a presentar diversos problemas en la organización que se debían resolver. Este punto sería un elemento para que la

secretaría de la presidencia constituyera la Comisión de Administración Pública (CAP) que realizó estudios sobre los principales sistemas administrativos, mismos que sirvieron de base para promover y coordinar las acciones de reformas consecuentes.

#### **2.1.6.- La sexta reforma. La creación del manual de organización de la administración pública federal**

En el Periodo de Luis Echeverría (1970-1976) de las experiencias anteriores, surgen las bases del programa de reforma administrativa del ejecutivo federal 1971-1976, el cual tuvo como finalidad ordenar, integrar y articular al sector público para transformarlo en un instrumento más adecuado para la conducción del desarrollo económico y social. En 1971 el CAP se transformó en dirección general de estudios administrativos y se encargó a los titulares de las dependencias, la creación de las comisiones internas de administración. En este periodo se inicia una etapa más integrada y sistematizada de la planeación estatal como la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES)

Las bases para el programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976, establecieron el marco de referencia y once programas específicos que significaban los objetivos a seguir. La visión de ese programa de gobierno, dio cuenta de la gran cantidad de asuntos encomendados al ejecutivo federal por parte del Estado vía constitucional, lo que representaba poseer más de 850 entidades gubernamentales encargadas la mayoría en producir bienes y prestar servicios públicos, así como llevar funciones de apoyo, coordinación y vigilancia.

El marco se refiere a los antecedentes, objetivos y metodología, y los programas comprenden la integración de los órganos y mecanismos del sistema de reforma; revisión global de la actividad gubernamental con enfoques sectoriales y regionales; y los más importantes sistemas de apoyo administrativo comunes al sector público: programación; presupuesto; información y estadística; organización y métodos; bases jurídicas; recursos humanos; recursos materiales; sistematización de datos o informática; y control administrativo y contable (Chanes, 1974: 95).

Una vez sentadas las bases de la reforma a través de los jefes de las unidades de organización y métodos del sector público federal se plantearon los aspectos mínimos que debían cubrir los programas internos de reforma de cada entidad. Los programas que debían cubrirse eran:

- 1.- Instrumentación de los organismos de reforma administrativa (creación de la Comisión Interna de Administración, la Unidad de Programación y la Unidad de Organización y Métodos de cada entidad).
- 2) Programación (determinación de objetivos, metas y programas).
- 3) Revisión de la organización (precisar objetivos, revisar funciones y estructurar y formular manuales de organización).
- 4) Revisión y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias.
- 5) Revisión y adecuación de los procedimientos básicos de trabajo.
- 6) Promoción de la descentralización operativa.
- 7) Perfeccionamiento de las aptitudes y actitudes de los servidores públicos (con programas de capacitación y adiestramiento, de divulgación y sensibilización, de motivación e incentivación, y de estudios de análisis y valuación de puestos y calificación de méritos).
- 8) Determinación de políticas para el mejor aprovechamiento de los recursos materiales (con prioridad en lo relativo a estudios de la rentabilidad de equipos de alto costo y la construcción, arrendamiento y localización de los edificios y locales destinados a los servicios públicos).
- 9) Mejoramiento de los servicios de atención al público.
- 10) Proposición de reformas macro-administrativas (Pichardo, 1974: 191).

Las reformas realizadas en este periodo y por los cambios en las instituciones por las reformas que llegaron, el servicio civil de carrera permitió ser un elemento de importancia pero que tenía un obstáculo, pues aplicar esta reforma implicaba modificar actitudes dentro de las administraciones públicas, generando diversas inconformidades y resistencias por los propios servidores generando actitudes no participativas y personal no capacitado. De la misma manera existían problemas de carácter estructural, donde no existan recursos suficientes para realizar tareas de la reforma y por lo tanto se duplicaban responsabilidades.

También surgieron conflictos por la superposición de acciones y derivados de las dimensiones del aparato burocrático que se conformó y que se acentuaba con un gran número de entidades paraestatales, todas dependientes en forma directa del Titular del Ejecutivo Federal. Por otra parte, en este periodo se inicia una

etapa más integrada y sistematizada de la planeación estatal con la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Económico (Coprodes) (DOF, 1995-2000).

### **2.1.7.- La séptima reforma administrativa. Las bases de la reforma administrativa**

Periodo que comprendió de 1977 a 1982 con José López Portillo. Mismo que destaco tres aspectos importantes que permitieron la base jurídica del programa de reforma administrativa del periodo. Cuando inicio el sistema nacional de planeación gracias a la reforma administrativa de López Portillo, arrojó tres disposiciones presidenciales:

1. La nueva ley orgánica de la administración pública federal
2. Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal
3. La ley general de deuda pública

De igual forma creo la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), como una dependencia fundamental en la articulación programática, facultándola para “recabar los datos y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general de gasto público y programas especiales a solicitud del presidente”.

La Ley Orgánica de la administración pública federal vino a ser un instrumento que permitiría la ordenación integral del aparato administrativo público. Anteriormente la Ley de Secretarías y Departamentos solo era enunciativa de las dependencias y sus funciones y no establecía a la administración como una unidad orgánica y funcional. La reforma administrativa entra en su etapa de mayor auge. Esta transformación exigía contar con los instrumentos legales que previeran el cumplimiento de propósitos diversos: a) simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas; b) evitar duplicaciones; c) regularizar las dependencias cuya organización resultaba necesaria, desde el punto de vista del derecho administrativo; d) racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones; e) instituir que el gasto público se presupuestara con base en

programas que señalaran objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, y propiciar la oportuna evaluación de resultados; y f) establecer la organización sectorial para efectos de coordinación programática (DOF. 1995-2000). La aplicación de las acciones que el presidente aplicó fueron las siguientes:

a) La Ley Orgánica de la Administración sienta las bases de la organización y funcionamiento de toda la administración pública federal; en donde se regula por primera vez a las entidades paraestatales y establecer mayor confiabilidad en la información que se solicitaba de este sector. Gracias a esta nueva ley se asientan las bases para la sectorización administrativa, modalidad fundamental para la mejor organización y control de los entes públicos del sector paraestatal (Moreno, 1980: 162).

Esta Ley constituye el primer intento serio de una regulación en el gobierno mexicano. Siendo esta la encargada de la organización y funcionamiento en su conjunto de la administración pública centralizada y paraestatal, determinando las secretarías de Estado y los departamentos administrativos y estableciendo la base de regulación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal

b) La Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal fue otra disposición que se afianzó a la reforma administrativa de este periodo, como aquella que buscaría modernizar la concepción y manejo del gasto público federal, con un mecanismo capaz de unir estrechamente las grandes decisiones de política a la acción en materia de gasto público y que este último se programe y ejecute eficientemente (Presidencia de la República, 1977: 53).

c) La ley general de deuda pública que buscaba optimizar el uso de los recursos financieros que capte el sector público federal a través del crédito, tanto interno como externo. Buscaba también asegurar los sistemas de información necesarios para conocer, vigilar y evaluar, en todo momento, la situación crediticia del país, con lo cual podrá lograrse una programación eficiente del manejo de la deuda a través de la doble metodología que se propone: la normativa, por medio de

técnicas jurídicas y la programática, mediante las disposiciones que surjan de la actuación de los órganos que tendrán la responsabilidad de su manejo (Presidencia de la Republica, 1977: 75).

Por otro lado, la creación de la Secretaria de Programación y Presupuesto fue otra acción a la que se le atribuyeron funciones con las que contaba la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con respecto a los presupuestos. Además era encargada de la creación de los Planes Nacionales de Desarrollo(PND), siendo un eje del sistema nacional de planeación.

La administración pública de este periodo trabajó por un mejoramiento de la acción gubernamental. Y dio lugar a que se plantearan la profesionalización de la función pública y la inclusión de una carrera en el servicio público, que permitieran el ingreso y la permanencia de los más aptos, sin consideraciones de otro tipo. Por razones ajenas a la racionalidad administrativa, esta carrera seguirá formando parte del código de aspiraciones, lejos de poder encontrar un referente en la realidad político-administrativa mexicana (Pardo, 1991: 146).

Se realizó la sectorización de las entidades paraestatales, que consistió en la asignación de la responsabilidad sectorial, a ciertas dependencias, para encargarse de la planeación y conducción de las políticas de las entidades paraestatales con funciones afines. Las reformas e innovaciones antes descritas representaron uno de los primeros esfuerzos por enfatizar la planificación de políticas públicas y la coordinación de acciones intergubernamentales; sin embargo, los objetivos y metas establecidos fueron muy amplios y con el tiempo se fueron desviando, sin que pudieran alcanzarse en su totalidad. No obstante, se logró un ordenamiento del aparato público y se creó una importante infraestructura que en su mayor parte subsiste hasta el presente (DOF, 1995-2000).

## **2.2.- La administración pública mexicana de 1980-2000. La modernización administrativa**

Con la llegada de Miguel de la Madrid (1982-1988) la idea de formar un nuevo gobierno trajo consigo el desplazamiento de la reforma administrativa y de la Coordinación General de Estudios Administrativos, preocupándose por la modernización de la estructura y funcionamiento del aparato administrativo, y poniendo énfasis en la situación económica pues era el eje que movía el control político.

El perfil de la Madrid, impulso a formar su gabinete con personajes con el mismo perfil, desplazando a los antiguos priistas y abriendo pauta a la tecnocracia. Como fue el caso de Jesús Silva Herzog Flores, que estudio en Yale, llevo a la SHCP; Gustavo Petriccioli (también proveniente de Yale) lo sucedió en Hacienda; Carlos Salinas de Gortari, de Harvard, llevo a Programación y presupuesto (SPP); Pedro Aspe, del MIT de Massachusetts, lo sucedió en la SPP. Personajes que traían una visión orientada al mercado y que portaban con la mentalidad de solucionar la crisis económica que existía desde Portillo. Iniciando por el adelgazamiento del Estado, es decir por eliminar todas aquellas empresas públicas ineficientes y que podrían ser manejadas por el mercado, pues representaban un costo alto financiero.

En diciembre de 1982, el ejecutivo envía una iniciativa para reformar la ley orgánica y ese mismo año es aprobada. Buscando reestructurar las instituciones y la credibilidad de los servidores públicos. Y creado la Secretaria de Contraloría General y modificando la secretaria de patrimonio y fomento industrial que se convierte en energía, minas e industria paraestatal, la de comercio se transforma en la de comercio y fomento y la de asentamientos humanos y obras públicas en secretaria de desarrollo urbano y ecología. La secretaria de salud y asistencia paso a ser solo de salud. Los cambios se dieron de manera rápida estableciendo una nueva forma de trabajar. Las cosas ocurrían poco a poco tratando de buscar que en México existirá una mejor organización administrativa e institucional.

<b>Cuadro 10.- Descripción de funciones que tomaron las secretarías modificadas en el periodo de la Madrid</b>	
Secretaría	Función
De contraloría general de la federación	Integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas ( DOF, SFP: 2006)
De energía, minas e industria paraestatal (SEMIP)	Coordinar las actividades de empresas que tuvieran industria de la transformación y buscaba lograr un mayor grado de especialización en el área de energéticos, de la minería y de la industria básica y estratégica.
De comercio y fomento	Encargada de las relaciones comerciales de México con el exterior (DOF, SCFI:2000)
De desarrollo urbano y ecología	Buscar el reordenamiento urbano y orientar la política ambiental del país.

Fuente: Elaboración propia con información del Diario Oficial de la Federación, SFP:2006; SCFI:2000

Con este gobierno, se inicia el proceso de privatización de empresas públicas, desincorporando 722 entidades de las 1216 que existían en ese tiempo.

En 1983, por decreto las instituciones bancarias se transformaron en sociedades nacionales de crédito. Se fusionaron 20 entidades bancarias y a 11 más se les revocó la concesión. Se redujeron de 60 a 29 de los bancos de operación; 14 se quedaron en el Distrito Federal y 15 en ciudades del interior como decisión previa a la revocación del decreto de la nacionalización de la banca (Sánchez, 2004: 272). Se reformó la constitución para establecer la imposición de la planeación por parte del gobierno estableciendo la Ley de planeación. El sistema nacional de planeación se sustentaba en las orientaciones de la ley y del plan e incorporaba como herramientas a los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (Pardo, 1991: 133).

De esta misma ley, al expedir el plan de desarrollo nacional se crea el acuerdo para la creación de la comisión intersecretarial del servicio civil de carrera que busca necesario garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente del personal federal (Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil

como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de la Administración Pública Federal) (DOF,1983) .

Más adelante también se consideró la simplificación de procesos y sistemas donde se formalizó en un programa que dio base al acuerdo presidencial publicado en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y entidades de la administración pública debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificarse. El acuerdo también incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitara más tiempo para modificarse (Pardo 1991: 131).

También en agosto de 1984, la secretaria general de contraloría de la federación, tomando como referencia la corrupción que había en México de parte de los servidores públicos, punto que también quiso atacar el presidente, postulo un acuerdo donde los servidores públicos realizaban la declaración patrimonial para así esclarecer los bienes de los servidores públicos y se emite la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

No obstante los logros respecto a la instrumentación de ventanillas únicas en el Distrito Federal y en los gobiernos estatales para la realización de trámites públicos, así como a la edición de los Manuales de Trámites y Servicios al Público, con el tiempo tuvieron un carácter aislado en las dependencias y entidades, y por la ausencia de una normatividad adecuada no se generalizaron, ni se desarrollaron los incentivos para que los objetivos del programa se incorporaran en forma permanente a su quehacer cotidiano. Se establecieron diversos mecanismos de participación social como el Sistema de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, el Sistema de Atención y Resolución de Inconformidades y más tarde el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL).

Con estos mecanismos la población tuvo a su disposición instancias para expresar sus quejas, denuncias, consultas, sugerencias y reconocimientos sobre la gestión gubernamental y sobre el desempeño de los servidores públicos, así como sobre la aplicación de los recursos presupuestales. Se reorganizaron los instrumentos encargados de implantar las políticas de recursos humanos, de los

cuales destacan la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, dependiente del Titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto; la Dirección General del Servicio Civil, y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Esta última Comisión se creó como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de dicha administración, también debería promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para unificar y sistematizar los métodos administrativos y de desarrollo de personal (DOF, 1995- 2000)

Con las reformas emprendidas durante este periodo, por un lado se obtuvieron avances en el saneamiento de las finanzas públicas, el ordenamiento, planificación y control de la acción gubernamental, la descentralización de la gestión, pero por el otro, hubo necesidad de disminuir el gasto social del gobierno, aplicar restricciones a los subsidios y cancelar diversos programas que se consideraron no prioritarios o estratégicos, con lo cual se tuvo que posponer el cumplimiento de algunos objetivos nacionales y ajustar las dimensiones de la administración pública.

### **2.2.1.- Carlos salinas de Gortari (1988-1994)**

Con la llegada de Salinas de Gortari se realizan transformaciones de orden económico y social, que tenían como objetivo entrar en un contexto mundial que provocaría cambios acelerados y de orden social, abriendo pauta a la pluralidad.

También se realizaron cambios estructurales que modifican algunas dependencias de la administración pública federal. Entre ellas se encontraba la desaparición de la Secretaria de Programación y Presupuesto fusionándola con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), donde se fortaleció su estructura y se centralizo en una sola dependencia el control del gasto público, finanzas y créditos. También desapareció la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología y se crea la Secretaria de Desarrollo Social, la cual toma las funciones de la anterior secretaria y muestra un impacto al crear el programa de solidaridad, la cual marco la política salinista. En este contexto, la Secretaria de Educación Pública es participativa del cambio al absorber los centros de investigación, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, lo que permite agregar en un solo sector

los aspectos educativos, culturales y de investigación, sumándose esfuerzos para atender una demanda social permanente (Sánchez, 2004: 275).

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se sometió a una reestructuración interna que permitiera responder a los problemas agrícolas del país. En tanto la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se fortaleció para poder ampliar la apertura comercial internacional.

Dentro de la organización administrativa se abre pauta a la creación de CONACULTA (Comisión Nacional para la Cultura y las Artes 1988) Su objetivo es la promoción, el apoyo y el patrocinio de eventos que propicien el arte y la cultura en la nación. El consejo estimula, promueve e incluso coordina varios eventos culturales del país en su desarrollo, además de apoyar instituciones culturales por todo México; el CONADE (Comisión Nacional del Deporte 1988) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública encargado de la promoción y el fomento del deporte y la cultura física; la CONAE (Comisión Nacional para el Ahorro de Energía 1989) como un órgano técnico de consulta de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de los Estados y municipios; así como de particulares, cuando lo soliciten, en materia de ahorro y uso eficiente de energía; y Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo autónomo en cuanto a gestión y presupuesto, así como personalidad jurídica y patrimonio propios, su objetivo esencial fue la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano (SEP, 2015)

Se elaboró el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, con el propósito de ratificar la autonomía de gestión de las entidades paraestatales y lograr una mayor eficiencia en sus acciones. En este programa se propuso el establecimiento de índices de medición para evaluar los resultados de las empresas públicas, y la suscripción de convenios de desempeño con la participación de cada entidad, la dependencia coordinadora del sector correspondiente y las globalizadoras. También se planteó la obligación de adoptar esquemas de calidad total en los distintos procesos y servicios a cargo de dichas

empresas. Los alcances de este programa fueron limitados debido fundamentalmente a la concurrencia de otros ordenamientos, principalmente presupuestarios, que impidieron la real autonomía y profesionalización de los órganos de gobierno de las entidades, y la suscripción de los convenios de desempeño. La importancia concedida al gasto-financiamiento de corto plazo, impidió que los indicadores de desempeño fungieran como instrumentos útiles para la planeación y que las empresas públicas adoptaran la calidad total como mecanismo institucional de administración (DOF, 1995-2000).

En lo que corresponde al proceso de privatización de empresas públicas en el gobierno de Carlos Salinas, de las 1,155 empresas que existían a finales de 1982, para el mes de mayo de 1993 el Estado redujo sus dimensiones mediante la privatización en 977 entidades paraestatales, con lo cual conservaba 264 y se encontraban 51 en proceso de desincorporación (Sánchez, 2004: 276)

El Gobierno mexicano actuó conforme a las tendencias de la época: Reorganización mundial de la economía. Nuevas relaciones y equilibrios entre las naciones; nuevas tecnologías y normas laborales. Desmantelamiento o disminución del Estado de Bienestar y avance de la privatización, así como, la Integración regional de las economías nacionales.

### **2.2.2.- Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)**

El 1 de diciembre de 1994, Ernesto Zedillo, toma posesión del cargo como presidente de la república, la salida de Salinas dejó una economía estable, y un conflicto político. Pero unos días después de que Zedillo fuera presidente, hubo una crisis económica conocida como “el error de diciembre”, que fue una serie de toma de decisiones que Salinas acumulo en su gobierno para aumentar y sostener el crecimiento económico. Lo cual provoco que existiera fuga de capitales para salvar sus inversiones. Cómo rescate los diversos bancos de otros países ofrecieron un préstamo a México para evitar un colapso de los mercados globales financieros esto, por el aumento del déficit de la balanza de pagos. Esto trajo consigo una gran devaluación de la moneda frente al dólar, aumento de precios, cierre de empresas, desempleo e incremento de la tasa de interés.

Para la estabilización de la economía, el gobierno fijo como objetivos prioritarios: pagar la deuda, disminuir la inflación, aumentar el ahorro interno y continuar aplicando un conjunto de reformas estructurales, entre las cuáles se consideraban nuevos tratados comerciales con otros países para promover la competitividad del mercado (Cadena, 2005: 238). Para estimular el crecimiento, el gobierno aplicó el Programa Nacional de Financiamiento y Desarrollo (PRONAFIDE) cuyo objetivo era estabilizar la economía, con la promoción de más empleos, el aumento de salarios, capacidad del Estado para resolver demandas sociales e instrumentación de crisis económicas, acelerar la venta de entidades y concesión de áreas de petróleo, electricidad y minería, la instalación de nuevas empresas reduciendo el costo de su establecimiento. Aunque en el gobierno anterior se habían aplicado algunas reformas fiscales y contaba con muchos obstáculos, el gobierno recurrió a otros mecanismos como el fortalecer el programa de ahorro interno creando un Consejo Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) supeditada por la SHCP. Y por las condiciones de pobreza en la población creó el Plan Nacional de Desarrollo y Programa para Superar la Pobreza que se dividió en tres: Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, que sustituyó a PRONASOL), Programa de Jornaleros Agrícolas y el Programa de Salud.

El sexenio de Zedillo presentó la organización distributiva de cómo llevaría los propósitos de su gobierno. Aunque fue tarde la preocupación por modernizar el área administrativa, en 1996, dio a conocer el Programa de Modernización de la Administración Pública, describiendo los principales problemas y adaptar a la administración a procedimientos de eficiencia, modernidad y accesibilidad. Se plantearon cuatro ejes de acción programática: i) la participación y la atención ciudadana, ii) la descentralización y desconcentración administrativa iii) la medición y evaluación de la gestión pública, y iv) la dignificación, profesionalización y ética del sector público (Cadena, 2005: 243). Dentro del Programa de Modernización de la Administración Pública de manera explícita incluyó, entre otras cosas, la propuesta de poner en marcha un servicio civil de carrera, proyecto que no logró concretarse (Pardo, 2007: 896)

Las modificaciones que se hicieron en la administración pública fueron significativas y se dio continuidad a lo que establecieron sus antecesores y manteniendo vigente la Ley Orgánica de la Administración Pública General. Dando pie a cambios en las secretarías de Estado, como fue el caso de la SECOGEM y pasa a ser SECODAM (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) a la cual se le asignaron atribuciones de otras secretarías. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal quedó solo como Secretaría de Energía. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se transformó en Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y el tema del agua se traspasó a la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Mainero, 2000: 25)

Esto con el fin de buscar que la modernización de la administración pública pidiera ser un factor coadyuvante para impulsar el desarrollo económico, político y social del país y poniendo en marcha el PROMAP (Programa de Modernización de la Administración Pública).

Un programa que tuvo cuatro subprogramas estratégicos:

1. Participación y atención ciudadana:

El primer subprograma es el más importante, pues define el objetivo: un gobierno dedicado a servir a los clientes. Pero el servicio no lo define la institución, sino los clientes. Esto es fundamental porque en la administración tradicional no hay un enfoque hacia el servicio, sino hacia las necesidades internas del propio sistema: estructuras, presupuestos, normatividad (Roel, 1998: 814). Buscando la participación de manera interna y externa que permitiera un mejor servicio y atención a los clientes (ciudadanos).

2. Estándares e indicadores de servicio:

En el subprograma de atención ciudadana, el PROMAP obligó a todas las dependencias y entidades a fijar estándares mínimos de calidad en el servicio (Roel, 1998: 814) lo cual fue difícil, pues el servicio es intangible, lo que provocaría que no se pudiera cuantificar.

### 3. Descentralización y/o desconcentración administrativa:

Donde se busca Fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población (DOF: 1995-2000).

### 4. Dignificación, Profesionalización y ética del servidor público:

Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo (DOF: 1995-200)

El alcance del programa fue muy importante, pero sin embargo, el PROMAP logró muy poco y no fue capaz de transformar el proceso de toma de decisiones dentro de la administración.

## **2.3.-La administración pública mexicana en el siglo XXI. La innovación administrativa**

En el periodo de 1980 al 2000 se desarrolla la fase de “modernización” mediante programas administrativos que enfatizan problemas claves en el aparato gubernamental: la “descentralización administrativa” con Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988), que provocó cambios relevantes en el sector educativo y la salud, así como en mayores atribuciones a los gobiernos municipales (SPP, 1985); la “simplificación administrativa” con Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), que redujo trámites en la prestación de bienes y servicios públicos (SECOGEF, 1989); y la “modernización administrativa” con Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000), en el que se introdujeron por primera vez “técnicas gerenciales” a la administración pública federal; como el enfoque de calidad, reingeniería de procesos y planeación estratégica (SECODAM, 1995; Sánchez, 2010: 32).

A partir del siglo XXI, las estrategias administrativas tuvieron otra visión, la de la innovación. Cabe mencionar que también, la orientación política tuvo un cambio radical, pues el Partido de la Revolución Institucional (PRI) fue desplazado del poder ejecutivo, siendo el Partido de Acción Nacional (PAN) el ganador teniendo como candidato a Vicente Fox Quesada que se mantuvo en el periodo del 2000 al 2006. En la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 el Presidente Vicente Fox manifestó la decisión de su gobierno de "reformular la Administración Pública para imprimirle eficacia, acabar con el burocratismo, terminar con la corrupción y el dispendio, y establecer una nueva relación con la sociedad. Esta relación se cimentará en el respeto, la transparencia y la rendición de cuentas- También [se expresó la decisión de] impulsar la innovación en todos los campos de la vida social"(Carrillo, 2005: 142). Lo antes expuesto coincidía con las recomendaciones de políticas del Banco Mundial al nuevo Gobierno, similar al Informe que en 1994 se presentó al Presidente Ernesto Zedillo (Giugale, 2001, citado por carrillo 2005). Se proponía a nuestro país, a inicios del año 2000, "complementar su reforma estructural con acciones que elevaran los estándares de rendición de cuentas y participación ciudadano. Se imponía un Gobierno con eficiencia, procesos transparentes y justos (para atraer capital adicional), que respondiera con rapidez a las fuerzas y demandas de democratización, descentralización, globalización y justicia" (Carrillo, 2005: 142).

A su llegada, Fox anuncia dos medidas inéditas que se relacionan con la actuación de la administración pública (Pardo, 2005: 191-192). La primera fue que los puestos de mayor responsabilidad serían ocupados por los mejores hombres o mujeres, y que éstos serían seleccionados por «cazadores de talentos» (head hunters). Respecto a la segunda, el gobierno hizo una propuesta que consistía en la formación de una serie de agencias administrativas que se integrarían a la estructura por encima de las secretarías de Estado, lo que hacía evidente que se rebasara el marco establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública (Pardo, 2001: 32). Las cuales no tuvieron un éxito rotundo, pues la intervención de empresarios no era conste de mejor eficiencia dentro del gobierno y la modificación del marco legal no era fácil. Pues debía llevar un proceso complejo que no podía darse solo por opinión de los funcionarios que venían del sector privado.

Se emplearon estrategias que permitirían mejorar la administración pública, las cuales marcaron el periodo. **La primera estrategia** que se empleo fue el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006) que queda bajo la responsabilidad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) la cual es creada porque: A) La corrupción es un grave problema de la sociedad:

El fenómeno de la corrupción es uno de los grandes problemas que México ha enfrentado a lo largo de su historia, debido a conductas irregulares de los servidores públicos y de los particulares. Este fenómeno es también producto, en gran medida, de un marco normativo muy extenso y complejo, con espacios de discrecionalidad y subjetividad importantes, que ha creado auténticas redes que detienen la creatividad y la productividad de las instituciones y las personas. Por otra parte, la corrupción ha sido el resultado de inercias y costumbres poco saludables en la operación cotidiana, que son factores que se han combinado de manera negativa y causan enormes daños al país (SECODAM, 2002: 5).

B) Hay una administración pública con rezagos y la administración pública federal tiene debilidades a las que debe enfrentarse:

- Esfuerzos de planeación estratégica y de evaluación de las políticas públicas todavía limitados, que implican indefinición en las prioridades que necesitan atenderse en un entorno de recursos económicos cada vez más restringidos;

- Sobre regulación en la mayor parte de los temas relacionados con la administración y operación de dependencias y entidades, lo que hace difícil su funcionamiento, deteriora la calidad de sus programas y servicios y afecta sensiblemente a los particulares;

- Estrategias dispersas que no favorecen la creación de instancias de liderazgo, conducción, integración de esfuerzos que se traduzcan en más y mejores resultados (...) (SECODAM, 2001: 7)

El objetivo de este programa era abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y de los

servidores públicos de la APF (SECODAM, 2001: 16), el cual fijaba cinco objetivos estratégicos:

1.- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública. Es decir, aplicar programas que permitan observar la corrección y castigo de los actos de corrupción. Impulsando el desarrollo administrativo para que se pueda especificar funciones de la organización.

2.-Controlar y detectar prácticas de corrupción. Encontrar las medidas y controles que permitan reforzar la vigilancia de las instituciones

3.- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad. En donde la aplicación de la ley sea objetiva para castigar los hechos ilícitos.

4.- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad. Que todas las acciones que realizan las instituciones sean transparentes para la sociedad. En dónde el servidor público informe y rinda cuentas claras y transparentes.

5.- Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal. La utilización adecuada de los recursos del país.

<b>Cuadro 11.- Objetivos del PNCTDA.</b>		
<b>Objetivos</b>	<b>Líneas Estratégicas</b>	<b>Contenido</b>
1 Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública	1.1 Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría	1.1.1 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. 1.1.2 Reforma del marco jurídico relativo a las atribuciones y competencias de la Secretaría
	1.2 Mejora de los procesos y servicios públicos en la APF	1.2.1 Mejora regulatoria interna en la APF 1.2.2 Investigación de mejores prácticas anticorrupción 1.2.3 Fortalecimiento de sistemas de control interno en la APF 1.2.4 Nuevo enfoque de los órganos internos de control
	1.3 Desarrollar los recursos humanos de la APF	1.3.1 Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la APF 1.3.2 Formación y capacitación de los servidores públicos 1.3.3 Servicio profesional de carrera en la APF 1.3.4 Inducción y adopción voluntaria del Código de Ética de los servidores públicos.

2 Controlar y detectar prácticas de corrupción	2.1 Implantar controles en la APF	2.1.1 Inventario de áreas críticas en la APF 2.1.2 Programas operativos para la transparencia y el combate a la corrupción en áreas críticas de la APF 2.1.3 Asesoría para diseño y fortalecimiento de los sistemas de control en áreas críticas
	2.2 Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño	2.2.1 Auditoría, control, seguimiento y evaluación de la gestión pública 2.2.2 Sistema de Información Directiva
3 Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad	3.1 Aplicar las sanciones que correspondan a conductas indebidas	3.1.1 Usuario Simulado. 3.1.2 Detección y sanción de casos de corrupción.
4 Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad	4.1 Dar calidad y transparencia a la gestión pública	4.1.1 Ley para el Acceso a la Información Gubernamental 4.1.2 Facilitación y recepción de quejas, denuncias e inconformidades 4.1.3 Identificación de estándares de atención ciudadana 4.1.4 Uso de la tecnología para la transparencia en el Gobierno 4.1.5 Coordinación con estados y municipios 4.1.6 Contraloría Social 4.1.7 Información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos 4.1.8 Medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad 4.1.9 Administración eficiente y transparente de los recursos humanos, materiales y financieros de la SECODAM para coadyuvar a un buen gobierno
	4.2 Generar acuerdos con la sociedad	4.2.1 Acuerdos de colaboración y pactos sectoriales de combate a la corrupción 4.2.2 Relaciones institucionales de vinculación para la transparencia
	4.3 Nueva cultura social de combate a la corrupción	4.3.1 Incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el sistema educativo nacional 4.3.2 Consejo Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción 4.3.3 Campaña de Posicionamiento del Gobierno Federal en el Combate a la corrupción

5 Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal	5.1 Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la APF	5.1.1 Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal 5.1.2 Avalúo y justipreciación de inmuebles federales
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.

**La segunda táctica** que se implementó en la aplicación de un modelo estratégico para la innovación gubernamental (2001-2006) que tiene un carácter propositivo, comienza a ser difundido y aplicado en algunas de sus líneas estratégicas por dependencias y entidades de la administración pública federal. Con este modelo se introduce la idea de la innovación administrativa– haciendo a un lado la reforma y la modernización– como una estrategia para mejorar el aparato gubernamental (Sánchez, 2009: 10) y el cual fue diseñado en la oficina de la presidencia para la innovación gubernamental, que dependía de la presidencia de la república

**La tercera estrategia** implementada, fue la aplicación de una nueva Agenda de Buen Gobierno (ABG). Que de manera integral, buscaba transparentar el uso de los recursos públicos y ofrecer información sobre el destino de éstos a la ciudadanía, así como crear nuevos mecanismos para reducir la corrupción y hacer más profesional el trabajo de los servidores públicos. Además que ya de manera internacional existían valores que pretendían un buen gobierno, era importante que hubiera concordancia con esa agenda, es entonces que se emplean seis líneas de acción que permitieran posicionar al ciudadano como el eje de la acción política:

Cuadro 12.- Estrategias para un buen gobierno.	
Línea de acción.	Descripción.
Gobierno honesto y transparente.	Que impulse la probidad de los servidores públicos, el combate decidido y frontal a la corrupción y la transparencia de la gestión pública, para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.
Gobierno profesional.	Atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite sexenalmente

	con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que, siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país
Gobierno de calidad	Que mejore día a día los productos y servicios que ofrece a la sociedad, de forma que estos satisfagan e incluso superen las expectativas de los ciudadanos.
Gobierno digital	Que a través del uso óptimo de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, agilice el acceso de la ciudadanía a los servicios gubernamentales con mayor oportunidad, calidad y eficiencia, contribuya al combate a la corrupción y fomente la transparencia en la función pública.
Gobierno con mejora regulatoria	Que elimine los trámites excesivos, reduzca al mínimo los costos que implica para los particulares el cumplimiento de leyes, normas y disposiciones administrativas, y garantice a la ciudadanía seguridad y rapidez en los mismos, como factor de impulso a la competitividad general.
Gobierno que cueste menos	Que multiplique la cantidad y la calidad de los servicios que proporciona a la ciudadanía a través de la reestructuración del gasto público, reduciendo las erogaciones que no aporten valor y acrecentando la asignación de recursos a las áreas que ofrecen más y mejores beneficios a la población.

Fuente: Elaboración propia con apoyo de la línea: [http://www.cca.org.mx/ec/cursos/ap044/contenido/contenidos/m5\\_tema3/modelo\\_ap.htm](http://www.cca.org.mx/ec/cursos/ap044/contenido/contenidos/m5_tema3/modelo_ap.htm).

El objetivo de esta agenda es lograr un gobierno ciento por ciento eficaz por la puesta en marcha de las líneas de acción. La síntesis de la Agenda de Buen Gobierno permite entender que sus logros quedarán, bajo esa visión, materializados en resultados que vayan dando las distintas dependencias y que deben ser susceptibles de ser cuantificados. Bajo estos presupuestos existe una correspondencia con los objetivos de la Nueva Gerencia Pública los que promueven la búsqueda de un modelo eficientista y cuantificable de manera que se puedan asumir compromisos sostenidos en el desempeño del cuerpo de funcionarios. La acción de la administración tiene como eje la satisfacción del "cliente", esto es, el ciudadano en relación con las dependencias del gobierno establecería una relación en la que éstas deben quedar a su servicio, situación que difícilmente puede ejemplificarse con lo que ocurre en la realidad (Pardo, 2005: 202)

Con la llegada de Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), se retoma dos estrategias de Vicente Fox para dar continuidad y para modernizar la administración pública, la primera, la transparencia y acceso a la información; y la segunda, el servicio profesional de carrera. Ambas son de las mayores aportaciones para el mejoramiento de la función pública. La permanencia de estas estrategias sería una muestra de la continuidad que debería prevalecer en la administración pública mexicana. No obstante, se observa una falta de compromiso real para consolidar el servicio profesional de carrera y la vuelta a un sistema “mixto” de “necesidades” y “botín” (Sánchez, 2010: 48).

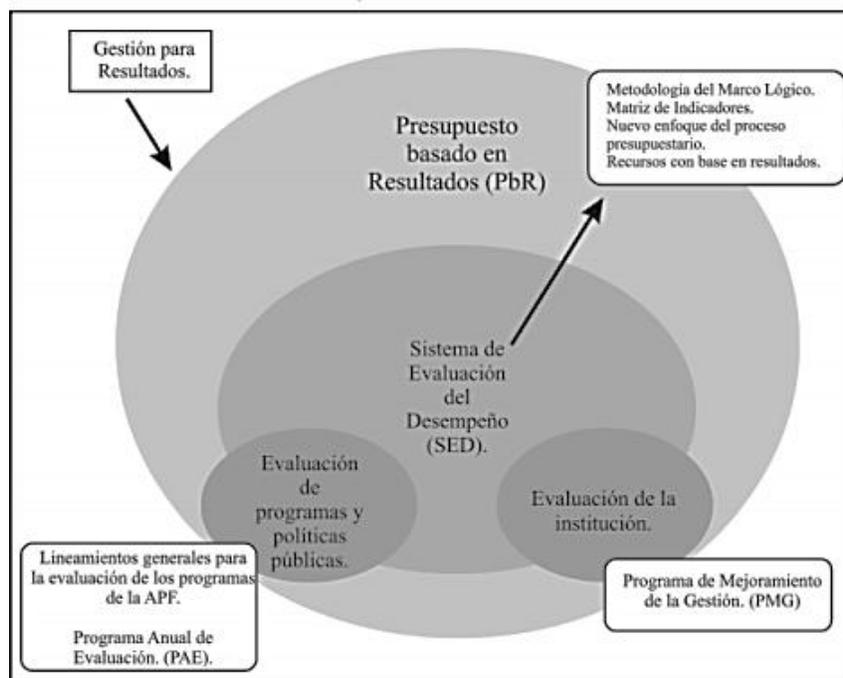
La referencia para ver la modernización en la administración pública de Calderón fue el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, El PND cuenta con un primer capítulo en el que define “el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrán de regir la presente administración.” (PND, 2007) y está estructurado en cinco ejes rectores: 1. Estado de Derecho y seguridad; 2. Economía competitiva y generadora de empleos; 3. Igualdad de oportunidades; 4. Sustentabilidad ambiental; 5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Las demás acciones que el mandatario anterior tenía planeadas para la administración pública, desaparecen y se busca una “evaluación del desempeño de la gestión pública” a través del Presupuesto basado en Resultados (PbR), que tiene como propósito evaluar el impacto del gasto público. También con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), para evaluar los logros de los programas gubernamentales y de las políticas públicas. Y después el Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión 2008-2012 para evaluar el desempeño de las instituciones y los funcionarios.

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación y Desempeño (SED), fue una metodología que busca mejorar la calidad y la aplicación del gasto público siendo un tema tocado por la OCDE. Y que estaba orientada a que los gobiernos dieran los resultados que la ciudadanía esperaba obtener. Creando el “valor público” y en la atención a las demandas de los individuos. Con este método (PbR) se incrementa la cantidad y calidad de los bienes

y servicios públicos, reduce el gasto administrativo y de operación gubernamental, promueve las condiciones para el desarrollo económico y social, y sobre todo, genera un mayor impacto de la acción del gobierno en el bienestar de la población. A partir de 2006, se introdujeran cambios sustantivos en el país; se establecieron obligaciones para evaluar los resultados de los programas sociales y los logros obtenidos por las entidades federativas y los municipios con recursos federales (Pérez, 5: 2012) y creando diversos aspectos que entrelazaran al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y que se conectan con diversos programas del Plan Nacional de Desarrollo.

**Imagen 1.- Método del Presupuesto basado en resultados.**



Fuente: SHCP, 2008.

El PbR transformará gradualmente a la APF, para que: – Establezca claramente los objetivos y resultados esperados y alcanzados de sus programas y del presupuesto aplicado en ellos; – Mida y evalúe los resultados del logro de sus objetivos, con base en indicadores y se consideren en las decisiones presupuestarias; – Dé seguimiento a los avances alcanzados y se evalúen los resultados, para implementar las medidas de mejora oportunamente; – Se rindan

cuentas y haya transparencia sobre todo lo anterior ante el Poder Legislativo y la sociedad (SHCP, 2008).

El SED funciono como conjunto de elementos metodológicos que permitieron realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para: conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y el impacto social de los programas y de los proyectos; identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la APF; y aplicar las medidas conducentes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género (SHCP, 2008).

El programa Especial de Mejoramiento de la Gestión 2008-2012 estuvo a cargo de la Secretaria de la Función Pública. Y estaba sustentado por la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública. El cual medirá y evaluará los avances en el desarrollo interno de las instituciones de la Administración Pública Federal, así como la efectividad de sus programas y servicios, con la finalidad de encontrar y promover las mejores formas de llevarlas al logro exitoso de su misión (DOF, 2008: 3) y tiene 5 ejes:

<b>Cuadro 13.- Ejes del Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión 2008-2012.</b>	
<b>Eje</b>	<b>Objetivo</b>
Orientación a resultados	Se centra en los resultados intermedios y finales alcanzados por encima de las actividades realizadas, a fin de evitar que el Programa se convierta en un sistema de requerimientos rígidos que no agregan valor.
Flexibilidad	Reconoce la existencia de diferentes grados de desarrollo de las dependencias y entidades, por lo cual los compromisos y grados de avance de las instituciones en las acciones serán definidos en función de cada realidad institucional.
Innovación y experiencia	Reconoce la experiencia institucional y la creatividad de los servidores públicos de la APF para diseñar e implementar las acciones necesarias en sus instituciones.

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

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión 2008-2012

Ejes que permitirían transformar la gestión pública y orientarla hacia resultados y así tener un gobierno que rinda buenos resultados, un programa que fija objetivos, estrategias y líneas de acción para orientar el desempeño de todas las oficinas del gobierno federal, con miras de alcanzar la modernización y la eficacia. Se establecieron muchos objetivos de importancia de los cuales los más destacados son los siguientes:

<b>Cuadro 14.- Objetivos del Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión 2008-2012</b>	
Objetivos	Descripción
Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal.	Que la sociedad sea atendida con eficiencia, calidez y amabilidad en espacios cómodos y funcionales. Ello implica emprender un cambio profundo en la cultura y actitud de los servidores públicos y en la forma en que opera el Gobierno Federal.
Incrementar la efectividad de las instituciones.	Instituciones públicas requieren de personal capacitado y apto para el desempeño público, por lo que deberá intensificarse la profesionalización y la evaluación de la contribución de los servidores públicos, ligando sus resultados a los de la institución. La evaluación y medición permanente deben ser elementos críticos y centrales para mejorar el proceso de toma de decisiones, de manera tal que éste se concentre en aquellas actividades de verdadero valor agregado y produzca los resultados e impactos que la sociedad espera

Minimizar los costos de operación de las dependencias y entidades.	Que las instituciones públicas cuenten con instrumentos, estándares y mejores prácticas que les permitan trasladar recursos de actividades de soporte administrativo hacia programas de impacto general, y así gastar menos en la administración del gobierno e invertir más en programas y proyectos que apoyen el desarrollo económico y social
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión 2008-2012

Estos programas del periodo de Felipe Calderón marcaron diversos estratos. Haciendo modificaciones en diversas organizaciones públicas, como fue el caso del IFE (Instituto Federal Electoral), en donde por medio de la reforma electoral (2007) se renovó la totalidad de los integrantes del Consejo General, estableciendo limitantes para los partidos políticos y asociaciones civiles, para contratar espacios publicitarios en televisión y radio, en la propagación a favor o en contra de determinados candidatos o propuestas políticas.

Así mismo aparte de establecer diversas estrategias para mejorar la administración pública del país, también realizó reformas que fueron aprobadas tales como la del 2012, la reforma política que estableció las candidaturas independientes, la consulta popular, la iniciativa preferente, así como reglas para la suplencia de la presidencia. En el 2008 envió al Congreso de la Unión una serie de iniciativas para reformar el sector energético, en específico de Petróleos Mexicanos; la iniciativa fue discutida en una serie de foros de expertos organizados por el Senado de México; la reforma fue modificada por los tres partidos políticos más importantes, PRI, PAN y PRD. La reforma sería aprobada a finales de septiembre del mismo año y el viernes 28 de noviembre fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los siete decretos que integran la Reforma Energética.

En noviembre de 2012, casi al término de su periodo, anunció una propuesta de decreto para cambiar el nombre del país de Estados Unidos Mexicanos a solamente México para enfatizar la identidad propia del país respecto de los Estados Unidos de América, la cual no fue tomada en cuenta por el congreso.

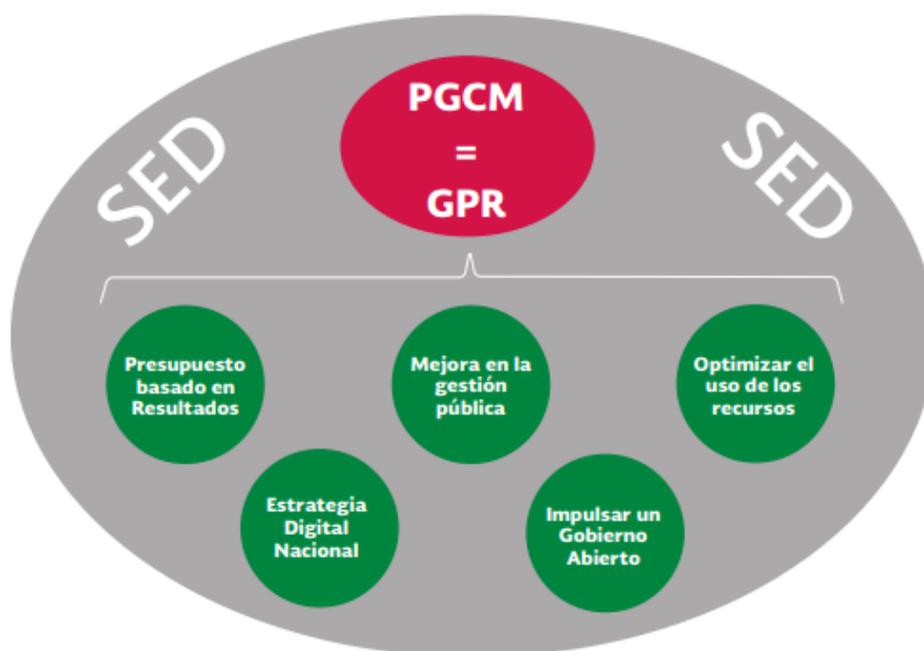
La llegada de Enrique Nieto (2013 – 2018), candidato del PRI a la presidencia no sorprendió al pueblo mexicano, pues los 12 años que estuvieron los gobiernos panistas en el poder, diversas situaciones de índole económica, social y política, ocurrieron lo que llevo a que de nuevo el PRI tomara las riendas del gobierno

Aunque el periodo del Presidente Peña Nieto aún no ha terminado, se han implementado estrategias que permitirían una mejor administración y crear un Programa para un Gobierno Cercano y Moderno que está contemplado en su Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018). El cual tiene una conexión con el Banco Interamericano de Desarrollo la cual es una organización financiera que tiene como objetivo reducir la pobreza en el Caribe y Latinoamérica y fomentar un crecimiento sostenible y duradero y que ha permitido que por medio de sus estadísticas el gobierno en turno pudiera valorar la magnitud de su compromiso y objetivo de ese programa.

Cabe hacer mención que, en los últimos años, se han realizado diversas estrategias y acciones que han contribuido a renovar el diseño funcional de las instituciones públicas y la manera en cómo se vinculan con la ciudadanía. Sin embargo, éstas han sido acotadas e insuficientes, por lo que es necesario implementar, fortalecer y consolidar políticas que permitan mejorar la gestión gubernamental, el uso eficiente de los recursos, la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. El 10 de septiembre de 2008, se publicó en el DOF el “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2013-2018” (PMG), el cual incidió en la operación cotidiana de las instituciones de la APF mediante diversas estrategias encaminadas a la mejora de sus procesos y de los servicios públicos que se brindan al ciudadano (DOF, 2013: 57) Por su parte, el 5 de febrero de 2009 se publicó en el DOF el “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para la operación del Programa de Mediano Plazo” (PMP). Dicho acuerdo tenía como objeto establecer la aplicación y la operación de las medidas de racionalidad del gasto de las dependencias y entidades (DOF, 2013: 58). Estos dos programas constituyeron la Gestión por Resultados (GpR) en la administración pública federal.

Se implementó el sistema de evaluación del desempeño (SED), enfocado en realizar una valoración objetiva de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión. A la fusión de este sistema con la orientación de los recursos a la obtención de resultados, se le conoce como el modelo del PbR–SED, uno de los principales pilares de una GpR (DOF, 2013: 58)

**Imagen 2.- Componentes del programa para un gobierno cercano y moderno (PGCM).**



Fuente: Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2012-2018).

El PGCM tiene como propósito fundamental que los mexicanos retomen la confianza en el gobierno, a través del establecimiento de una correcta gestión pública orientada a resultados, que mejore el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas TIC, fortalezca la transparencia y rendición de cuentas e integre los diferentes esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil, con el objetivo primordial de llevar a México a su máximo potencial.

La aplicación de diversas estrategias para mejorar la administración pública del país, se ha vuelto en la historia de México un aspecto importante para las

organizaciones internacionales, pues por medio de ellas se realizan las críticas y aportes necesarios para poder ser más abiertos a las nuevas generaciones que exigen más y mejores resultados en el gobierno.

Los intentos de poder mantener un servicio civil de carrera, la rendición de cuentas, la transparencia y las mejores tácticas para tener un gobierno más moderno han sido elementos que han tocado a las reformas a través del tiempo, manteniendo una constante de adaptación y adecuación en la administración pública. Demostrando que la administración pública mexicana es capaz de adaptarse al entorno cambiante, siendo el sistema de botín un obstáculo que limitó las posibilidades de poder mejorar y obtener otros resultados.

En las reformas que se dieron en la vida independiente del país, las situaciones de corrupción, carencia de recursos, falta de apoyo por autoridades políticas y de objetivos claros, formaron un limitante muy significativo. Que sin embargo dejaron huella como antecedente para reformas posteriores y que aunque no fueron culminados con éxito, se fueron perfeccionando y buscando fines de interés público. En el siglo XX, se empiezan a observar reformas más encaminadas a las estructuras de apoyo a la administración pública, en donde la creación de los departamentos administrativos, las comisiones de eficiencia, la creación de la comisión de administración pública y puestos de funciones específicas de alto nivel, siendo estos los avances como instrumentos de aparato gubernamental, tomados para alcanzar sus fines.

Así mismo, la evolución de diversos campos de la administración pública en México ha permitido que a través del tiempo vayan mejorando las condiciones y cambiando las acciones en favor de mejorar. Como fue el caso de la Comisión de la Administración Pública, la Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia y por último la Coordinación de Estudios Administrativos. Que apoyaron a conocer de manera más puntual los estudios históricos y administrativos de la administración pública. Además de que existen las primeras experiencias de aplicación de manuales de organización, censos de recursos humanos y diversos documentos que ayudan a entender la situación actual del país.

### **CAPITULO III**

## **LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA EN LOS MUNICIPIOS.**

Las reformas administrativas en la administración pública federal, generaron gran impacto en las instituciones y organizaciones que se unieron a ella para poder crear mejores condiciones de servicio y obtener mejores resultados. Sin embargo, estos también afectaron y permitieron que en el ámbito municipal, se realizaran cambios que forjaran un municipio más cercano a los ciudadanos y con la capacidad de resolver los problemas que aquejan a la administración pública municipal. Empero, las situaciones sociales, políticas, administrativas y económicas, han hecho que las situaciones sean diferentes. Sin embargo, las reformas se han enfocado a mantener una serie de objetos de estudios que podrían ayudar a resolver las debilidades de los municipios de México.

### **3.1.- Las reformas municipales**

Los municipios son un elemento fundamental para el gobierno Estatal, pues estos tienen una administración compleja y extensa que no llevaba una resolución a las necesidades sociales. Lo que forjó el crear una administración local que estuviera más próxima a las necesidades de los ciudadanos que permitiera buscar la resolución de problemas desde el punto de origen. Sin necesidad de generar o inventar soluciones fracasadas y encontrando de manera eficiente los puntos vulnerables y atender los conflictos que son resultado de la convivencia.

En la constitución no se da un concepto exacto de lo que es el municipio solo hace referencia a que es la base de la división territorial (Estados) y de su organización política y administrativa. La definición del municipio ha sido ocupada por diversos autores, siendo objeto de estudio de juristas, políticos, sociólogos o hasta antropólogos. Teniendo diversos conceptos que no han sido homogéneos.

El municipio en México es la institución básica de la vida política nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población. Como entidad política-jurídica el municipio se integra por una población que comparte identidades culturales e históricas, asentada en un territorio determinado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo o por las modalidades que determine la ley, para su progreso y desarrollo. Su

personalidad jurídica se manifiesta en su capacidad política, administrativa, patrimonial y reglamentaria (Reynoso, 2003: 2). Es decir, el municipio es una unidad territorial y poblacional, política y administrativamente organizada dentro de los límites de una demarcación en la que viven un conjunto de familias en relación de vecindad y con fines comunes. Cuenta con elementos que le permiten llevar una organización:

<b>Cuadro 15.- Elementos constitutivos del municipio.</b>	
<b>Elemento</b>	<b>Descripción</b>
Población	Es el conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un municipio; establecidos en asentamientos humanos de carácter rural o urbano, y que conforman una comunidad con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales. La población da vida y sustento al municipio; es el indicador más importante para la implementación, formulación y ejecución de las políticas públicas y sobre la cual recae la acción directa del gobierno local.
Territorio	Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos, en donde se efectúan las actividades derivadas de la población y el gobierno. Constituye la base material del municipio, es el ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
Gobierno	Como primer nivel de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el Ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal de manera exclusiva y no existe autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado.

Fuente: Elaboración propia apoyo de la información de Juan Ontza (1980: 273, 488, 630,)

Fue en 1917 que el Artículo 115 constitucional de los Estados Unidos mexicanos se establece y reconoce al municipio libre, del cual se le han realizado nueve modificaciones. En el sig. cuadro se explican:

**Cuadro 16.- Reformas al artículo 115 constitucional.**

Periodo	Reforma	Modificaciones
1928	Primera	En aquel entonces se estipuló que el número de representantes de las legislaturas de los estados debía ser proporcional al número de habitantes del estado; fijando como número mínimo siete u once si la población era superior a 800 mil
1933	Segunda	Se adicionaron y reformaron los incisos a) y b) y 5 párrafos del Artículo: en los que se plantea que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, de la misma manera que aquellas personas electas indirectamente.
1943	Tercera	Con la reforma al párrafo tercero de la fracción III, se estableció que los gobernadores no pueden durar más de seis años en el cargo
1947	Cuarta	Se adicionó un segundo párrafo a la fracción I, que concede a las mujeres participar en las elecciones municipales con el derecho de votar y ser votadas.
1953	Quinta	Se deroga el segundo párrafo de la fracción I y se reforma el tercer párrafo estipulándose que no podrán ser reelectos para un periodo inmediato los presidentes municipales, regidores y síndicos. Pudiendo ser electos únicamente para periodo inmediato, los que tengan carácter de suplentes.
1976	Sexta	Se adicionan las fracciones IV y V, con la finalidad de adecuar el 115 a lo establecido en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, en materia de regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano. De tal forma se establece que <i>"...cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia"</i>
1977	Séptima	Se adiciona la fracción III, del Artículo 115, con un último párrafo que plantea la introducción del sistema de diputados de minoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.
1983	Octava	Se adicionan cinco fracciones. En la primera de ellas se establecen reglas para la desaparición de los poderes municipales y su nueva integración; se extiende, además, el funcionamiento del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos para todos los municipios. La fracción III faculta a los municipios para administrar algunos servicios públicos básicos, para realizar convenios con la Federación y los estados con el fin de prestar un servicio antes de competencia estatal o federal. La fracción V, por su parte, plantea la posibilidad de los municipios para participar en todo el proceso de urbanización

1987	Novena	Deroga las fracciones IX y X y modifica la fracción VIII que introduce el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Plantea, además, que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores quedarán regidas bajo lo estipulado en el Artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias.
1999	Decima	Con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno". Para ello se consideró conveniente sustituir en ese párrafo el término "administrar" por el de "gobernar", para dejar claro el cometido general del ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio.

Fuente: Elaboración propia con información de Rodríguez (1999: 121-126).

Las reformas que se realizaron al artículo 115 constitucional desde 1928 hasta 1999, han aportado a la administración pública municipal una serie de acciones que han sido adaptadas a las condiciones de los municipios y que han proporcionado que puedan ser más independientes. Sin duda, mejorar las condiciones de los municipios y reconocerlo como una forma de gobierno, era un buen objetivo. El investigador Salvador Valencia Carmona (2001, 267-277) señala que en 1999, se menciona una décima reforma que buscaba considerar los diversos puntos:

1.- Reformar la fracción I, en su primer párrafo, "con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno". Para ello se consideró conveniente sustituir en ese párrafo el término "administrar" por el de "gobernar", para dejar claro el cometido general del ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio.

2.- Lo que se refiere a los incisos *b a e* de la fracción II, se han fijado también normas procedimentales para ciertos casos importantes: resoluciones que afectan el patrimonio inmobiliario municipal o actos y convenios que comprometen al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento; convenios en materia de servicios públicos y administración de contribuciones; casos de municipios que no cuentan con los bandos o reglamentos correspondientes, y conflictos entre el municipio y el gobierno del Estado con motivo de los convenios celebrados

3.- En la fracción III del artículo 115 se enumeran los servicios públicos que tienen el carácter de municipales; en virtud de la reforma de 1999 se han hecho diversas modificaciones a algunos de los incisos que la componen, a saber: a) a la materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales; c) en lo que se refiere al servicio de limpia, se añaden también los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos; g) al concepto de parques, calles y jardines, se le agrega genéricamente "el equipamiento", que se entiende como la obra, el mobiliario y la infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados; h) se ha adicionado con un reenvío al artículo 21 constitucional y con la referencia a la policía preventiva municipal. Que se refiere a la "policía preventiva municipal", en virtud de que en este aspecto los gobiernos de no pocos estados tenían una influencia preponderante, o de plano de ellos dependía en última instancia su manejo. Precisamente, para reforzar esta facultad, se le ha dado a la fracción VII del artículo 115 una nueva redacción, en la cual se determina que "la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente".

4.- Se desprende del nuevo párrafo colocado al final de la fracción II del artículo 115, dicha posibilidad se ha tornado mucho más amplia; efectivamente, ahora pueden asociarse no sólo los municipios de un mismo Estado, sino también los municipios de dos o más Estados, siempre y cuando cuenten con la aprobación de las legislaturas respectivas. Es digna de encomio esta reforma en materia de cooperación municipal, mecanismo que en otros países ha rendido buenos frutos, ojalá se arraigue de manera más decidida en el nuestro. Hay que reconocer, empero, que hasta ahora dicha cooperación ha sido en nuestro medio exigua debido a múltiples factores, entre otros, orgullos de aldea malentendidos, conflictos de intereses o falta de una efectiva cultura comunitaria.

5.- En la fracción IV busca fortalecer la esfera económica mínima de los municipios y son las siguientes: a) cuando los bienes del dominio público sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, no estarán exentos de las contribuciones, ni de los derechos municipales; b) los ayuntamientos podrán

proponer a las legislaturas para efectos de la ley de ingresos municipales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y de la propiedad inmobiliaria; c) las legislaturas de los estados no solo revisarán sino también fiscalizarán las cuentas públicas de los municipios, y d) los recursos de la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien éstos autoricen de acuerdo con la ley.

6.- Se ha reformado la fracción V del artículo 115, dándole más claridad al dividirla en incisos y reforzando al municipio en las materias que regula. En relación con el texto anterior, en el actual se amplían las facultades municipales en los siguientes aspectos: inciso c, se le otorga participación en la formulación de planes de desarrollo regional; inciso d, se faculta al municipio no sólo para manejar y controlar el uso del suelo, sino también para autorizarlo; inciso g, el municipio podrá participar no sólo en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, sino también en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; inciso h, se concede intervención al municipio en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial, e inciso i, se faculta al ayuntamiento para celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En el primer periodo de Vicente Fox se adiciona la fracción III en el último párrafo del artículo 115, en donde las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley. En el 2008 con Felipe Calderón Hinojosa, se anexa que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos que mande la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatara las ordenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. En el 2009, las legislaturas de los Estados aprobaron las leyes de ingresos de los municipios, así revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la

Constitución. En el 2014, dentro del periodo de Peña Nieto se adiciona una fracción que explica que las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.

Todas estas reformas constitucionales han permitido que el municipio pueda mantener diversos reglamentos y leyes que han de admitir una mejor organización política y administrativa del municipio. Aunque de manera general existe federalismo marcado, el municipio ha tomado terreno en el gobierno Estatal y ha sido un elemento indispensable para la resolución de problemas. De la misma manera es importante la implementación de estrategias que permitan mejorar la administración municipal. Así como lo es el servicio civil de carrera, transparencia y rendición de cuentas y la aplicación de algunas tácticas gerenciales que permitan mejor eficiencia.

### **3.1.1.- Estructura y funcionamiento del municipio.**

El municipio está compuesto por 1) Régimen político: Lo integran las autoridades electas por votación popular directa y son: a) El Presidente o la Presidenta Municipal b) el Síndico y c) los Regidores. En conjunto conforman el Ayuntamiento, que es el órgano colegiado de gobierno, quien es responsable de la toma de decisiones políticas que conducen los destinos del municipio. 2) Régimen administrativo: Lo integran los funcionarios (Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, Directores de Departamentos, Oficial Mayor, Comandante de la Policía, etc.) quienes son nombrados por el Ayuntamiento y son responsables de hacer operativos los acuerdos y decisiones del Ayuntamiento, y los empleados (policías, secretarías, personal de intendencia, trabajadores, choferes, etc.), quienes ejecutan las órdenes de las autoridades y funcionarios (Jara, 1999: 26)

El INAFED (2008) menciona que para una administración pública municipal, es importante para el logro de sus funciones contar con áreas como:

- a) Hacienda Municipal. Está constituida por los recursos municipales provenientes de: El ejercicio de atribuciones. El ejercicio de la facultad de

regulación y vigilancia. La facultad de promover cambios en el régimen de propiedad. La posibilidad de ser beneficiarios de la voluntad de particulares o entes públicos La coordinación interinstitucional. El crédito público. El rendimiento o dividendos de empresas públicas municipales. Los bienes patrimoniales de dominio público (muebles e inmuebles). El gasto municipal. La deuda pública.

b) Planeación. Es el conjunto de instrumentos de racionalidad política y administrativa que trata de dar respuesta a las preguntas:

1. ¿Qué vamos a hacer?
2. ¿Hacia dónde queremos encaminarnos?
3. ¿Quiénes son responsables de la conducción de los diferentes procesos?
4. ¿Cuál es nuestra estrategia de desarrollo?

c) El control de la gestión. La realización de un «buen gobierno» requiere de sistemas de control y evaluación que nos permitan medir a qué grado estamos cumpliendo los objetivos y las metas planteadas. El control es el proceso de medición y corrección de las actividades de la organización, con el fin de asegurarse que los hechos se ajusten a los planes. El control mide el desempeño en comparación con las metas y los planes, revisa dónde hay desviaciones negativas y pone en marcha acciones para corregirlas

### **3.2.- Los problemas en la administración local. (DEBILIDADES)**

En la administración pública municipal, existen ciertas debilidades que son importantes atacar, empezando por temas políticos y económicos, así como operativos y administrativos. Las reformas administrativas, principalmente han procurado atacar problemas que van en relación a la profesionalización, la corrupción y la eficiencia administrativa, para así poder prestar servicios de calidad los cuales cubran las necesidades de la sociedad.

Como primer punto para señalar en la agenda de reformas se constituye en dos puntos, uno de carácter interno que implica acciones a llevar a cabo por los propios gobiernos municipales, y otros de carácter externo, el cual depende de acciones que deberán emprender otros niveles de gobierno. Esta discusión es importante porque, una buena parte de las acciones para que la reforma pueda emprenderse de inmediato por las administraciones municipales, es la agenda de reforma administrativa posiblemente en la mayor capacidad de acción tienen en los gobiernos locales y en las que más pronto pueden llevar a cabo programas de reforma (Cabrero, 2000: 43). En efecto, las reformas municipales han implementado programas que han de liberar de malas prácticas a los municipios, más sin embargo, estos mantienen un difícil trayecto para llegar a ser realidad los objetivos planteados. A continuación, se explica cuáles son los 5 problemas que aquejan a los municipios y que son necesarios para mantener una mejor administración pública municipal.

Los diversos temas han de ser manifiesto de la aplicación de una reforma administrativa que permita generar una mejor organización y calidad a los colaboradores de la misma y a los ciudadanos. Es por eso que hay temas como el servicio civil de carrera que es visto con buenos ojos por organizaciones internacionales para poder contraer una mejor administración con personal capacitado y con técnicas que permitan mejorar el desempeño de las instituciones y con funcionarios que entiendan los contenidos y objetivos de la administración pública.

### **3.2.1.- El servicio civil de carrera.**

Actualmente se han generado acciones que permitan perfeccionar y mejorar la profesionalización de carrera en México, así como con disposiciones en algunas entidades de la república, que aunque la idea de un servicio profesional estaba latente desde principios del siglo XX, en México nunca se había implementado en los ámbitos Federal, Estatal o Local (Méndez, 2007:185). Es en el 2000 cuando se refuerzan las propuestas en este tema y que aunque es deficiente por la sobrecarga en la agenda pública, se realizaron esfuerzos por legisladores y funcionarios de la presidencia. Aún era necesario la búsqueda y expansión de apoyos para aplicación

de esta reforma. La Ley del Servicio Profesional estableció el concurso público como el instrumento para ocupar los puestos vacantes en el gobierno, junto con la posibilidad de una carrera basada en el mérito, la capacitación obligatoria y la evaluación del desempeño, así como la mayor certidumbre en el cargo (Méndez, 2007:184). Más adelante la secretaria de la función pública se encargaría de la organización y la operación de la SPC en conjunto con comités ad hoc de cada una de las secretarías.

La aplicación de esta nueva Ley pondría obstáculos a los clientelismos y corrupción entre los mismos gobernantes en relación a los amigos y familiares, los cuales llegan a ejercer el poder en la administración pública, sin aptitudes y experiencia.

Estos cambios de mejora en la profesionalización de la función pública tanto en la Federación y en algunas entidades federativas también deben llegar a los gobiernos municipales que presentan una actuación institucional rezagada para llevar a cabo la profesionalización, ante las insuficiencias de recursos públicos, administrativos y legales (Olivos, 2003: 1). El gobierno municipal obligado a la prestación de las obras y servicios para el desarrollo económico, social, ecológico y humano en el escenario local, no ha logrado implementar la profesionalización del servicio público para mejorar dichas prestaciones públicas. A pesar de constituir una preocupación de los propios gobiernos municipales, como se advierte por las acciones de las distintas asociaciones de autoridades locales a nivel nacional y en diversos foros, que procuran acciones de cooperación municipal para instaurar el servicio público de carrera y profesionalización de los servidores públicos municipales (Olivos, 2003: 1).

Para poder crear mejores condiciones de estabilidad en las administraciones públicas municipales, se han creado ya condiciones de aplicación de esta ley a municipios de México. De la misma manera se han aplicado indicadores de desempeño que han permitido ver los avances de los municipios. Cabe mencionar que es obligación del municipio a transitar por nuevos procesos de transformación para responder a las necesidades que plantea el entorno y al mismo tiempo, derrotar vicios y prácticas del pasado. Así pues, el servicio profesional de carrera no es solo

un instrumento por el cual la administración pública busca afirmar un desempeño eficaz y eficiente, sino que también busca una legitimación de la acción gubernamental en la vida democrática.

El servicio profesional de carrera es un tema que aun que es nuevo, ha provocado una mejor democratización política y El Servicio Público de Carrera de la Administración Pública Municipal debe de contribuir también, a que los funcionarios del gobierno municipal, tengan una forma de vida honesta y con mejor remuneración. En donde se basen sus reglas de funcionamiento en el mérito, la competencia y la evaluación. El referido Servicio Público de Carrera, debe establecerse en un ordenamiento jurídico, en una Ley Servicio Civil de Carrera en las administraciones públicas municipales, a través de la cual se finquen los principios, valores, procesos y bases para la adecuada operación de la carrera administrativa pública municipal, con el objeto de evitar que sea solo un instrumento administrativo. Esto dará seguridad jurídica al ejercicio del servicio público de carrera municipal en la vida pública (Olivos, 2003: 3).

Lo funcional para una administración local al crear estas reformas que ayudan a mejorar de manera profesional a los municipios es el de garantizar que los puestos de la administración no sean un botín político. Pues es conocido que los altos mandos intentan capturar los recursos aún con propósitos plausibles que se petrifican en el cumplimiento de sus funciones y en la práctica asumen los objetivos de la administración pública como metas políticas personales (CIDE, 2007: 4). También es utilizable para garantizar que los puestos se ocupen por profesionales calificados que tengan capacidades de la labor gubernamental específica de manera estable y que no permita la inclusión de personas sin conocimiento de los contenidos del gobierno o específicos según el ramo y donde las herramientas necesarias sean para cumplir funciones específicas que reclama el puesto.

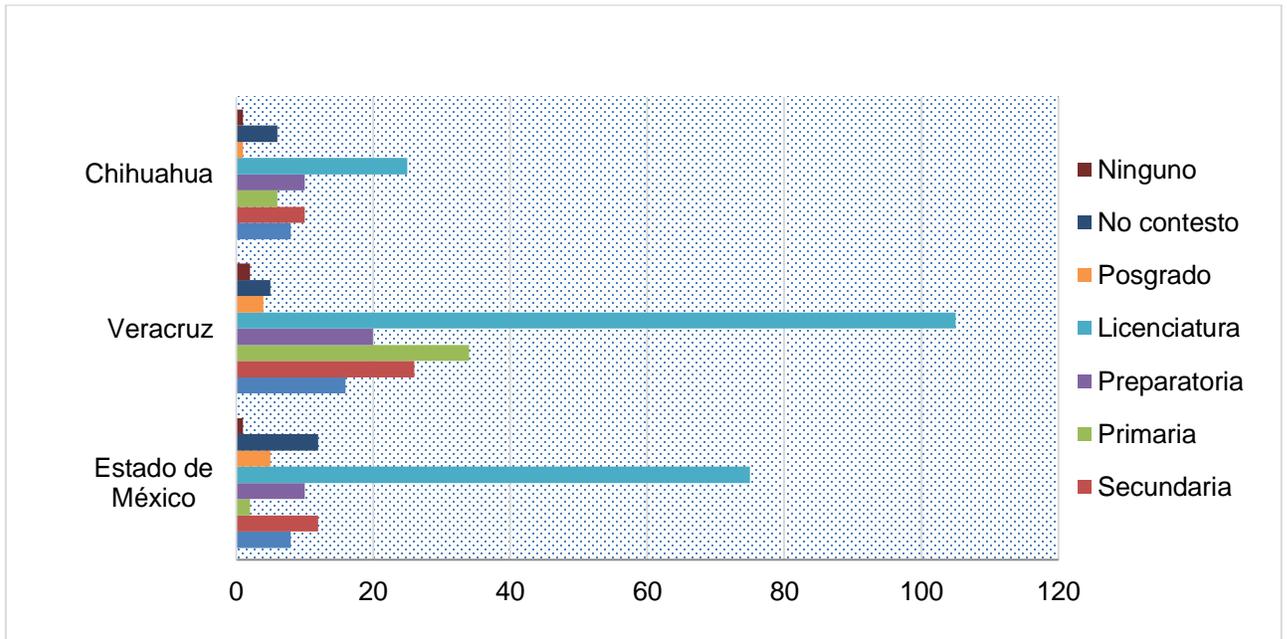
Así mismo, la aplicación de esta reforma ayudara a que los municipios aseguren que los profesionales que ocupan los puestos adquieran más y mejores competencias por medio de actualización de información y la respuesta que se le dé a los retos del entorno y eliminar las simulaciones de conocimientos de la

administración pública y de sus funciones. Además, que se debe garantizar que quienes ocupan los puestos permanezcan en ellos en función de su desempeño y que existan reglas claras de espacio y que se ofrezcan oportunidades de desarrollo profesional a quienes ocupan los puestos. Lo que permitirá evitar que se vaya acabando con simpatías personales o con criterios ajenos al más estricto seguimiento del desempeño de los funcionarios.

El problema en lo Municipal es la gran cantidad de ayuntamientos que hace prácticamente inviable instalar un servicio civil de carrera único, que aunado a la pulverización presupuestal, impide ofrecer un panorama atractivo a los profesionistas en la materia, por falta de apoyo en su remuneración y desarrollo. Las administraciones públicas municipales en México en el 2000 se integraban por 2445 municipios, y contaban con 478,010 empleados públicos, de los cuales 11% corresponden al personal directivo de mandos superiores y medios, el 27% al personal administrativo, el 27% al personal dedicado a la prestación de servicios públicos y el 10% al personal de obras públicas y el 25% al personal de policía y tránsito. En el 2007 el INEGI reporta 2445 Municipios, pero no existe un recuento oficial de las demás cifras del 2000 aún (INEGI, 2007). De acuerdo con Olivos Campos (2006: 26), con respecto a la capacitación de los servidores públicos municipales, en 1814 municipios no se proporciona capacitación y desarrollo al personal, de ahí que sólo el 25% de las administraciones municipales realizan actividades de capacitación y desarrollo, lo cual se da en los municipios de tipo urbano. (Loria Saviñón, Cecilia, Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal (ENDESMUN) 2000. Resultados nacionales, comparativo 1995-2000, México 2001.) Citado por (Olivos Campos).

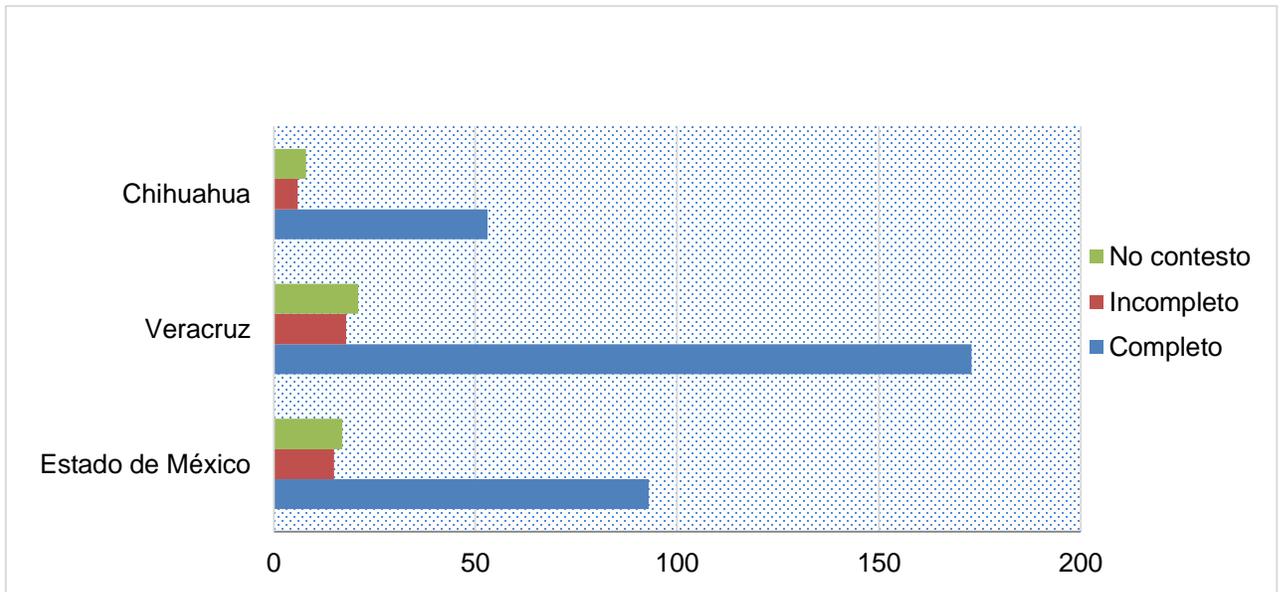
A continuación, se presenta la gráfica numero 1 donde se muestra el grado escolaridad de los presidentes municipales del Estado de México, Veracruz y Chihuahua. En donde en porcentaje el Estado de México, tiene el 60% de nivel licenciatura, Veracruz con 49.53% y Chihuahua el 37.31%. Estos municipios se toman de referencia ya que forman parte del área geográfica del país. Y porque es importante verificar si por tener más municipios o menos, las condiciones de mantener mejores números en los indicadores de profesionalización son un factor.

**Gráfica 1.- Grado de escolaridad de presidentes municipales.**



Fuente: Elaboracion propia con base de datos de la SEDESOL. Observatorio municipal. Disponible en [http://observatorio.apweb.mx/asistente/motor\\_busqueda/municipios](http://observatorio.apweb.mx/asistente/motor_busqueda/municipios)

**Gráfica 2.- ¿Grado completo?**



Fuente: Elaboracion propia con base de datos de la SEDESOL. Observatorio municipal. Disponible en [http://observatorio.apweb.mx/asistente/motor\\_busqueda/municipios](http://observatorio.apweb.mx/asistente/motor_busqueda/municipios)

En la grafica anterior numero 2 se muestran los tres Estados en donde se puede apreciar el numero de municipios que han concluido con sus estudios. De la

misma manera el 74.4% es del Estado de México, el 81.60% es de los municipios de Veracruz y el 79.10% son del Estado de Chihuahua.

<b>Tabla 1.- A nivel nacional grado de estudios de presidentes municipales y tipología.</b>					
Ultimo grado de estudios de presidentes municipales.		¿Grado completo? Presidente municipal.		Tipología CEDEMUN 1990.	
Ns/Nc:	154	Ns/Nc:	199	Sin Clasificación:	23
Posgrado:	83	Incompleta:	251	Rural:	335
Licenciatura:	1035	Completa:	1905	Rural Menor:	170
Preparatoria:	231			Semiurbana:	1174
Técnica Comercial:	97			Urbana:	671
Secundaria:	283			Gran Ciudad:	49
Primaria:	452			Metrópoli:	18
Ninguno:	20				
Total	2355	Total	2355	Total	2440

Fuente: Elaboracion propia con base de datos de la SEDESOL, tomados en Junio 2016. Observatorio municipal. Disponible en [http://observatorio.apweb.mx//asistente/motor\\_busqueda/municipios](http://observatorio.apweb.mx//asistente/motor_busqueda/municipios)

En la tabla 1 se muestra a nivel nacional los grados de estudio de los presidentes municipales así mismo cuantos han terminado los estudios y la tipología que le denomino la CEDEMUN (Centro Estatal de Desarrollo Municipal) a cada uno de ellos lo que demuestra que el 43.94 % de los presidentes municipales han estudiado alguna licenciatura, del cual el 80.89 %, termino sus estudios incluidos la licenciatura considerando que la mayoría de los municipios son considerandos semiurbanos, y el 80.89 % de los municipios ha concluido los estudios incluidos de educación básica.

### **3.2.2.- La rendición de cuentas y la transparencia**

De la misma manera las reformas administrativas tienen como objetivo crecer la rendición de cuentas, que viene en hilo con el servicio profesional de carrera. Pues el manejar personal profesionalizado permitiría reducir la corrupción y concientizar a los funcionarios y servidores públicos, en donde por medios éticos y estrategias que permitan transparencia, así como ley de transparencia a la información que permite publicar la información sobre los procedimientos y decisiones administrativas para consulta pública.

La petición y rendición de cuentas constituye el proceso formal y periódico de pedir y dar información acerca de las acciones y resultados del plan municipal que posibilita concretar en la práctica el proceso de control gerencial. Sin la petición y rendición de cuentas permanente, alimentada por información sobre la eficacia y la eficiencia de las acciones planificadas, no es posible el control, es decir, la continua orientación y/o corrección de la acción gubernamental local. En el ámbito municipal, la finalidad última de la petición y rendición de cuentas es hacer efectiva la responsabilidad de los gobernantes (alcalde y demás ejecutivos municipales) ante los mandantes (población o comunidad del municipio) (IDM, 1999: 92). Diversos ordenamientos regulan la rendición de cuentas de los gobiernos municipales, muchos de ellos creados para fiscalizar y regular el uso y destino de los fondos federales transferidos a los municipios (Sosa, 2011: 145).

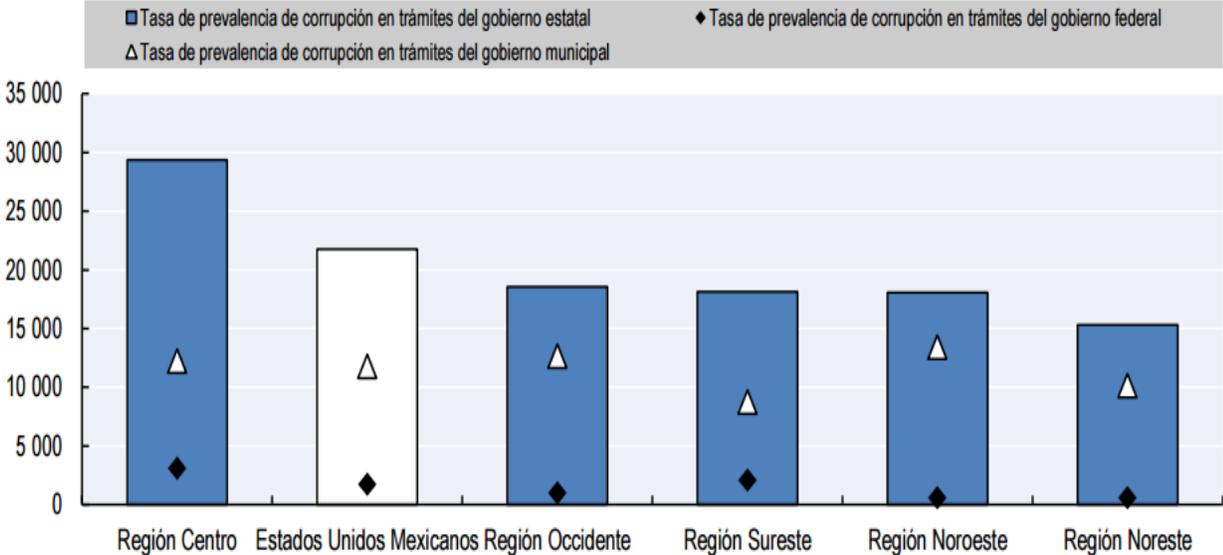
A pesar de las múltiples normas y actores que en ocasiones intervienen en la operación y vigilancia de recursos ejercidos por los ayuntamientos, la eficacia de la rendición de cuentas en el nivel municipal es muy limitada, mucho mayor que en los ámbitos estatal y federal de gobierno. Pareciera que a medida que se desciende del ámbito federal al estatal y al local se va reduciendo también el sentido de responsabilidad de los gobernantes. Aunque no existen estudios empíricos que analicen cómo rinden cuentas los ayuntamientos en México, existe evidencia informal de que en múltiples ocasiones esa rendición es limitada, intermitente y de poca confiabilidad (Sosa, 2011:153). Cabe mencionar que aunque la fiscalización o el gasto es un rubro muy importante para la rendición de cuentas, ya que es donde los ciudadanos son más propensos a busca de donde se desplaza el dinero,

también son importantes las condiciones administrativas ya que permiten revisar las reacciones con recurso humano y social.

La corrupción se ha visto envuelta en todos los niveles de gobierno, y en parte es por la resistencia a la rendición de cuentas y la profesionalización de los servidores públicos. Los diversos cambios tienen obstáculos y los principales son los mismos servidores públicos.

El INEGI muestra una encuesta de corrupción en el sector público por medio de experiencias de los ciudadanos en la prestación de servicios. A continuación, se muestra una gráfica arrojada por el instituto donde se muestra un cociente que determina un índice de corrupción de interacción de autoridades públicas por región y por nivel de gobierno. Esto muestra que los municipios y los Estados son más corruptos en los trámites de servicios públicos que el gobierno federal.

**Imagen 3.- “Cociente de corrupción” del INEGI por nivel de gobierno y región.**



Fuente: INEGI (2013), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Esto nos ayuda a interpretar que la rendición de cuentas y la transparencia son dos indicadores indispensables que se deben reforzar en las reformas administrativas, en este caso de los gobiernos municipales y que deben, tener un

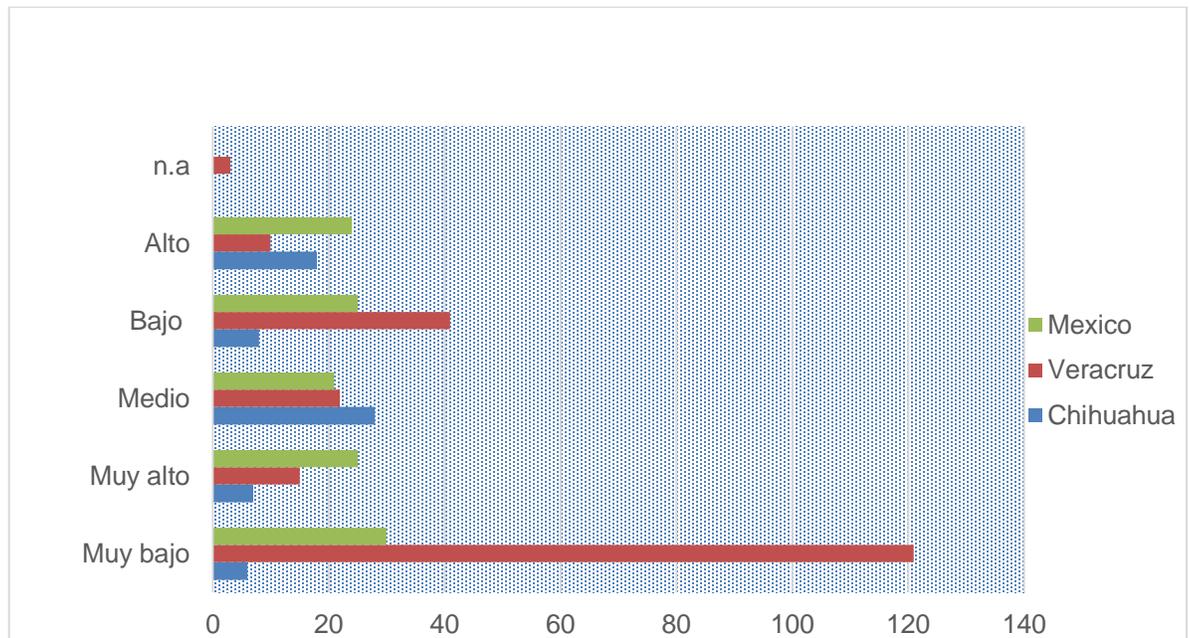
claro ejemplo del gobierno Estatal en las acciones que se tomen para la aplicación de estrategias que permitan ser más eficientes en la aplicación de los cambios.

<b>Tabla 2.- Falta de transparencia a nivel nacional municipal.</b>	
<b>Se respondió:</b>	<b>Municipios</b>
Si:	40
No:	357
No corresponde:	1889
No Contesto:	69
Total	2355

Fuente: Elaboracion propia con base de datos de la SEDESOL, tomados en Junio 2016. Observatorio municipal. Disponible en [http://observatorio.apweb.mx//asistente/motor\\_busqueda/municipios](http://observatorio.apweb.mx//asistente/motor_busqueda/municipios)

En la siguiente grafica se tomaron tres Estados, uno del norte, centro y golfo, donde se observan el número de municipios que cumplen con la reglamentación que pueden considerarse básicos, se tomaron 17 de los 40 tipos de reglamentos de los cuales se recoge información en la Encuesta y/o el Censo, tomando como criterio las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) le señala a dicho orden de gobierno. Y se muestra que hasta cierto punto los municipios están muy por debajo de lo esperado en reglamentación básica.

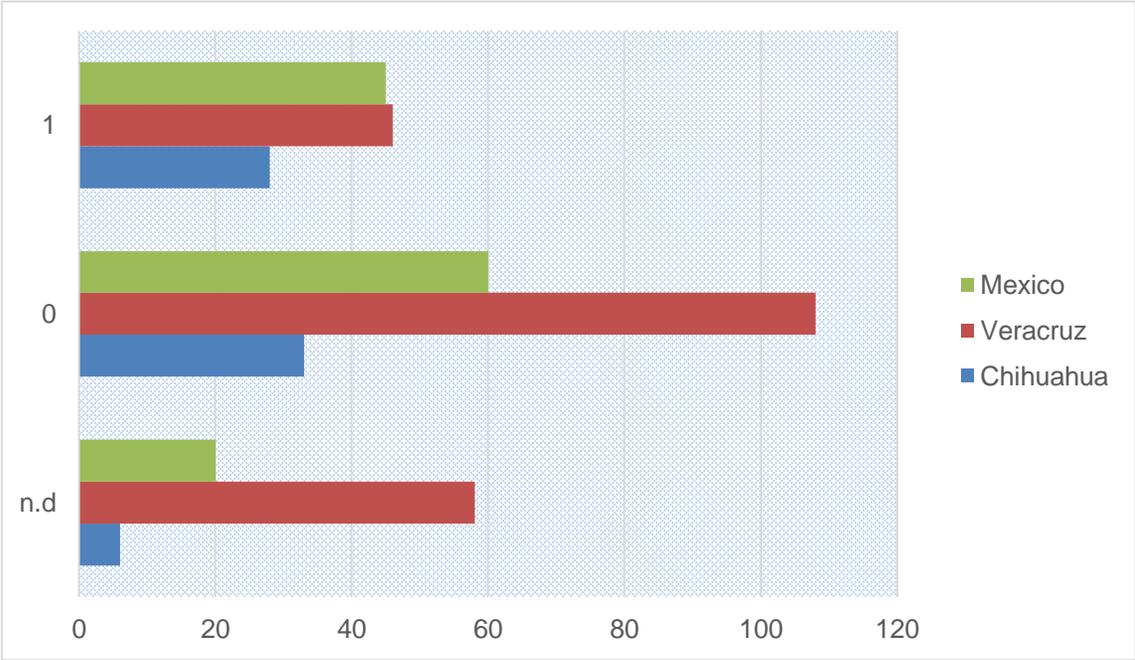
**Gráfica 3.- Índice de reglamentación municipal básica 2014**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos generados por el INAFED, desempeño institucional, 2014. (en línea: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno\\_Institucional\\_Municipal](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno_Institucional_Municipal))

Así mismo de la reglamentación básica dirigida a la transparencia y acceso a la información en Veracruz solo 46 de los 212 municipios cuentan con ese reglamentó y mientras otros no cuentan o no tiene información al respecto. En México de los 125, 45 tienen reglamentación de transparencia y en chihuahua solo 28 de 67 municipios

**Gráfica 4.- Reglamento de transparencia y acceso a la información.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos generados por el INAFED, desempeño institucional, 2012. (en línea: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno\\_Institucional\\_Municipal](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno_Institucional_Municipal))

Mostrando así, aun la falta de compromiso de las administraciones locales de poder establecer una relación con la sociedad y con el propio gobierno. El establecimiento de los datos en 2012, es un indicador que permitió observar cual es el avance de los municipios ante el tema, mas sin en cambio, el INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal) no tiene los datos en 2014 al respecto, lo que hubiera permitido observar el nivel de mejora de este.

### **3.2.3.- Planeación y estrategias Político-administrativas**

La planeación en México, lleva un recorrido largo, desde 1930 con la Ley de Planeación General de la Republica hasta 1983 cuando es derogada por la nueva Ley de Planeación. Esta nueva ley define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones, que tomando en cuenta el ejercicio de atribuciones del Ejecutivo federal en aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como finalidad transformar la realidad del país, de acuerdo con normas, principios y objetivos que establecen la Constitución y esta ley (Artículo 3o.) y es por medio de está que se abren los programas sectoriales, regionales y especiales.

En México se establece un Plan Nacional de Desarrollo que precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática. (Ley de planeación, artículo 21) Y que es coordinado por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta debe coordinarse con los Estados y municipios para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa. A través del sistema nacional de planeación democrática, que funge como un vínculo entre dependencias, Estados y municipios. Sirve para guiar las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y coordinar sus esfuerzos para lograr la consecución de las Metas Nacionales establecidas en este Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 desde una perspectiva nacional, regional y de cooperación interinstitucional

El Plan de Desarrollo Estatal es un programa que se desarrolla de manera íntegra de acuerdo a las necesidades del Estado y el cual debe estar en coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo. Es el instrumento rector de la planeación estatal

y en él, deberán quedar expresadas claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia económica, política y social para promover y fomentar el desarrollo integral sustentable y el mejoramiento en la calidad de vida de la población y orientar la acción de gobierno y la sociedad hacia ese fin. En su elaboración e integración quedarán incluidas, previa valoración, las propuestas planteadas por los distintos grupos sociales, a través de los mecanismos e instrumentos de participación.

En lo municipal, también se establece un plan de desarrollo que manifiesta la visión gubernamental y la priorización de las necesidades que se deban atender en el mediano y largo plazo, mediante sus objetivos, estrategias y líneas de acción.

La planeación es un elemento importante para que se puedan cumplir los objetivos de las reformas. Ya que estas permiten establecer de manera gradual los acontecimientos y acciones para que empiecen a mostrar ciertos cambios. Es por medio de espacios de tiempo que se permite observar las consecuencias de los proyectos o programas que se implementen. En los municipios las situaciones de planeación se han construido como instrumentos de gobierno a fin de volver más eficiente, eficaz, oportuna y democrática la gestión del gobierno municipal.

<b>Cuadro 17.- Marco jurídico del municipio.</b>		
<b>Sistema</b>	<b>Plan</b>	<b>Base legal</b>
Sistema Nacional de Planeación	Plan Nacional de Desarrollo	-Constitución política. -Ley de planeación -Ley orgánica de la admón. pub. Federal.
Sistemas Estatales de Planeación	Plan Estatal de Desarrollo	-Constitución política. -Ley de planeación -Ley orgánica de la admón. pub. Estatal.
Sistemas Municipales de Planeación	Plan Municipal de Desarrollo	-Art. 115 constitucional. -Leyes locales -Ley orgánica municipal.

Fuente: Elaboración propia.

La planeación es vista como el elemento que da sentido y coherencia a las actividades del gobierno municipal, no solo plasmando intencionalidad, sino

sirviendo de guía y priorización de las actividades. Ello obliga a mejorar la orientación y la práctica de la planeación en los municipios, pero partiendo de las orientaciones y formas con las que se realiza actualmente, entendiendo que nuestros sistemas administrativos deben adaptarse a nuestras realidades y no a la inversa (Mejía, 1992: 162).

En los municipios hay diversos problemas que no han permitido llevar una planeación plena, no quiere decir que no haya, si no que no ha sido lo correctamente realizada, pues hay ocasiones que son creados los planes municipales por despachos, consultorías o hasta el propio gobierno estatal los prepara sin conocer las necesidades de los municipios de manera real. Otros problemas con los que cuentan los municipios respecto de los planes, es que cuentan con deficiencias de contenido, en donde la planeación no tiene sentido de sistema de planeación y que solo cuenta con planes de manera particular o se trabaja con programas vinculados a los ingresos y egresos.

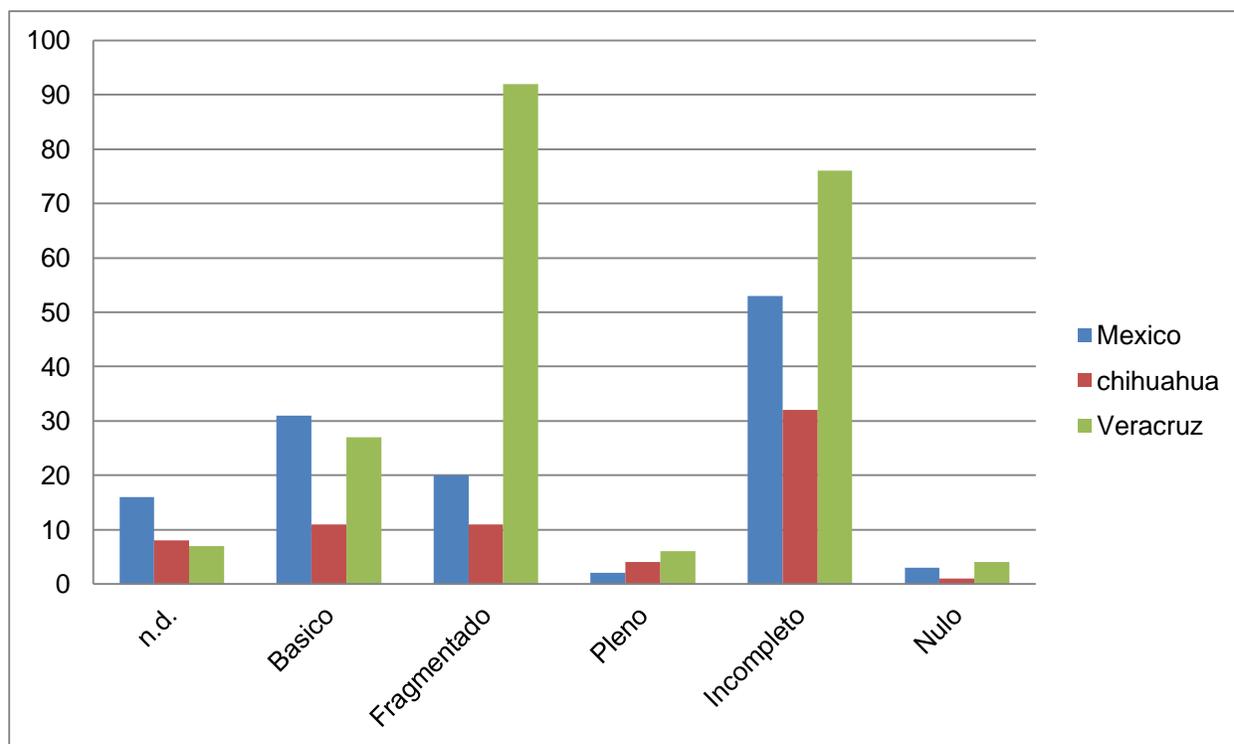
La existencia de comités de planeación municipal ha de conformar una buena estrategia para conformarlo como órganos de participación ciudadana relativas a la obra pública y lograr participación en las decisiones que se tomen en los planes municipales.

En la siguiente gráfica, se toma evidencia de algunos Estados que han implementado en sus gobiernos municipales las planeaciones estratégicas y la evaluación del desempeño, por medio de indicadores como lo son la misión, visión, metas, si cuenta con programas estratégicos e indicadores de desempeño. De la misma forma si hay un seguimiento de Plan de desarrollo municipal, si hay capacitación en el sistema de quejas y medición de satisfacción del usuario y la estandarización de calidad en atención a trámites y servicios. De manera general se expresan las categorías que evalúan la capacidad de los municipios en base a términos que han de explicar la deficiencia de las administraciones de acuerdo a las siguientes:

1. Pleno: cuando se obtuvo un valor igual a 100, lo que supone que el municipio cuenta con todos los elementos de planeación estratégica y evaluación.

2. Básico: cuando se obtuvo un valor superior a 80 y menor a 100, lo que supone que el municipio cuenta con los elementos fundamentales de planeación estratégica y evaluación, pero carece de algún componente accesorio, como puede ser el manual de estándares de calidad.
3. Incompleto: cuando se obtuvo un valor superior a 40 y menor a 80, lo que supone que el municipio carece de alguno de los cuatro componentes básicos de planeación estratégica y evaluación, ya sea misión, visión y objetivos, programa estratégico, sistema de indicadores o panel de control y seguimiento.
4. Fragmentado: si se obtuvo un valor superior a 1 y menor a 40, lo que supone que el municipio reportó la existencia de algún elemento de la planeación estratégica y evaluación, pero cuya existencia aislada es incoherente.
5. Nulo: si se obtuvo un valor igual a 0, lo que supone que el municipio carece en absoluto de elementos de planeación estratégica y evaluación.

**Gráfica 5.- Índice de planeación estratégica y evaluación municipal, 2012**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos generados por el INAFED, desempeño institucional, 2012.

En la gráfica se muestra que diversos municipios de los Estados seleccionados, por lo regular tienen incompletos sus planes y evaluaciones o también fragmentado, mostrando que puede ser posible que esto también sea porque los planes los realizan de acuerdo a la operación y conforme el camino se van construyendo.

A nivel nacional, se muestra la siguiente tabla donde se observan cuantos municipios cuentan con un plan de desarrollo municipal y cuantos con un instituto municipal de planeación. En donde el 77.64 % de los municipios cuenta con un plan municipal. Deslumbrando que los municipios tienen los elementos y herramientas para poder crear planes municipales.

<b>Tabla 3.- Total de municipios con PDM o IMP.</b>			
	<b>¿CUENTA CON UN PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL?</b>		<b>INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACION 2010</b>
<b>No contesto</b>	23	<b>Si</b>	37
<b>No</b>	503	<b>No</b>	2319
<b>Si</b>	1829		

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la SEDESOL. Observatorio municipal. Disponible en [http://observatorio.apweb.mx//asistente/motor\\_busqueda/municipios](http://observatorio.apweb.mx//asistente/motor_busqueda/municipios)

### **3.2.4.- Tecnicas que provoquen cambios**

De la misma forma, también las reformas administrativas han tenido que ver con la gerencia pública. Así como menciona Cedillo (2006: 147-186) que la Ley del Servicio Profesional de Carrera también introdujo elementos gerenciales, y recupero algunos de los principios de la administración tradicional, al buscar la creación de un mecanismo que favoreciera el desempeño eficiente de los funcionarios y, sobre todo, por lo menos formalmente, su neutralidad política. Es por medio de algunas técnicas gerenciales como las que menciona Vilchis (2009: 203-2005) que se han ido incluyendo al índice de gerencia pública, como lo es a) la visión del ciudadano como cliente: en donde se han aplicado sistemas de quejas, denuncias y

sugerencias con la finalidad de recibir opiniones y demandas de los ciudadanos para mejorar la prestación de bienes y servicios que prestan; b) la mayor utilización de tecnología de la información: en donde se establece un desarrollo de sistemas electrónicos para la automatización, prestación y atención de los servicios públicos; c) más descentralización: en donde la búsqueda de la libertad de planificar y administrar sus recursos, así como de descentralización de trámites y servicios; d) rendición de cuentas: en donde hay una evaluación de los recursos públicos; e) planeación y gestión estratégica: donde se obliga a pensar estratégicamente y a desarrollar mecanismos efectivos para cumplir sus fines; f) la utilización de contratos: donde establecen la creación de contratos con terceros para satisfacer necesidades y garantice mejores condiciones en la prestación de servicios; g) la transparencia: implica la facilitación de la información generada o en posesión de gobierno.

Las técnicas y estrategias gerenciales también han sido motivo de las reformas administrativas ya que la inminente incapacidad para cumplir sus pretensiones desarrolladoras y satisfacer necesidades no han sido las esperadas. Es por eso que las técnicas de la gerencia pública tratan de implementar reformas por diversos gobiernos para lograr mayor eficiencia en su funcionamiento, mejores resultados y la aceptación de la sociedad. Aunque la crítica a esta corriente han sido bastantes por su carácter empresarial, diversas acciones que se toman dentro de las organizaciones pueden llegar a ser eficientes y contraer una organización fuerte que permita tener mejores resultados.

Las reformas administrativas han de tener diversos objetos de estudio, de los cuales la búsqueda de cambios para mejorar a la organización y los resultados de las administraciones son lo esencial. El servicio civil de carrera, la rendición de cuentas y la transparencia, así como la gerencia pública han sido temas de objeto de estudio que han de generar diversas acciones en las administraciones públicas. De manera particular, los municipios deben emplear reformas administrativas a nivel municipal que permitan crear diversos cambios internos y externos para mejorar el servicio hacia los ciudadanos y dar más y mejores resultados, creando así una mayor democratización y participación ciudadana.

Es fundamental poder tomar en cuenta que los cambios en las reformas son de manera gradual, es decir, que llevan tiempo para poder desarrollarse y conforme se obtiene cambios se siguen realizando otros para obtener un resultado satisfactorio. Es una espiral.

### **3.3.- Perspectiva en las reformas municipales.**

Una reforma administrativa municipal, permitirá la aplicación de diversas estrategias que aprobarían un mejor desempeño organizacional e institucional. La participación de los propios individuos de las administraciones locales ayuda a que el cambio sea flexible y más rápido. Que aun que las condiciones en las que se encuentran muchos municipios (pobreza, zona económica o geográfica, discriminación u otros), es necesario un cambio de fondo, que no solo contrae consigo reformas administrativas, sino hasta cambios en lo político y jurídico. Establecer reformas que vayan dirigidas al servicio civil de carrera, rendición de cuentas y transparencia, así como implementar estrategias de la administración privada, que puede ayudar a que las condiciones de eficiencia y eficacia, así como la resolución de problemas y temas de desempeño institucional del municipio puedan dar un giro trascendental. Un giro que tiene un gran reto, la abstinencia al cambio, obstáculos administrativos y personales, capacitaciones largas y con un costo alto, pérdida de tiempo e incluso diversos aspectos políticos, pero que podrán verse resultados con el paso del tiempo.

Sin duda es una tarea y un reto para todos los gobiernos en la actualidad, en que todavía existen resistencias para el cambio, ante la falta de perspectiva institucional para que fortalezcan las capacidades de gestión y den respuestas calificadas para el desarrollo de la comunidad municipal, pero que resulta impostergable para llevarla a cabo ante los reclamos de un gobierno democrático que articule aptitudes profesionales para mejorar los procesos y procedimientos de los asuntos públicos que respondan al interés de la sociedad y generen resultados sociales y productivos (Olivo, 2003: 699).

Las condiciones de muchos municipios podrán mantener diversos obstáculos, pero la necesidad de realizar cambios es irrefutable. Y es importante que se exploten los recursos con los que se cuentan, siempre y cuando la misma organización tenga iniciativas que impulsen a que la sociedad se permita un espacio para participar y crear las condiciones necesarias y que el gobierno sea aquel componente que organice, eficiente y administre los recursos que se tienen para establecer el ambiente necesario que de pauta a lograr los objetivos de las reformas.

## CONCLUSIONES

Los objetos de estudio que se exponen respecto de la reforma administrativa son elementos que se han implementado en la Administración Pública Federal y aún presentan espacios por atender a pesar de los recursos federales con los que se cuenta, no resulta difícil imaginar los grandes rezagos que privan en la administración Pública Estatal y Municipal, en donde la falta de experiencia de los altos cuadros gubernamentales y la constante movilidad dificultan la implantación del mismo. Es por eso que la aplicación correcta de recursos y la valoración del esfuerzo que se realiza por mantener un mejor gobierno sea una de las expectativas que se debe empezar a inculcar en los servidores públicos.

De igual manera es vital contemplar que los municipios del país han avistado estos objetos de estudio sobre todo los de tipo urbano, es necesario realizar un diagnóstico adecuado a su realidad administrativa municipal que comprende puntos críticos de la capacitación que se necesita y es por eso que no generan mejoras al desempeño de las acciones administrativas.

Relativamente ningún municipio es igual y tiene diversos temas que son importantes y necesarios para poder contemplar una reforma administrativa. Pero es imperante establecer términos medios para poder mejorar el cambio en las administraciones públicas municipales.

La administración en algunas partes ha crecido en un proceso de agregación en que, a medida que se hacen sentir las necesidades de la sociedad, se crean organismos adicionales o se amplían las facultades de las organizaciones establecidas, sin una visión que permita una delimitación clara de funciones y responsabilidades, siendo esto un factor que imposibilita tener una alta administración y mejorar las reformas administrativas.

Es necesario que se tome en cuenta que para un municipio, el servicio profesional de carrera es un elemento que permitirá recobrar la confianza y la credibilidad del servicio público, que permita evaluaciones de la gestión y la información a la sociedad, así como manejar parámetros de mejora continua. De la

misma forma crear programas y capacitaciones con vinculación a la planeación de los objetivos de la administración pública municipal. Cabe mencionar que esto permitirá un desarrollo institucional del municipio. La rendición de cuentas y la transparencia es un elemento que al igual, también viene a ser de relevancia en las reformas administrativas y hacer énfasis en lo municipal, es una prioridad. Es más fácil poder ejercer rendición de cuentas en municipios pequeños que en grandes. Es por eso que los municipios deben contar con un marco jurídico que precise la forma de realizar la rendición de cuentas evitando ser ambiguo y creando responsabilidad en los funcionarios públicos.

Del mismo modo, la implementación de la gerencia pública en las reformas de la administración pública local, podrá permitir la búsqueda de mecanismos e instrumentos de mejora regulatoria y técnicas administrativas cambiantes y adaptativas, así como crear nuevas opciones de coordinación y acciones para cumplir con sus objetivos. Cambia las dinámicas de reflexión y análisis en los propios aparatos al enfocarse a resultados como parte del análisis.

La planeación y el desarrollo son instrumentos fundamentales para los municipios. Está claro que los municipios deben contar con documentos guía que permitan observar el rumbo o el camino a donde se dirigen en un lapso de tiempo, pues a través de este medio se explicara cuáles son los objetivos y metas que se desean entablar en la administración municipal. Muchos municipios solo cuentan con los documentos que no tienen un diagnóstico de los problemas que se presentan en los municipios. Quien tiene planes, pretende tener racionalizado su sistema. Pues otorga sentido de tener controlada la situación, que se conoce de los problemas y sabe lo que debe hacer. Es más que un instrumento administrativo, también es político. Y si pueden ser un instrumento de apoyo a la realización de actividades fundamentales que debe realizar un gobierno municipal, pero no corresponde a un aspecto fundamental. Pues los planes deben tener una estrecha relación entre beneficiarios y agentes y en ocasiones los beneficiarios están excluidos.

Es por eso que es necesario en los municipios implementar reformas en la administración pública municipal que cuenten con elementos como los ya mencionados para establecer mejores condiciones en la aplicación de servicios a los ciudadanos y demostrar que se pueden emplear diversas estrategias para poder desarrollar socialmente y administrativamente a los municipios. No necesariamente todos los elementos podrían apoyar o deberían ser necesarios. Hay ocasiones que las condiciones no han de permitir la satisfacción total de los municipios por más que estos así lo quisieran, pero si contemplar cual es uno de los elementos que han de solicitar mayor atención en ciertos municipios, permitiría rezagar puntos afectantes ante la vista social.

También podríamos enumerar tres grandes conclusiones por cada apartado, así pues, en el capítulo I:

1.- La reforma administrativa es diferente a la modernización administrativa, pues tienen aspectos diferentes que determinan el quehacer de la administración pública y como se va desempeñando según sus objetivos.

2.- Los objetos de estudio van cambiando según los intereses de los gobiernos y estos han perdido el rumbo, mas sin en cambio es importante que se retomen de nuevo al camino. Pues la sociedad ha criticado, la falta de profesionalismo de los servidores públicos, la falta de capacidad de resolver los problemas sociales y la corrupción por parte del gobierno. Es importante que las reformas administrativas tomen en cuenta estos objetos de estudio que permearan y moldearan la reforma administrativa.

3.- Los cambios en la administración pública se deben realizar de manera gradual y focalizada. Para que los espacios geográficos y los tiempos puedan ser mejor aprovechados y los recursos sean los necesarios, eficientes y eficaces para la sociedad.

En el capítulo II ultimamos que:

1.- Las reformas que se han implementado desde hace muchos años y no se han estructurado de acuerdo a las condiciones de los municipios. Pues se realiza una explicación de los impactos que se han manifestado en aspectos federales y como se han desarrollado. Pero dejando a un lado las condiciones locales.

2.- Cambiar el objetivo de las reformas dio origen a la modernización e innovación. Ocasionando que se trataran de abrir otros espacios institucionales que afectan la expectativa y transforman en otro sentido las acciones hacia la sociedad

3.- Las reformas deben retomarse desde el sentido servir a la sociedad implementando cambios graduales pero seguros que darán pauta a la integración sistemática desde el sentido administrativo al social.

Por ultimo en el III capitulo:

1.- Las reformas en el ámbito local han sido más en aspectos políticos y mantiene una estructura que no ha cambiado. A pesar de que los cambios en el sistema federal siguen, poco se ha atendido el tema municipal.

2.- Las sociedades necesitan servidores públicos capacitados, mejor rendición de cuentas y transparencia, planes exitosos de acuerdo a las condiciones, así como estrategias que permitan que los mismos generen cambios que permitan servir a la ciudadanía.

3.- Y por último los municipios deben implementar las reformas administrativas como un elemento indispensable para involucrarse en el contexto de sus sociedades, servir a la ciudadanía y estar en una dinámica de cambio constante.

Posteriormente, las conclusiones ratifican el objetivo y la hipótesis ya que con la investigación que se vació de los municipios de los Estados de Veracruz, Chihuahua y México se puede notar que aun a los municipios es necesario trabajar en aspectos de formación de personal del servicio público, transparencia en los recursos y organización y planificación en los programas, pues esto permitirá brindar

mayor atención a las sociedades y a la administración pública local. Las reformas administrativas en los asuntos públicos de los municipios entonces son ineludibles para mejorar y tomar en cuenta estos objetos de estudio que ayudaran a conservar una sana relación entre los gobiernos y sus ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

Arne F. Leemans, (1978). "Reforma administrativa". En *Revista INAP* [en línea] 1978, n° 35. Disponible en [http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA\\_A\\_P/rap\\_35\\_1978.pdf](http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_35_1978.pdf)

Armijo, Marianela (2009). *Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. ILPES/CEPAL 2009

Anexo XIV. Ley organiza del presupuesto de la federación 1928, art 2 pág. 369. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3359/15.pdf>

Baena de Alcázar, Mariano. "Del Estado de bienestar al ocaso de la nueva gestión pública. La administración pública postmoderna". Disponible en <http://www.moreyabogados.com/articulos/CongresoBaena.pdf>

Beltrán y Puga (1980). *El predominio de las presiones políticas. Sobre el ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales*. México, INAP.

Cabrero Mendoza, Enrique (2000). *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal*. México, CIDE.

Cadena, I. Cecilia (2005), *Administración pública y procesos políticos en México*, México, Porrúa

Campero Cardenal, Gildardo, (1982). *La reforma administrativa en américa latina*. México, Serie paxis. INAP.

Carrillo castro, Alejandro (1978). *La reforma administrativa en México*. México, INAP

Carrillo Castro, Alejandro (1980). *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México. (1971-1979)*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Carrillo Castro, Alejandro, (1980). *La reforma administrativa en México. Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Carrillo Castro Alejandro y Campero Cárdenas Gildardo Héctor, (2005). "Propuesta del gobierno de Fox para reformar la Administración Pública", en Uvalle Ricardo (comp.), *Perfil contemporáneo de la Administración pública*, Toluca, IAPEM

Chanes Nieto, José, (1975). *"Conceptualización y alcance de la reforma administrativa"*. *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*. México, INAP.

Chanes Nieto José. Aspectos fundamentales de la evolución de la administración pública mexicana (1952-1974). En XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1974, En INAP [en línea] XVI congreso internacional de ciencias administrativas. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1685/10.pdf>

Cedillo, Miguel A. "los desafíos de una nueva normatividad", en Mauricio Merino (coord...), los desafíos del servicio profesional de carrera en México, México, CIDE-SEP. 2006

CEDET-UNSM, Argentina, 2012. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3917566>

CIDE. Asesoría para la reforma del servicio profesional de carrera en la administración pública federal. Mayo 2007.

CLAD (1979). Experiencias nacionales en reforma administrativa: primer coloquio. Estrategias y metodologías. México, CLAD.

Diario Oficial de la Federación. Programa para un gobierno cercano y moderno 2013-2018. Tomo DCCXIX, No. 22. México, D.F, viernes 30 de agosto del 2013.

Diario oficial de la federación. 28/05/1996. Programa de modernización de la administración pública 1995 - 2000. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996)

Diario oficial de la federación. 10/09/2008. 2da sección. Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013)

Diario Oficial de la federación, 29/06/1983. Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4809751&fecha=29/06/1983](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4809751&fecha=29/06/1983)

Dionisio Pérez-Jácome Friscione. SHCP, en línea: [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Documents/Pbr\\_Mex\\_02072012.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf).

Dussauge Laguna, Mauricio I, (2009). "La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades". En *revista Gestión y Política Pública* [en línea] 2009, XVIII (Sin mes). Disponible en: <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=13311978006>.

Echabarria Eriznabarreta, Koldo, (2000). Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelo conceptual. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 18 (Oct. 2000). Caracas.

Flores Alonzo, María de Lourdes, (2003). "Reforma del estado y reforma administrativa. Centro de estudios sociales y de opinión pública". Cámara de diputados. LVIII legislatura. 2003. En [http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/22819/110333/file/DAHC\\_0002%20Reforma%20del%20Estado%20y%20reforma%20Administrativa.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/22819/110333/file/DAHC_0002%20Reforma%20del%20Estado%20y%20reforma%20Administrativa.pdf)

García Sánchez, Isabel María, (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Instituto de estudios fiscales 2007, universidad de salamanca. En *revista de presupuesto y gasto público* #47, [en línea]. Disponible en : [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf)

Gómez Cárdenas, Carlos Wladimir (2012). "Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el postburocratismo, la responsabilización o la hibridez". En *Revista Dialnet* [en línea] CONICET,

Guerrero, Omar, (1992). *El estado en la era de la modernización*. México, plaza y Valdez.

Guerrero, Omar (1984). El departamento de contraloría 1917—1933. En *Revista de administración pública* número 57-58 enero-junio, año 1984[en línea]. Disponible en: <http://www.omarguerrero.org/articulos/articulos/DeptoContralor.pdf>

Guerrero, Omar, (1989). *El estado y la administración pública en México. Una investigación sobre la actividad del estado mexicano en retrospectiva y prospectiva*. México, INAP.

Huntington P., Samuel, (1992). *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Argentina, Paidós,

[http://www.sep.gob.mx/es/sep1/6\\_de\\_junio#.VmRz\\_bjhCM9](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/6_de_junio#.VmRz_bjhCM9)

<http://observatorio.apweb.mx/>

<http://www.gob.mx/inafed>

Inafed. Introducción a la administración pública y el gobierno municipal. SEGOB. México 2008.

Instituto de desarrollo municipal (1999). El ABC del gobierno municipal. México, PRD.

Jara Heriberto y Acosta José Octavio. Organización de la administración pública municipal (1999). El ABC del Gobierno municipal. IDM (instituto de desarrollo municipal)

L. Negretto Gabriel, (2010). *Reforma Política y Democratización. Claves del cambio institucional en México*. México, CIDE.

Lindblom, Charles, (1992) “Todavía tratando de salir del paso”, Aguilar, Luis, La hechura de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Mainero, Carlos E (2000), *La administración pública mexicana*, México, Tercer milenio.

Majone Giandomenico y la Spina Antonio, (1993). “El estado regulador”. En revista gestión y política pública [en línea] vol. II, núm. 2, año 1993. [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.II\\_No.II\\_2dosem/MG\\_Vol.II\\_No.II\\_2dosem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.II_No.II_2dosem/MG_Vol.II_No.II_2dosem.pdf)

Martner Gonzalo (1984), en papel de la reforma administrativa en la estrategia del desarrollo, en Kliksberg Bernardo. La reforma de la administración pública en américa latina, España, INAP.

Mejía Lira, José. (1992). Las prácticas de la planeación en las administraciones públicas municipales. La experiencia mexicana. En revista de gestión y política pública, vol. 1, núm. I. Julio-diciembre.

Méndez, José Luis. El servicio profesional de carrera en la administración pública federal. En revista de Políticas públicas. Colegio de México, México (2007)

Moreno Rodríguez Rodrigo, (1980). *La administración pública federal en México*. México, UNAM.

Mularz, Jordán. “Teoría de la administración I: paradigmas y debates en torno a la reforma administrativa”. En: [www.monografias.com/trabajos13/parde/parde.shtml](http://www.monografias.com/trabajos13/parde/parde.shtml)

Olivos Campos, José René. La profesionalización en los gobiernos municipales en México. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct. 2003.

Ontza, Juan (1980). La Política. España, Bilbao. Ed Mensajero

Pardo, María del Carmen, (1991). *Modernización Administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. México. INAP.

Pardo, María del Carmen (2005). *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*. México, Auditoría superior de la federación.

Pardo María del Carmen (2007). *La gerencialización de la administración*. México.

Pardo, María del Carmen (2001), “La ‘nueva’ estructura del gobierno”, en Enlace, núm. 51, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública

Pardo María del Carmen, (2005). “Propuesta del gobierno de Fox para reformar la Administración Pública”, en Uvalle Ricardo (comp.), *Perfil contemporáneo de la Administración pública*, Toluca, IAPEM.

Pichardo Pagaza, Ignacio. (2004), *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. México, COLMEX, UNAM.

Pichardo Ignacio (1972). *Diez años de planificación y administración pública en México*. México, INAP, 1974.

Presidencia de la república (1977). *Bases jurídicas de la reforma administrativa del gobierno federal*. México,

Presidencia de la Republica. Bases jurídicas de la reforma administrativa del gobierno federal. Coordinación general de estudios administrativos de la presidencia de la república. México, 1977.

Rabasa Emiliano, (2006). *El pensamiento político del constituyente de 1856-1857*. México, Porrúa, 2006.

Restrepo Medina Manuel Alberto (2009). “Burocracia, gerencia pública y gobernanza”. En *Revista diálogos de saberes*. Revista N| 30, junio del 2009. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3224477.pdf>.

Reynoso Soto, Selene Rosa María. *Manual básico para la administración pública*. México, IAPEM, 2003.

Roel Rodríguez Santiago, (1998). La reforma administrativa como ventaja competitiva. *En revista de comercio exterior. BANCOMEXT*. [En línea] Vol. 48. Núm. 10. México. Octubre de 1998. Visto en [http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/351/13/octubre\\_1998.pdf](http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/351/13/octubre_1998.pdf)

Rodríguez Velazco Carlos, (1999). “Reformas al artículo 115 constitucional: Fortalecimiento municipal”. En *Revista Crónica Legislativa/ No. 8, 3ra época, 16 mayo/ 15 junio de 1999*. [En línea]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont8/Cronica8.pdf>

Sánchez González, José Juan, (1998) *Administración pública y reforma del estado*. México, INAP. Premio inap 1997.

Sánchez González, José Juan, (2004). *Reforma, modernización e innovación de la administración pública en México*. México, Porrúa- IAPQROO.

Sánchez González, José Juan, (2009). “La dimensión ciudadana en las reformas de la administración pública” en *Revista chilena de administración pública/ No 13*, [en Línea] Junio del 2009. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3329716.pdf>

Sánchez Gonzales, José Juan (2010). La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón. *En Revista de Administración Publica* [en Línea] núm. 123, volumen XLV, no3, Sep.-Dic. 2010. Disponible en: [http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA\\_A\\_P/rap123.pdf](http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap123.pdf)

Sánchez Gonzales, José Juan (2009). La administración pública de Vicente Fox: del modelo estratégico de innovación gubernamental a la agenda del buen gobierno. *Espacios públicos* [en línea], vol.12, núm. 24, abril, 2009. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/676/67611167002.pdf>

Sosa José (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. México, Siglo XXI.

Valencia Carmona, Salvador, (2001). “La reforma constitucional de 1999 al municipio”. En *Revista Mexicana de Derecho Constitucional/ No. 4*, [en Línea] Enero-junio 2001. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/indice.htm?n=4>

Vicher, Diana, (2005). *De la reforma administrativa a la reforma neogerencial en Hispanoamérica*. México, INAP.