



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

**Implementación del Modelo de Innovación y Calidad
Intragob en la Administración Pública Mexicana**

**TRABAJO MONOGRÁFICO
En la modalidad de investigación documental**

**Para obtener el grado de
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**Presenta
Luz María Martínez Valenzuela**

**Asesores:
M.C. Adela Vazquez Trejo
Lic. Horacio Espinosa Coria
Lic. Oscar Luque Rodríguez**

Chetumal, Quintana Roo, México, junio de 2008.



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

Trabajo Monográfico elaborado bajo la supervisión del comité del programa de Licenciatura y aprobada como requisito para obtener el grado de:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

COMITÉ DE TESIS

Asesor: _____
M.C. Adela Vázquez Trejo

Asesor : _____
Lic. Horacio Espinosa Coria

Asesor:: _____
Lic. Oscar Luque Rodríguez

Chetumal, Quintana Roo, México, junio de 2008

Dedicatorias.

Gracias a Dios, por todas las personas maravillosas que puso en mi camino, para que llegará este momento. Y por todo lo demás.

A mi madre, Sandra Luz Valenzuela Sánchez, por ser fuente de inspiración para la superación tanto personal como profesional.

A mis tías, Irma y Alma Rosa Valenzuela Sánchez, por siempre estar al pendiente de mi. Gracias a mi tía Alma, por haberme dado la oportunidad de haber estudiado una carrera.

A mi amado esposo, René Almeida Grajeda, porque cuando ya me había dado por vencida me brindó nuevo ánimo para finalizar lo que se comenzó. Por su apoyo, su comprensión y su amor.

A mi hijo, René Rafael, que es mi mayor orgullo. Para que llegues mucho más lejos de lo que tus padres pudieron haber llegado.

A mis hermanos, Marcos y Omar, a este último por haberme ayudado con las vueltas. A mis primos Alma Deborah, Pamela, Kabirt y Natalia para que de igual manera concluyan todo lo que inicien.

A mi papá, Marcos Martínez Delfín, esperando que esto le haga sentirse más orgulloso.

A mis maestros, mis asesores, en especial a la Mtra. Adela Vázquez Trejo, por todo su apoyo y su especial forma de alentar a los alumnos, realmente muchas gracias.

ÍNDICE

Introducción.....	1
Capítulo1. La innovación de la administración y gestión pública en la era global: en busca de la reinención del gobierno.	6
1.1. Contexto internacional.....	6
1.1.1 La nueva administración pública.	6
1.2 Los nuevos modelos de la gestión pública.	10
1.2.1 Contexto internacional.....	11
1.3 La modernización del Estado mexicano a través de su administración pública.....	13
1.3.1 Antecedentes.....	13
1.3.2 Innovación gubernamental para la Administración pública.	15
Capítulo 2. Estudio del Modelo de Innovación y calidad INTRAGOB en México.....	19
2.1 Antecedentes.....	19
2.2 Modelo de Innovación y Calidad Intragob.....	20
2.2.1 Criterios para la implementación del Modelo de Calidad Intragob.....	21
2.3 Requisitos para la aplicación de los criterios.....	26
2.4 Componentes del Modelo de Innovación gubernamental.	36
2.4.1 Planeación estratégica.....	37
2.4.2 Enfoque de Calidad	38
2.4.3 Reingeniería de procesos.....	41
2.4.4 Gobierno electrónico (e-gobierno).	42
2.4.5 Código de ética	44
2.4.6 Combate a la corrupción.....	46
2.4.7 Innovación	48
2.4.8 Servicio Civil de Carrera.	50
Capitulo 3. Retos y paradojas en la aplicación del Modelo de Innovación y Calidad Intragob en la Administración Pública.	52
3.1 Gobierno y Administración Pública: Retos en la aplicación del Modelo de Innovación Gubernamental.	52
3.1.1 Problemas de aplicación.	52
3.2 Paradojas del Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental	59
3.2.1 Definición de paradoja.....	59
3.2.2 Paradoja en el Servicio Público	61
3.2.3 Paradoja en la burocracia.....	64
3.2.4 Paradoja en la Calidad.	67
3.2.5 Paradoja en la Reinención del gobierno: México y América Latina.	69
4. Conclusiones.....	72
Bibliografía.....	73
Hemerografía.....	74
Ciberografía.....	74

Introducción.

Las Relaciones internacionales (RI) se han visto en la necesidad de prestar una particular atención a los lazos y relaciones existentes entre los varios niveles de análisis, desde el individuo, y grupos de individuos, pasando por las unidades políticas, hasta llegar al sistema internacional¹. También se afirma que el estudio de las Relaciones internacionales debe orientarse principalmente hacia los problemas substantivos, relevantes de nuestro mundo, elaborando teorías tanto de análisis cuantitativo como cualitativo².

La Administración pública (Ap) puede ser entendida como una unidad política dentro del Estado, porque es ésta la que refiere al conjunto de funciones desempeñadas por órganos de la Federación, de los estados y municipios cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales, de la población en cuanto a servicios públicos se refiere.

Con la alternancia política que tuvo México en el 2000, la aplicación del Modelo de Innovación y Calidad Intragob implementado en la Administración pública del país, durante el sexenio del Lic. Vicente Fox Quesada (2000-2006) se hizo trascendental. Ya que con ésta se tiende a aplicar las sugerencias efectuadas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) de una manera más activa, hacia las políticas públicas en el ámbito administrativo.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) desde su fundación en 1961, se ha dado a la tarea de establecer entre sus Estados miembros (29 países), las pautas para proporcionar un crecimiento y desarrollo económico, político y social. Esto a través del impacto que se da en las esferas de sus políticas públicas las cuales abarcan la cultura, la educación, ciencia, tecnología, el ámbito militar, gestión gubernamental, entre otros.

México forma parte activa de la OCDE desde el 18 de mayo de 1994, con ello asumió los compromisos y las obligaciones que de esta organización emanen adquiriendo de igual manera los beneficios por los cuales la ésta fue formada. Por ende es importante acentuar que el Estado mexicano está supeditado a mantenerse en dos acciones fundamentales: la primera es la evaluación, donde entre los estados miembros se

¹ Arenal del, Celestino. Introducción a las Relaciones Internacionales. Ed. Rei, 1996, México; Pág. 1-2.

² Ibid.

establecen métodos de ayuda, en la actuación que hace un gobierno con otros. Y la segunda es la presión, aquí se efectúan sugerencias y se hacen publicaciones con comentarios dirigidos a los Estados miembros adherentes.

La era de la globalización se ha vuelto imperante para todos los Estados democráticos. Actualmente organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la OCDE cobran mayor influencia en las políticas subsecuentes a lo económico, político y social. El ejemplo más claro es la adaptación de un Modelo de Innovación Gubernamental por parte de México, el cual surgió de los comentarios y observaciones efectuados por este último.

La implementación de una reforma en la Administración pública en México (APM) ciertamente es necesaria, sin embargo ante la globalización, se debe tomar en cuenta aspectos que van desde el ámbito social (calidad de vida de las personas, salud, educación, etc) hasta el estudio del manejo de la Administración pública en otros sexenios.

Los estudios efectuados en los años 80 por la OCDE contemplaron dentro de sus múltiples sugerencias, la instauración de ver al Estado ya no como un gran benefactor; sino como una empresa ya que según la publicación esto aumentaría la eficiencia en sus servicios, se reducirían los costos y habría mayor transparencia. De esta manera el ciudadano pasaba a ser el usuario (cliente) de los servicios que éste otorga.

La Innovación gubernamental en México (en comparación a los otros miembros de la OCDE) se inició tarde ya que sólo en el 2000, ésta pasó a tener una relevancia significativa que acentuaba al gobierno como un ente político-administrativo rebasado en la manera de dar respuesta y solución a los problemas internos de corte social.

La OCDE en su informe denominado *Modernising Government: The Way Forward* (El futuro de la modernización del Estado) expuso lo siguiente: "En los últimos 20 años, se han introducido cambios sustanciales en la forma de gestionar el sector público. La mayoría de las Administraciones públicas de la OCDE se han hecho más eficientes, más transparentes y atentas a los administrados, más flexibles, y más centradas en resultados. Sin embargo, dado que la organización de la Administración pública está inexorablemente vinculada a instituciones de gobierno público, los responsables de las reformas tienen que ser conscientes de los posibles efectos que éstas pueden tener en

los valores que rigen el gobierno”³. Todo ello aludiendo a que era necesario hacer reestructuraciones a los gobiernos mundiales.

Las reformas hacia la Administración pública en el ámbito internacional, se han venido dando desde 1974 en Estados Unidos. Posteriormente se dio un gran auge en 1989 con el termino de la Guerra Fría, donde se fue acelerando la globalización. En países como Francia, Italia y la Unión Americana en 1990 se habla de la necesidad de “reinventar al gobierno” para consolidar a las nuevas democracias e incluirlos en su nueva manera de comerciar. Así mismo en Estados Unidos en 1996 se comienza a dialogar de una revolución electrónica del gobierno, lo que posteriormente sería el e-gobierno.

Ese mismo año, la Fundación Ford impulsa programas en Chile y Brasil para la gestión local con estímulos hacia la innovación. En 1997 la OCDE saca una publicación que aborda la necesidad de innovar a los gobiernos, para enfrentar los cambios que la sociedad mundial ha estado viviendo desde la caída del máximo exponente del socialismo. En 1998 España funda el Instituto de Gobernabilidad de Cataluña.

El Estado mexicano, en el 2000 crea la Oficina de la Presidencia para la Calidad e Innovación Gubernamental. El 21 de enero de 2001 en un documento llamado Buen Gobierno “Modelo Estratégico para Innovación y Calidad Gubernamental”, se presentan las reformas aplicadas hacia la Administración pública. El documento se destaca porque enuncia la concretización de la democracia como una competencia entre países democráticos. También cabe mencionar que en las publicaciones de la OCDE, se empeñan por proporcionar apoyo a los países “con buen gobierno”.

El objetivo principal de este trabajo monográfico se enfoca en el estudio del Modelo de innovación y calidad Intragob, ya que este permite conocer la directriz que el Gobierno federal de ese sexenio optó para efectuar una renovación e innovación en la Administración pública del país. Este modelo en concreto, es la adición de casos de éxitos que países desarrollados han implementado dando como resultado satisfacción en los servicio públicos propios de cada país.

³ OCDE. *Modernising Government: The Way Forward*. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/10/35575229.pdf>

El Modelo en sí, procura dentro de sus componentes establecer líneas para fortalecer la democracia conteniendo puntos concretos para tal acción como lo son: el combate a la corrupción, la transparencia, el servicio civil de carrera, entre otros. Y aunque el esquema está diseñado para corresponder a los estándares de calidad internacionales (ISO), todavía requiere de perfeccionamiento en su aplicación y adopción.

El trabajo presentado, se compone de tres partes o capítulos. El primer capítulo llamado "La innovación de la administración y gestión pública", hace una reseña contextual tanto en lo internacional como nacional a cerca de los novedosos cambios que la Administración pública ha tenido para reinventar los gobiernos. También hace mención de los nuevos modelos implementados para la gestión pública.

El segundo capítulo denominado "Estudio del Modelo de Innovación y Calidad Intragob", aborda específicamente la exposición de dicho Modelo desde sus principios hasta sus componentes. Y para una buena exposición del tema, se decidió efectuar una disección entre el Modelo de Innovación Gubernamental, y el de Calidad Intragob; esto con el fin de permitir al lector la identificación plena de los componentes de dicho modelo en sí.

El tercer y último capítulo citado como "Retos y paradojas en la aplicación del Modelo de Innovación y Calidad Intragob en la AP", reflexiona acerca de los alcances y obstáculos que existen para conseguir los resultados que se desean de dicho Modelo en la Ap. Así mismo en este capítulo también se mencionan cuatro paradojas identificadas de dicho Modelo. Y también hace una revisión general de cómo tratan el tema de la innovación gubernamental, otros países notables de América Latina.

La investigación monográfica concluye con cinco observaciones centradas en el manejo de la aplicación de dicho Modelo, las cuales se basan en evidenciar que dicho plan fue diseñado para países como Estados Unidos, Inglaterra, Francia. Estados, que no son equiparables con un país como México; y que sin embargo éste último lo adoptó como viable para acabar con "males" sociales, como la corrupción, el tráfico de influencia, etc.

Así mismo es notorio en la conclusión, como otros países latinoamericanos manejan la innovación gubernamental de una manera más homogénea. Sin embargo también es evidente que el Modelo puede ser trascendental, toda vez que éste logró constituirse como un mecanismo de "freno" y diferenciación entre lo público y lo político.

Capítulo 1. La innovación de la administración y gestión pública en la era global: en busca de la reinención del gobierno.

1.1. Contexto internacional

Derivado de las políticas neoliberales (y de la misma globalización) promovidas por los organismos internacionales, entre ellos la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los países miembros de este organismo internacional, se han dado a la tarea de rediseñar la forma de gobernar utilizando mecanismos y métodos que estriban en hacer del Estado una verdadera “empresa social”⁴, orientada a atender a un ciudadano visto como usuario o cliente, con el fin de que las sociedades democráticas logren la satisfacción total tanto en lo interno como en lo externo. Para lograrlo, todos los Estados democráticos deberán tener una visión futura de cómo aumentar sus capacidades para la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos. Por ende la OCDE inició una serie de estudios dirigidos hacia la innovación de la gestión y administración pública.

Esta nueva orientación del Estado es a la que más recurren los especialistas para implementar modelos innovadores de administración y gestión pública. En todo caso, existe la aplicación real de estos modelos en la administración y gestión pública mexicana, y obviamente en sus políticas públicas.

1.1.1 La nueva administración pública.

Uno de los autores que tratan los temas referentes al impacto que la globalización ha tenido en los gobiernos nacionales, en cuanto a la forma y manera de conducir la Administración pública, es Roberto Avalos Aguilar, Investigador del Instituto Nacional de Administración Pública.

⁴ Es una apreciación personal, a partir de un suplemento de análisis que se publicaba los fines de semana por El Financiero. El encabezado de éste en diciembre del 2000 decía: “El Estado como una empresa”, obviamente enfocado a enfatizar el desempeño empresarial que daría, Vicente Fox Quesada a la presidencia.

El autor señala que la administración pública “se encuentra en una encrucijada, ya que por una parte, las nuevas tendencias obligan al Estado a disminuir su participación en las economías nacionales (Estado Mínimo), mientras por el otro, ha de aumentar su eficacia y responsabilidad en atención a las demandas ciudadanas, en particular a lo referente a las políticas sociales”⁵. El segundo nivel de análisis se refiere al carácter adjetivo de la administración pública: es decir; eficiencia, eficacia, responsabilidad, disciplina y realismo⁶. De este último punto, se podría desprender el modelo de calidad que estudiaremos más adelante.

Para Avalos los requisitos mínimos para generar el cambio en la administración pública son los siguientes cuatro puntos:

1. El origen del cambio. En este primer punto se requiere reconocer con claridad, cuál es el origen que provoca un desajuste en la actividad pública. Para ello, se sugieren siete criterios de análisis.

a) El primer criterio es el del realismo, el cual comprende una clara identificación del origen del cambio.

b) En segundo término, es la selectividad, la cual hace énfasis en la selección y depuración del origen del cambio.

c) El énfasis en los resultados (eventuales) permite identificar las tendencias de la gestión pública (aunque no su origen), así como la necesidad de incluir mayor pragmatismo en las mismas.

d) El cuarto criterio, se refiere al reconocimiento de la heterogeneidad. La diversidad es punto de partida imprescindible en la identificación del cambio, este se acentúa con la llamada globalización de la economía.

e) El quinto criterio es el de la autonomía y descentralización con responsabilidad. En éste, se reconoce que el cambio no sólo tiene su origen en la propia gestión pública,

⁵ Ávalos Aguilar, Roberto. Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva. En: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc1.htm>

⁶ Ibid

sino que también dentro de las esferas sociales, cualquiera que sea el ámbito territorial en el que se encuentre inmerso.

f) El sexto criterio es de la flexibilidad, en el cual no sólo se requiere ser flexible en los procesos administrativos, sino en la identificación y reconocimiento del cambio.

g) El último criterio es el de la transparencia. Este permite incrementar la eficacia y la eficiencia en la gestión pública, tal y como lo señala Cabrero⁷. La flexibilidad tiene una connotación especial en la administración pública mexicana, puesto que una de sus características es la rigidez en sus procesos.

2. *Canalización del cambio.* Teniendo como marco teórico el enfoque de sistemas, la canalización del cambio se ubica en la llamada "caja negra" o procesador del sistema. Es decir, nos encontramos dentro del proceso decisorio de la administración pública. La canalización del cambio puede desarrollarse a través del funcionario estratega⁸.

3. *Instrumentación del cambio* Una vez localizada la canalización del cambio, se requiere implementar el mismo. Para ello, se requiere definir el enfoque público institucional del proceso gerencial.

4. *Hacia la innovación.* El cambio, no se limita a una serie de adopción de políticas o tareas diversas, sino que requiere que éstas superen a las que actualmente existen. La innovación comprende aspectos tales como la mejoría en la coordinación entre las unidades administrativas a nivel horizontal y vertical.

Por último, Avalos menciona que en el proceso de innovación se requiere un mejoramiento en la *gestión de los recursos humanos*. Para ello son tres las líneas de acción: capacitación, remuneración y relaciones laborales. Por lo que se refiere a la capacitación, las técnicas gerenciales permiten innovar el perfil de la actividad pública, así como fortalecer sus cuadros estratégicos, coordinadores y operativos. Sin embargo, para lograr una óptima capacitación se requiere de un diagnóstico integral y

⁷ Enrique Cabrero es Doctor en gestión pública, director general del CIDE. El autor menciona en reiteradas ocasiones sus estudios al respecto.

⁸ Avalos denomina de esta manera al funcionario que tiene un enfoque tecnócrata y político para buscar la funcionalidad de ambas, y volverse un catalizador del cambio organizacional. Para mayor información consulte <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc1.htm>

sistematizado del quehacer típico del funcionario. Finalmente el autor menciona, que la gestión pública innovadora debe de reconocer cuatro niveles de profundidad:

1. Funcional. Éste se refiere al mejoramiento del proceso administrativo y al uso más eficiente de los recursos.
2. Estructural. Ésta se refiere a las reformas administrativas, que incluyen nuevas estructuras y formas organizacionales.
3. Comportamental. Tiene que ver con las nuevas actitudes y valores. Es el reconocimiento de la tendencia al conflicto.
4. Relacional. Éste se refiere a nuevas formas de relación entre la organización y la sociedad. Aquí se destacan las formas de interlocución de la organización con su entorno.

Por su parte, Raúl Salvano Rodríguez indica que para que una institución pública sea administrable, debe de implicar que su estructura sea ágil, flexible, y adaptable a los desafíos de la globalización y al mismo tiempo sensible a los excluidos del desarrollo (grupos sociales mayoritarios)⁹ .

El Dr. Salvano también manifiesta que para poder poner en marcha un proyecto de innovación gubernamental en una institución, es preciso partir de su funcionamiento y efectividad, y claro, de las variables que existan en su realidad organizacional.¹⁰

A partir de una experiencia laboral de dos años siete meses, en la delegación federal de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), se observó que la recién formada institución¹¹, se encontraba inmersa en una reconstitución (o reingeniería) en sus funciones; es decir, a pesar de conocer los procesos en los programas del sector agrícola, ganadero y rural, éstos tenían a su vez nuevos programas de apoyo, que debían ser estudiados, en sus reglas de operación y ejecución, contando también con los otros sectores (Pesca y Alimentación) que se anexaron en el 2000.

⁹ IAPQROO. Memoria Diplomado: Liderazgo para la innovación de la gestión gubernamental. Ed. IAPQROO, México, 2002. Pág. 25

¹⁰ Ibid. Pág. 26

¹¹ La SAGARPA se formó en el 2000, en la administración de Vicente Fox cuando se anexa a ésta Pesca y Alimentación.

El Dr. Salvano hace referencia a que existen problemas estructurales en las instituciones públicas y que se necesita hacer un análisis a conciencia, antes de aplicar un modelo de innovación gubernamental. Entre los problemas que el distinguido catedrático expone se encuentran¹²:

- Problemas en la planeación institucional
- Problemas de organización
- Problemas de integración
- Problemas de dirección
- Problemas de control

Y por su puesto sus variables:

- Variables del personal
- Variables normativas
- Variables contextuales
- Variables tecnológicas

El autor concluye que la innovación gubernamental es un recurso político de los gobiernos democráticos, para romper estilos autoritarios de gestión y combatir la corrupción, lo que a su vez requiere de una nueva cultura laboral basada en valores y de liderazgos renovados¹³.

1.2 Los nuevos modelos de la gestión pública.

Debido a la estandarización producida por la aplicación de modelos neoliberales dentro de la era de la globalización, se desprenden nuevas maneras de conducción en la gestión pública; esto con la finalidad de que los Estados tengan administraciones públicas semejantes y que busquen el mismo objetivo: su desarrollo equitativo.

¹² IAPQROO. Memoria Diplomado: Liderazgo para la innovación de la gestión gubernamental. Ed. IAPROO, México, 2002. Págs. 26, 27, 30, 31

¹³ Ibid. Pág 33

1.2.1 Contexto internacional

La Nueva Gestión Pública o *New Public Management* (como conjunto de técnicas y principios innovadores gerenciales surgidos desde el ámbito privado) ha desplazado, desde mediados de los ochenta, al paradigma burocrático de administración pública también conocido como weberiano. Este supuesto nuevo paradigma, desarrollado principalmente en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, ha producido una transformación radical en la forma de gerenciar el Estado y la administración pública¹⁴.

Un ejemplo es que en Argentina no hubo discusión sistemática sobre los principios de la Nueva Gestión Pública y su aplicabilidad; además se ignoraron algunos trabajos que han planteado la inconveniencia de transferir estas ideas a países en desarrollo (subdesarrollados), debido a los problemas que suscita la escasa capacidad de la gobernabilidad y los altos índices de corrupción¹⁵.

La administración pública tradicional (APT) que corresponde al modelo Weberiano hizo hincapié en destacar las características que la administración pública debía desarrollar, por ejemplo: la separación de los cargos públicos de las personas que los ocupan, la organización jerárquica basada en la autoridad, la confianza en los expedientes y las órdenes escritas, su hincapié en una administración desinteresada e impersonal en sus contactos con los ciudadanos y funcionarios y su profundo desinterés en la suerte de la política, expresado en la separación política-administración. Se asumió que toda administración debía desplegar estos valores para favorecer el desarrollo del capitalismo industrial y la sociedad moderna¹⁶.

Para mediados del siglo XX, estos postulados ya habían sido rebasados por una fuerte corriente crítica que los calificaba de poco científicos y que hacía referencia a la poca eficiencia que éstos aportaban hacia la Administración Pública. Otros trataron de rescatar los valores de la APT en aspectos como la integridad, el profesionalismo y ética profesional. Estos defensores del modelo weberiano fueron cuestionados acerca de la eficiencia y la capacidad de respuesta que la administración pública tradicional tenía en relación a la ciudadanía. Para los años noventa las caricaturas plasmadas

¹⁴ Rusailh, Juan José. De la Administración Pública Tradicional al New Public Management: Ideas confusas y conceptos útiles. En: http://www.espaciospoliticos.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=2

¹⁵ Ibid

¹⁶ Ibid

hacia este modelo se basan en una sólo cosa: la burocracia, en donde el burócrata sólo se ocupa y preocupa por sus propias necesidades y perspectivas.

Con el fenómeno de la globalización y la búsqueda de modelos para estandarizar las administraciones públicas, países en vías de desarrollo como México han importado estos modelos desde las naciones de origen como el Reino Unido. Por ende la gestión pública es patrocinada por los países anglosajones, creadores de este patrón de administración pública.

1.2.1.1 Modelo gestor

La propuesta central del modelo gestor radica en una "buena" administración gerencial, luego de desechar un modelo de "mala" administración burocrática, eliminando la desconexión entre principios y resultados, observable bajo el modelo burocrático. Debido a que la administración pública debe adaptarse a las nuevas realidades de la economía mundial, misma que está en una marcha continua y no puede detenerse, su nivel de implementabilidad sólo puede elevarse cambiando de modelo de operación.

1.2.1.2 Modelo neo-gestor.

El modelo neo-gestor contemporáneo se caracteriza por cinco rasgos: el mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración. Bajo la variante estadounidense se conoce como gobierno empresarial y esquema post-burocrático. Concebido en la escala global, constituye el modelo OCDE¹⁷.

1.2.1.3 Modelo OCDE

Hacia 1979 en Madrid se celebró una conferencia sobre el manejo del cambio para la administración pública. La OCDE hizo su primer requerimiento para apremiar el mejoramiento de la administración pública con miras al crecimiento de la economía de mercado. A partir de entonces esta organización se convirtió en la cabeza internacional

¹⁷ Guerrero, Omar. Nuevos Modelos de gestión pública. En: <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>

de un nuevo movimiento gerencial. Sin embargo, el primer desarrollo integral de ese modelo apareció hasta 1987, como un informe redactado por el Comité de Cooperación Técnica de la misma organización. Su tesis central consistió en la orientación hacia el cliente: debido a que los ciudadanos estaban influidos principalmente por los bienes tutelares como la educación, salud y recursos proporcionados por el Estado benefactor, existía el problema central de cómo financiar un enorme gasto con cargo a los ingresos del erario público. La solución se materializó en la tesis primigenia de la gestión pública de la OCDE: la orientación hacia el cliente¹⁸.

1.2.1.4 Modelo pos-burocrático

El modelo pos-burocrático parte del uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (empowerment) y flexibilidad. Estos términos están siendo utilizados por quienes, tratando de mejorar las operaciones gubernamentales en Estados Unidos de América, aceptan explícitamente que el paradigma burocrático ya no es la fuente más relevante de las ideas y las argumentaciones acerca de la gestión pública.

1.3 La modernización del Estado mexicano a través de su administración pública.

1.3.1 Antecedentes.

En México la innovación de la gestión pública tomó fuerza en los últimos 25 años. Fue en los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988), Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) cuando se contemplaban ya cuatro áreas centrales en la modernización de la misma. En una primera instancia la discusión se centró en el tema de los cambios en la percepción de la soberanía¹⁹ es decir, hasta dónde se le está permitido a uno inmiscuirse en los asuntos del otro y viceversa.

¹⁸ Ibid

¹⁹ Sosa, José. Gobierno y administración pública en México: Apuntes para una discusión abierta. http://iteso.mx/~ppsosa/publicaciones_archivos/Ppsosa_Gob_ap%20Mx.pdf

Posteriormente se estudiaron los cambios en la integración horizontal; es decir, el Gobierno Federal se daba a la tarea de proveer el marco regulatorio de todas las organizaciones públicas, incluidas las estatales y las municipales. Estos esfuerzos se centraron en dos estrategias básicas: a) el combate a la corrupción y la reducción drástica de los márgenes discrecionales para el manejo de los recursos públicos; y b) la intromisión del nivel federal de gobierno en el ejercicio de las facultades reservadas a los gobiernos estatales y municipales²⁰. Para ello se contaba con la ayuda de un órgano de control interno que estaba a cargo de la:

Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a partir de 1995 bajo la denominación de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo- mediante el uso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y más recientemente mediante el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP); las actividades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el marco creado a partir de la ya varias veces reformada Ley de Coordinación Fiscal; las actividades de la Secretaría de Gobernación a partir de la reforma municipal de 1983 y los sucesivos ajustes a la política de vinculación con los gobiernos estatales y municipales a través de organismos como el Centro Nacional de Estudios Municipales, cuya denominación varió en 1989 a Centro Nacional de Desarrollo Municipal; y las actividades de la Secretaría de Desarrollo Social resultantes, primero, de la creación del Programa Nacional de Solidaridad entre 1989 y 1994 y después, de la transferencia de recursos públicos del ramo XXVI al ramo XXXIII del Presupuesto de Egresos de la Federación²¹.

Asimismo, se dieron los cambios en el terreno económico. Éstos adoptaron las características de la "sociedad de riesgo" la cual consiste en la dependencia que existe respecto de la industria, y de la lógica de acumulación del capital sustentada a su vez en el desarrollo de la ciencia y la tecnología; ello lleva a que la burocracia y los políticos traten de incorporar el riesgo y la incertidumbre en sus decisiones y acciones, mediante la creación y perfeccionamiento continuo de nuevas reglas "institucionales" o lo que ha venido a denominarse como "ingeniería institucional"²².

Por último, los cambios en el bienestar social, los que se encuentran incluidos en todas las políticas e instrumentos públicos cuyo objeto es la atención y mejora de la calidad de vida de la población²³.

Para José Sosa, estudioso de la relación entre la Administración Pública y el Gobierno, las administraciones públicas han dejado de ser estructuras "opacas" de procesamiento de demandas y necesidades sociales; es decir, "cajas negras" a las que se atribuía una

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid

²² Ibid

²³ Ibid

capacidad técnica superior para interpretar dichas demandas y necesidades y ofrecer respuestas adecuadas en cantidad y calidad. Ahora, manifiesta el autor, las administraciones públicas requieren justificar sus acciones y los recursos que absorben haciendo “transparentes” y visibles sus decisiones y las diferentes formulaciones de los fines-medios y causa-efecto que emplean. Lo cual quiere decir, que se ha desplazado el énfasis de la adopción de objetivos y metas en las organizaciones públicas (toma de decisión en el ciclo de las políticas públicas) hacia la construcción de los problemas públicos, y hacia la definición de los mecanismos de gestión que habrán de resolverlos²⁴.

Asimismo, Sosa refiere que, las transformaciones de las administraciones públicas mexicanas de los últimos años constituyen un escenario de mayor diferenciación y pluralidad que abre nuevas vías para la innovación y la mejora permanente del desempeño de funcionarios y organizaciones. Esto por sí solo es un avance importante, sobre todo si se considera que hasta antes de 1982, las posibilidades de cambio y mejora estaban circunscritas a lo que pudiera ocurrir en el nivel federal de gobierno. Además, las innovaciones que tuvieron lugar en ese ámbito durante las dos décadas que van de 1960 a 1980 estuvieron influenciadas por una filosofía en la que, la participación de la población y de los “otros” funcionarios y gobiernos no era un elemento relevante, al considerarse que las reformas administrativas consistían en ajustes y mejoras de carácter “técnico” que, si eran debidamente implantadas, mejorarían por sí mismas la situación tanto de “administrados” como de “administradores”²⁵.

1.3.2 Innovación gubernamental para la Administración pública.

A sólo siete años de haber logrado la alternancia de partidos en el Gobierno y de estar renovando la manera en que la administración pública debe ejercer el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas, la Reforma Administrativa requiere de la contribución comprometida y consistente de la sociedad civil. Para lo

²⁴ Ibid

²⁵ Ibid

cual se exige la construcción de espacios públicos, con la exposición de discursos sustentados y ejercicio de práctica que den fortaleza a la acción de gobernar²⁶.

En México se intenta reformar el sector público con el fin de recuperar la confianza de los ciudadanos, mejorar la competitividad y reducir el déficit. Estas reformas se institucionalizan a través de la Secretaría de la Función Pública, buscando la colaboración de departamentos y entidades de la Administración Pública Federal²⁷.

Esta estrategia de reforma estaba plasmada en la Agenda del Buen Gobierno, que anunció el Ex Presidente de la República, Vicente Fox Quesada (2000-2006) en el año 2002, pretendía simplificar, unificar y hacer más efectivas las acciones para lograr las modificaciones y perfeccionamientos en la administración pública²⁸.

En este contexto, la OCDE publica *"Modernising Government: The Way Forward"* (El futuro de la modernización del Estado), en esta obra se hace una estimación de los últimos 20 años en donde "se han introducido cambios sustanciales en la forma de gestionar el sector público. La mayoría de las Administraciones Públicas de la OCDE se han hecho más eficientes; más transparentes y atentas a los administrados; más flexibles; y más centradas en resultados. Sin embargo, dado que la organización de la Administración Pública está inexorablemente vinculada a instituciones de gobierno público, los responsables de las reformas tienen que ser conscientes de los posibles efectos que éstas pueden tener en los valores que rigen el gobierno"²⁹.

Este organismo internacional también ha señalado los aspectos que, para el funcionamiento de "el buen gobierno", se debe de seguir. Dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

- Combate a la corrupción;
- participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas,
- utilización de buenas prácticas de gobierno;
- motivación de la conducta ética en su más alto nivel;
- capacitación de servidores públicos.

²⁶ Feijoo, María de Carmen. La gobernanza en la administración mexicana "Hay que transformar la burocracia, constituida en amenaza, en aliada para el gobierno de los sistemas." En:

<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=1094>

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ OCDE. Modernising Government: The Way Forward. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/10/35575229.pdf>

Los Gobiernos más eficientes demandan el trabajo de funcionarios eficientes, costos regulatorios menores y mayor productividad, lo cual redundará en mayores inversiones, mejor nivel de empleo y bienestar general.

En el IV Informe de Gobierno, el Ex Presidente Vicente Fox Quesada expresó “que la democracia se sostiene a través de un buen gobierno, del cual, los ciudadanos son el centro de las acciones”. Por ende la misión del buen gobierno es actuar con transparencia, dando cuentas de sus actos, promoviendo una mejor regulación, profesionalizando a sus funcionarios y haciendo uso de tecnologías que permitan dar respuesta de forma eficiente a las demandas de la sociedad³⁰.

Ante esta descripción el equipo de trabajo de Vicente Fox elaboró una agenda denominada “Del Buen Gobierno”; en ésta se pretendía establecer la transformación de los esquemas tradicionales de la administración intentando generar cambios que fueran profundos y permanentes. Sus líneas de acción, como puede verse en la página web de la Secretaría de la Función Pública, son las siguientes³¹:

Gobierno honesto y transparente: buscando recuperar la confianza de la sociedad en sus autoridades y funcionarios.

Gobierno de calidad: buscando mejorar las expectativas de los ciudadanos en los servicios por Estados.

Gobierno profesional: conjuntando la mejor calidad humana en sus planteles.

Gobierno digital: permitiendo el acceso a la información sobre servicios desde casas u oficinas.

Gobierno con mejora regulatoria: garantizando trámites seguros, fáciles y expeditos.

Gobierno que cueste menos: reduciendo gastos para la sociedad.

³⁰ Presidencia de la República. IV Informe de Gobierno, México, 2004, Pág. 363.

³¹ Secretaría de la Función Pública: www.funcionpublica.org.mx

Con ello, se comienza a tener un estudio más palpable, a partir del cual se deduce que la administración pública se constituye a la par en que las necesidades de la sociedad sean satisfechas, y se genere confianza o certidumbre en la manera en que sean utilizados los recursos públicos.

Capítulo 2. Estudio del Modelo de Innovación y calidad INTRAGOB en México

2.1 Antecedentes

La innovación gubernamental empieza a surgir en 1974, como consecuencia de la crisis energética derivada del embargo petrolero de Kuwait a Estados Unidos y Holanda³². La crisis surgió en 1973, a raíz de la decisión de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo Árabes (OAPEC), de no exportar más petróleo a los países que habían apoyado a Israel durante la guerra del Yom Kippur, que enfrentó a Israel con Siria y Egipto. Esta medida incluía a Estados Unidos y a sus aliados de Europa Occidental.

Más tarde, con las políticas neoliberales y de reconversión de Ronald Reagan en Estados Unidos, y la primera ministra inglesa Margaret Thatcher en 1979 comienza la debacle del Estado de bienestar y, como consecuencia, se comienza a estudiar en el seno de las universidades el fenómeno de la innovación para modernizar a los gobiernos³³.

Con la caída del muro de Berlín en 1989 y la destrucción del socialismo ruso, así como el desarrollo acelerado de la tecnología, la globalización y la “unipolaridad” en las Relaciones Internacionales, se abrieron nuevos horizontes para la transformación de los estados y sus gobiernos³⁴.

En 1990 se comienza a hablar en Francia, Italia y Estados Unidos de la necesidad de “Reinventar el Gobierno” para lograr conciliar la oleada democrática mundial con los principios de justicia social³⁵.

En 1996, en Texas, se habla de una revolución electrónica del gobierno y ese mismo año la Fundación Ford impulsa programas en Chile y Brasil de fomento a la ciudadanía

³² IAPQROO. Memoria Diplomado: Liderazgo para la innovación de la gestión gubernamental. México, Ed IAPQROO, 2002. Pág. 22

³³ Ibid

³⁴ Ibid

³⁵ Ibid.

y gestión local, con estímulo a la innovación³⁶. Dicho programa llamado de Ciudadanía, Participación y Políticas Públicas desarrollado por el Departamento de Políticas Públicas del INAP-Universidad de Chile, con el apoyo de la Fundación Ford, se centra en la caracterización y el análisis de los procesos de participación y ejercicio de la ciudadanía tanto en la formulación de las políticas públicas como en su aplicación local³⁷.

En 1998, en España, se funda el Instituto de Gobernabilidad. El Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIG) es un centro público de investigación y formación sin ánimo de lucro que produce, gestiona, aplica y difunde conocimiento sobre la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano sostenible³⁸.

En el 2001 durante la administración de Vicente Fox Quesada, se crea la Oficina de Presidencia para la Innovación Gubernamental, presidida por Ramón Muñoz Gutiérrez³⁹.

2.2 Modelo de Innovación y Calidad Intragob

En México, en donde se busca tener un gobierno moderno, preexiste la necesidad de contraer capacidades básicas como lo son: 1) la capacidad de respuesta para atender las demandas sociales, 2) una capacidad para adecuar los esquemas organizacionales a los cambios que se presentan en el entorno externo e interno, y 3) una capacidad de innovación que permita introducir nuevos enfoques, técnicas y procedimientos para mejorar la gestión pública.⁴⁰

En atención a estas capacidades la Oficina de Presidencia para la Innovación Gubernamental, implementó para el periodo 2001-2006 el *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental*, el cual tenía como objetivo fundamental transformar al gobierno mexicano cumpliendo con las demandas tan anheladas de la sociedad.⁴¹

Este Modelo tiene como propósito dar valor agregado a lo que hace el gobierno. Dicho valor se basa en la capacidad que las diferentes dependencias gubernamentales

³⁶ Ibid. Pág. 23

³⁷ Ibid. Pág. 23

³⁸ Ibid

³⁹ Ibid

⁴⁰ Ibid. Pág. 64

⁴¹ Ibid

(llámense Secretarías, Delegaciones u otras dependencias concentradas en el sector federal) tengan para mejorar sus procesos internos y generar resultados que beneficien a la sociedad mexicana⁴².

La implementación de dicho modelo se describe en una Guía que utiliza siete criterios que el autor, en este caso el Lic. Fernando R González González, considera que deben tomarse en cuenta para trabajar y eficientar las demandas tanto gubernamentales como sociales. De hecho, en el documento se especifica que este modelo es un instrumento que puede ser utilizado tanto en entidades federativas (estados, municipios) como en las dependencias de gobierno, ya que el mismo sólo pretende el establecimiento de las prácticas de gestión pública que han demostrado ser exitosas⁴³.

Esta Guía de tan sólo catorce páginas, sustenta el actuar de la administración pública contemporánea, ya que los siete criterios, que a continuación se presentan, se han vuelto el soporte de la misma.

2.2.1 Criterios para la implementación del Modelo de Calidad Intragob.

El modelo de Calidad Intragob consta de los siguientes criterios⁴⁴:

2.2.2.1 Satisfacción del Cliente (Ciudadano)

Constantemente se hablaba en la Delegación de la SAGARPA que la satisfacción del cliente era primero; esto trata de que el servidor público (por lo general la palabra funcionario no aplicaba en este centro de trabajo, ya que la idea era mentalizar que servíamos a la ciudadanía) se haga responsable de proporcionar ya sean bienes o servicios que tengan un impacto directo en los ciudadanos/clientes y, por supuesto, en la comunidad en general.

Los servidores públicos durante este proceso asumen dos tipos de responsabilidades:

⁴² Modelo de Calidad En: <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/innovacion/index.php?contenido=387&lang=es>

⁴³ González Gonzáles, Fernando R. Guía de implementación del Modelo de Calidad Intragob 2005. México, 2005. Pág 2

⁴⁴ Si desea abundar en el tema véase la misma obra páginas 2-14

1. Responsabilidad vertical. Enfocada a responder a las directrices marcadas por los lineamientos establecidos en sus Dependencias o Entidades, derivados de la agenda del Gobierno y la reglamentación vigente.

2. Responsabilidad horizontal. Representada por los requerimientos ciudadanos y de la sociedad en general.

Entre otras alusiones implícitas en este criterio, se establece que para que la satisfacción de los ciudadanos se dé, es preciso escucharlos; por ello se deben crear espacios de participación e involucramiento en la determinación de los servicios que presta la dependencia, así como reforzar la transparencia en los procesos enfocados hacia la ciudadanía.

2.2.2.2 Liderazgo

El Lic. González González menciona que el liderazgo “en la función pública es un elemento fundamental para cerrar la brecha que existe entre la forma de operar de una Dependencia o Entidad y los intereses y necesidades de los ciudadanos. La acción de los líderes se sustenta en valores que le sirven de guía para adaptar la acción de las instituciones al interés del ciudadano”.

En efecto, en los cursos de liderazgo impartidos en la Delegación se hablaba de las características que debía tener un líder. En este sentido una de las mismas eran los valores que éste impulsaba a través de sus acciones y el compromiso con los participantes en sus actos.

Aquí también se cambia la idea de que el líder es un “todopoderoso” que todo lo que emprende termina bien, cuando en realidad el líder depende, asimismo, de colaboradores (la palabra subordinado tampoco se manejaba en el centro de trabajo) que lo ayuden a lograr los objetivos de la organización así como los de la sociedad en general.

De igual modo, un líder de la función pública debe desarrollar las siguientes capacidades:

1. La cultura de excelencia en la prestación de los servicios,
2. La capacidad para suscitar cambios,
3. La innovación y modernización administrativas,
4. La forma de operar de acuerdo a su marco legal, legislativo y reglamentario,
5. El involucramiento con sectores de la sociedad: Organismos intermedios, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de ciudadanos,
6. La capacidad para comunicarse con el nivel político: Poderes legislativo, ejecutivo y judicial,
7. La realización de los objetivos de la Dependencia o Entidad,
8. El enfoque hacia la Integridad y Transparencia de la Dependencia o Entidad.

2.2.2.3 Desarrollo del Personal y Capital Intelectual

El personal de la administración pública juega un papel clave en la creación y consolidación de una cultura de gestión que responda mejor a los requerimientos de una sociedad cada vez más informada y demandante. La administración y desarrollo del personal buscan crear las bases para el cambio a través del desarrollo del liderazgo y las competencias del personal.

El trabajo en la administración pública requiere de un alto nivel de exigencia por lo que se requiere atraer los mejores talentos a soportar la creación de una cultura de la administración pública enfocada a la competitividad.

Este criterio, además de referirse a la importancia que debe de darle la dependencia a sus empleados, también subraya la importancia de diseñar políticas para el desarrollo del personal que incluya la creación de perfiles, evaluación del personal y descripciones de los puestos; en fin, toda una serie de datos para conocer y evaluar con que tipo de personal se cuenta y si su perfil corresponde al puesto que desempeña.

No puedo omitir que en este punto también se maneja el desarrollo de competencias y calidad de vida. Un ejemplo concreto de ello fue que la Delegación a través de la oficina de capacitación convocó a los compañeros que no habían terminado estudios de educación básica (primaria y secundaria), para otorgarles un tutor que pudiera asistirlos para finalizar sus estudios. De los once compañeros que acudieron a este llamado, nueve lograron satisfactoriamente terminarlos. También los compañeros que

deseaban continuar estudios superiores (maestrías o doctorados) eran animados a concursar por las becas para tal motivo.

2.2.2.4 Gestión de la información, del conocimiento y de la tecnología

Los objetivos que se establecen en los planes estratégicos y operativos no se pueden realizar si la Dependencia o Entidad no cuenta con una infraestructura que permita dotar al personal con la información que requiere para desarrollar sus funciones. La información y los datos clave para la Dependencia se seleccionan en base a su relevancia para alcanzar los objetivos estratégicos y operativos y para el mejoramiento de los procesos clave.

La recopilación de información tiene un costo, por lo que es fundamental en la administración de la información cuidar que los datos recopilados sirvan para administrar las operaciones, tomar decisiones y generar valor. Los criterios rigurosos para seleccionar datos de operación son una exigencia del desempeño con calidad en la administración de la información. Los objetivos estratégicos y operativos requieren para su realización de una infraestructura tecnológica por lo que la alineación de estos elementos resulta fundamental.

2.2.2.5 Planeación

La planeación estratégica y operativa se relaciona estrechamente con la forma en que la Dependencia o Entidad estructura sus operaciones de mediano y largo plazo; éstas se establecen en función de las prioridades, las necesidades y la orientación dada por los diferentes elementos de influencia en la Dependencia: Plan Nacional de Desarrollo, programas internos, requerimientos de ciudadanos y clientes.

Las organizaciones del Sector Público analizan de manera crítica sus estrategias y planes así como sus procesos, a fin de evaluar su adecuación y coherencia global en relación a las demandas de su entorno. En la estrategia y la planeación se reflejará el enfoque de la Dependencia o Entidad para poner en marcha los procesos de cambio e innovación.

2.2.2.6 Gestión y mejora de procesos

Los procesos con los que operan las Dependencias o Entidades del sector público se enfocan a la prestación de servicios esenciales para responder a las demandas de los ciudadanos, clientes y la sociedad en general. La identificación, evaluación y mejora de los procesos permite asegurar la efectividad en el cumplimiento de la estrategia y misión de la Dependencia o Entidad.

La naturaleza de los procesos en las organizaciones públicas puede ser de una gran diversidad; su alcance va desde las actividades relativamente abstractas como sostener las políticas de desarrollo, regular la actividad económica, hasta cuestiones muy concretas como la prestación de servicios. Sin embargo, en todos los casos la Dependencia o Entidad debe ser capaz de identificar los procesos fundamentales que se requieren diseñar e implementar para poder proporcionar los servicios y productos esperados por los clientes/ciudadanos.

2.2.2.7 Impacto en la sociedad

Existe un compromiso del Gobierno Federal para responder a las demandas de integridad y transparencia que reclama la sociedad en México. Por otra parte, a nivel internacional instituciones como la OCDE, Foro Económico Mundial (World Economic Forum), Banco Mundial, Transparencia Internacional y Organizaciones no Gubernamentales, han asumido una posición proactiva e impulsan la integridad y transparencia en la operación de las organizaciones ya sean públicas o privadas. Los niveles de corrupción de un país se miden en función del grado de apertura y transparencia de sus instituciones.

Un factor determinante en la competitividad de las organizaciones es la eficiencia de sus sistemas de gestión, de los cuales sobresale la Integridad y la Transparencia. El impacto de la administración pública en la sociedad se ve reflejado en buena medida por su capacidad para responder a las demandas de un gobierno eficiente, de calidad y que se caracterice por su integridad y transparencia.

2.2.2.8 Resultados

Sin lugar a dudas, lo que justifica cualquier modelo en términos de su eficacia son los resultados y su permanencia en el tiempo. Dígase lo mismo de empresas privadas, instituciones sociales o gobiernos. Los resultados deben ser medidos y evaluados por los clientes y ciudadanos⁴⁵.

2.3 Requisitos para la aplicación de los criterios.⁴⁶

Anteriormente se señalaron los criterios para la implementación del modelo, mientras se daba una breve descripción del mismo. Pero esto no quedaría completo sin conocer los requisitos que cada uno de estos criterios necesitan para ser eficaces.

En el primer criterio, *Satisfacción del cliente y ciudadano*, sus requisitos son siete y se evocan a brindar lo enunciado en este punto.

1. Conocimiento de necesidades y expectativas del cliente y ciudadano. Este requisito implica el desarrollo de sistemas formales que permitan identificar y determinar las necesidades, requisitos y expectativas de los clientes y ciudadanos, dentro del ámbito de las atribuciones que su marco legal le confiere.

2. Comunicación con los clientes y ciudadanos, capacidad de una respuesta oportuna a sus quejas y reclamaciones. La finalidad de este requisito es construir una relación positiva y transparente con los clientes y ciudadanos. A cada Dependencia y Entidad de la Administración Pública Federal le debe interesar escuchar, responder y relacionarse con efectividad con los clientes y ciudadanos en términos de calidad de los servicios que se proporcionan.

3. Sistemas para determinar el nivel de satisfacción de los clientes y ciudadanos. También es necesario el diseño e implantación de sistemas para determinar y medir el nivel de satisfacción de los clientes y ciudadanos, incluyendo estudios comparativos realizados dentro de las Dependencias y Entidades y los efectuados por instancias externas independientes o por los propios clientes.

⁴⁵ Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. Buen Gobierno. Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental. Ed. Presidencia de la República, México, 2001. Pág. 35

⁴⁶ Red de calidad del gobierno Federal. Modelo de Calidad Intragob. México, 2003. Pp 24-53

4. Los sistemas utilizados para medir la satisfacción de los clientes y ciudadanos incluyen indicadores para la evaluación de su eficiencia y efectividad, así como del análisis costo/beneficio de los recursos empleados.

5. Se establecen Programas de Trabajo para la difusión, la capacitación e implantación de los sistemas utilizados para satisfacer a los clientes y ciudadanos.

6. La información derivada de los indicadores utilizados, se analiza para controlar y mejorar los procesos de satisfacción de los clientes y ciudadanos, a través de datos y gráficas que permitan determinar los niveles y tendencias de los resultados obtenidos.

7. Los métodos, procesos, arquitectura tecnológica, y sistemas para la satisfacción de los clientes y ciudadanos están sujetos a ciclos de mejora continua.

El segundo criterio, *Liderazgo*, cuenta con cinco requisitos, los cuales son los siguientes:

1. Las Dependencias y Entidades implantan e impulsan sistemas, métodos y prácticas para mejorar el liderazgo participativo, y promover los principios y valores de calidad, integridad y transparencia, traducidos en códigos de conducta compartidos por todos los miembros de la organización.

2. Los sistemas de liderazgo utilizados incluyen indicadores para la evaluación de su eficiencia y efectividad, así como del análisis costo/beneficio de los recursos empleados.

3. Se establecen Programas de Trabajo para la difusión, la capacitación e implantación de los sistemas de liderazgo utilizados.

4. La información derivada de los indicadores utilizados, se analiza para controlar y mejorar los procesos de liderazgo a través de datos y gráficas que permitan analizar los niveles y tendencias de los resultados obtenidos. El sistema de

evaluación del liderazgo permite que los resultados sean comparados con los de organizaciones líderes regionales, nacionales y mundiales, públicas o privadas.

5. Los métodos, procesos, arquitectura tecnológica, y sistemas de liderazgo están sujetos a ciclos de mejora continua.

El tercer criterio, *Desarrollo del personal y del capital intelectual*, se mantiene con diez requisitos. Cabe señalar que este punto cuenta con el mayor número de requerimientos para efectuarse y es el más extenso de todos, por lo cual se enfatiza en la necesidad de la aplicación de una *cultura laboral* que coadyuve a eficientar los servicios del gobierno.

1. Trabajo en equipo. Los Funcionarios Públicos responsables de cada Dependencia y Entidad diseñan e implantan sistemas que impulsen el trabajo en equipo, para incrementar la participación de todo el personal en el logro de las metas de calidad, productividad, competitividad, ahorro, y transparencia; también propician el incremento del nivel de responsabilidad, autoridad, capacidad de innovación y aportación de ideas del personal, que promuevan acciones de mejoramiento continuo, autocontrol y facultamiento.

2. Profesionalización y desarrollo del personal. La concepción de la profesionalización y las metodologías utilizadas se orientan fundamentalmente al desarrollo del individuo y del grupo, así como el plan de carrera, en la medida en que son justamente las personas quienes sostienen y proyectan a la organización en su conjunto. Así, el sistema de profesionalización contempla aspectos esenciales sobre principios, valores, códigos de conducta, estrategias, enfoques y herramientas de mejoramiento de calidad, productividad, competitividad, superación profesional y superación individual.

La profesionalización se asocia a los esquemas de servicio profesional de carrera disponibles para la Administración Pública Federal (APF), en la medida en que la madurez de las Dependencias y Entidades lo permitan.

3. Capital intelectual. El Capital intelectual es el valor generado por la información y el conocimiento requeridos para proporcionar los servicios del Gobierno Federal. Está

integrado por los conocimientos y habilidades de las personas, la tecnología, los procesos y las características de cada organización.

Los datos puestos en su contexto se transforman en información. El análisis de la información produce conocimiento. Cuando el conocimiento se institucionaliza para ser utilizado de manera organizada e incrementar el acervo de experiencia y cultura de la institución, se constituye en capital intelectual de la organización.

La Gestión del Capital Intelectual de la organización implica la formación, desarrollo, aplicación, eficiencia y mejora de los recursos de la organización requeridos para mantener e incrementar la información, así como los conocimientos técnicos y tecnológicos aplicados a proporcionar los servicios de acuerdo a las características de calidad y competitividad establecidas.

4. Reconocimiento. Se otorga reconocimiento (individual y/o grupal) mediante Sistemas de Remuneraciones, Ascensos, Promociones y Estímulos al personal, por sus avances y cumplimiento de resultados y metas en calidad, productividad, competitividad, ahorro, y por la aplicación de valores y códigos de conducta. Se dispone de una metodología consistente que permite determinar el grado de satisfacción del personal en su trabajo y por su trabajo.

5. Mejoramiento de la calidad de vida en el trabajo. El sistema para el mejoramiento de la calidad de vida integra entre otros aspectos: bienestar, salud, economía, seguridad, atención, trato digno y respetuoso. El personal operativo, administrativo, directivo y del sindicato, participan en forma conjunta y permanente en tareas de promoción de un modelo de trabajo creativo, íntegro y transparente, en el que el desarrollo del conocimiento y la aplicación de las habilidades de todo el personal tiene una particular importancia.

En el desarrollo del proceso de calidad, se involucra al servidor público mediante la evaluación sistemática de la comunicación efectiva, el clima laboral y el liderazgo.

6. Ambientación permanente para la Calidad. Las Dependencias y Entidades establecen sistemas para una adecuada ambientación, familiarización y apropiación del Modelo de Calidad Intragob, por parte de todos los involucrados. Por ello, es importante el papel que juegan los diversos medios de comunicación interna de las

Dependencias y Entidades – medios audiovisuales, gráficos, registros, divulgación, y otros – en la generación del ambiente propicio para la Calidad, la Innovación, la Competitividad y el reforzamiento de la Cultura de Integridad y Transparencia.

7. Los sistemas para el desarrollo del personal y del capital intelectual incluyen indicadores para la evaluación de su eficiencia y efectividad, así como del análisis costo/beneficio de los recursos empleados.

8. Se establecen Programas de Trabajo para la difusión, la profesionalización e implantación de los sistemas para el desarrollo del personal y del capital intelectual.

9. La información derivada de los indicadores utilizados, se analiza para controlar y mejorar los procesos para la profesionalización y desarrollo del personal y del capital intelectual, a través de datos y gráficas que permiten analizar los niveles y tendencias de los resultados obtenidos. El sistema de evaluación de la profesionalización y desarrollo del personal y del capital intelectual, permite comparar los resultados con organizaciones líderes regionales, nacionales y mundiales.

10. Los métodos, procesos, arquitectura tecnológica, y sistemas para el desarrollo del personal y del capital intelectual están sujetos a mejora continua.

Cuarto criterio, *Administración de la información y la tecnología*, que cuenta con seis requisitos:

1. Administración de la Información. El Gobierno Federal dispone de sistemas de información en sus Dependencias y Entidades; en las diferentes etapas de los procesos productivo, administrativo, comercial y de comunicación con los clientes y ciudadanos. Mediante estos sistemas se analiza la información para la planeación estratégica, la mejora e innovación de los procesos y la administración e indicadores de medición del desempeño de la organización.

Los sistemas de información incluyen los datos y las prácticas sistemáticas para analizar la información y la confiabilidad de las fuentes. Los sistemas de información influyen en la toma de decisiones de la organización y crean valor superior a los clientes y ciudadanos en los procesos, productos y servicios, con calidad y oportunidad.

Las Dependencias y Entidades se apegan y cumplen con los criterios de la ley y normas que sean aplicables, y promueven permanentemente el acceso a la información pública gubernamental por parte de los clientes y ciudadanos.

2. Administración de la Tecnología. Las Dependencias y Entidades establecen sistemas para:

- Identificar conocimientos, tecnología y expertos en los procesos.
- Compartir las innovaciones y conocimientos aprendidos.
- Estimular, administrar y proteger el conocimiento, la tecnología y la experiencia generada.
- Impulsar a través de la Administración de la Tecnología el facultamiento del personal, el trabajo en equipo, la planeación estratégica, la rentabilidad y actualización de los proyectos tecnológicos, la satisfacción de los clientes y ciudadanos, la integridad y la transparencia.
- Estimular la generación del conocimiento.

3. Los sistemas para la administración de la información y de la tecnología incluyen indicadores para la evaluación de su eficiencia, efectividad, así como del análisis costo/beneficio de los recursos empleados.

4. Se establecen Programas de Trabajo para la difusión, la capacitación e implantación de los sistemas para la administración de la información y de la tecnología.

5. La información derivada de los indicadores utilizados, se analiza para controlar y mejorar los procesos para la administración de la información y de la tecnología a través de datos y gráficas que permitan analizar los niveles y tendencias de los resultados obtenidos. *El sistema de evaluación de la administración de la información y de la tecnología permite que los resultados sean comparados con organizaciones líderes regionales, nacionales y mundiales.*

6. Los métodos, procesos, arquitectura tecnológica, y sistemas para la administración de la información y la tecnología, están sujetos a ciclos de mejora continua.

Quinto criterio, *Planeación*, la cual cuenta con siete requisitos.

1. Planeación Estratégica. Mediante el Sistema de Planeación Estratégica se implanta y evalúa la visión, misión, prioridades, objetivos, estrategias, indicadores de desempeño, indicadores de efectividad, indicadores de eficiencia, estudios de costo/beneficio, líneas de acción, programas y proyectos de innovación y tecnología de cada Dependencia y Entidad, incluyendo las aportaciones de todo el personal, clientes, ciudadanos y proveedores, enfocadas a mantener e incrementar el liderazgo en calidad y las estrategias de la Institución, así como la forma en que se conjuntan armónicamente los objetivos estratégicos, operativos, financieros, de calidad y de integridad y transparencia.

2. Planeación Operativa. La planeación operativa implica la implantación de planes y desarrollo de sistemas, arquitectura tecnológica y procesos formales, a través de los cuales se llevan a efecto las acciones productivas para la calidad, productividad, innovación, competitividad, integridad, transparencia y comportamiento honesto, mediante programas de trabajo que determinan metas y recursos.

3. Los sistemas para la planeación estratégica y la planeación operativa incluyen indicadores para la evaluación de su eficiencia, efectividad, así como del análisis costo/beneficio de los recursos empleados.

4. Se establecen programas de trabajo para la difusión, la capacitación e implantación de los sistemas para la planeación estratégica y la planeación operativa.

5. La información derivada de los indicadores utilizados, se analiza para controlar y mejorar los procesos para la planeación estratégica y la planeación operativa a través de datos y gráficas que permitan analizar los niveles y tendencias de los resultados obtenidos.

6. El sistema de evaluación de la planeación estratégica y la planeación operativa permite que los resultados sean comparados con organizaciones líderes regionales, nacionales y mundiales.

7. Los métodos, procesos, arquitectura tecnológica y sistemas para la planeación estratégica y la planeación operativa están sujetos a ciclos de mejora continua.

El sexto criterio, *Gestión y mejora de procesos*, consta de siete principios:

1. **Desarrollo de Servicios y Procesos**, es la parte preventiva y de soporte del Modelo de Calidad Intragob; comprende lo relativo al diseño y rediseño de los servicios y procesos de mayor impacto, incluye los sistemas y procedimientos, así como su orientación hacia el mejoramiento continuo, otorgándose especial énfasis a los procesos técnicos, tecnológicos y administrativos de las Dependencias y Entidades para asegurar que los clientes y ciudadanos reciban consistentemente un valor superior en los productos y servicios.

Se incluyen metodologías para el análisis de los procesos, estudios de costo-beneficio, eficiencia, la cadena de valor, la mejora y rediseño de los procesos clave y de los procesos de apoyo. Con una orientación a la simplificación y desregulación de los procesos, la competitividad a través de la innovación y actualización de la arquitectura tecnológica, y programas de integridad y transparencia. Para lo cual, se considera la información de las expectativas, quejas, denuncias e inconformidades de los clientes y ciudadanos con el fin de responder con oportunidad y efectividad a sus necesidades.

2. **Implantación del sistema de gestión**. La gestión y mejora de los procesos se considera la implantación de Sistemas para la Gestión de la Calidad, Administración Ambiental y Seguridad y Salud en el Trabajo.

El Modelo de Calidad Intragob es el resultado del aprovechamiento racional de todos los recursos, de la reducción de costos, del ahorro, de valorar la importancia del cliente y ciudadano, del trabajo en equipo, de la pertinencia de las iniciativas individuales y de la gestión íntegra y transparente. El Gobierno Federal incorpora lo anterior a sus procesos de conformidad a lo establecido por las Normas Mexicanas y las Normas Internacionales, vigentes, en esta materia: ISO-9001:2000/NMX-CC-9001, IMNC-2000, ISO-14001/NMX-SAA-001:2002 y NMX-SAST-001-IMNC-2000.

Los aspectos de Gestión de Calidad, Administración Ambiental, y de Seguridad y Salud en el Trabajo, son compromiso y responsabilidad de todo el personal del Gobierno

Federal, involucran un conjunto de medidas, acciones, programas y procedimientos tendientes a mejorar los procesos productivos y administrativos de cada Institución, para incrementar la productividad de la Dependencia y Entidad.

Dada la importancia de estos Sistemas, se requiere que todas las instituciones lleven a cabo la implantación de sistemas confiables, procesos rentables, la obtención de resultados satisfactorios y la mejora continua de sus procesos a través de la certificación de sus Sistemas de Gestión de la Calidad, Administración Ambiental, y de Seguridad y Salud en el Trabajo, por medio de organizaciones acreditadas en México.

3. Proveedores. Con la finalidad de satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos, así como las de las propias Dependencias y Entidades se implanta, mantiene y mejora el Sistema de Gestión de la Calidad de los Suministros y el Sistema de Evaluación y Desarrollo de Proveedores, asegurando que los procesos de contratación sean transparentes, y se les involucra en la adopción de programas enfocados a reforzar la integridad, y el desarrollo y aplicación de Códigos de Conducta en sus empresas, ya que representan un eslabón clave en la Cadena de Valor de las organizaciones del Gobierno Federal.

4. Los sistemas para la gestión y mejora de procesos incluyen indicadores para la evaluación de su eficiencia, efectividad así como del análisis costo/beneficio de los recursos empleados.

5. Se establecen Programas de Trabajo para la difusión, la capacitación e implantación de los sistemas utilizados para la gestión y mejora de procesos.

6. La información derivada de los indicadores utilizados, se analiza para controlar y mejorar la gestión, mejora y transparencia de procesos a través de datos y gráficas que permitan analizar los niveles y tendencias de los resultados obtenidos. El sistema de evaluación de la gestión y mejora de procesos permite que los resultados sean comparados con organizaciones líderes regionales, nacionales y mundiales.

7. Los métodos, procesos, arquitectura tecnológica y sistemas para la gestión y mejora de procesos están sujetos a ciclos de mejora continua.

El séptimo criterio, denominado *Impacto en la sociedad*, consta de cinco preceptos, los cuales son:

1. Mejoramiento del entorno. En el marco del Modelo de Calidad Intragob, a través de las Dependencias y Entidades, y con los recursos generados por sus ahorros internos, se incrementan los esfuerzos tendientes al mejoramiento de su ámbito de influencia en el entorno legal, físico, social y económico, mediante el establecimiento de acciones concretas para promover la cultura de calidad, y estimular y facilitar que otras organizaciones de la comunidad desarrollen sus propios programas de Calidad Total, fomentar la participación ciudadana en la definición de políticas y programas, a través de pactos, acuerdos, y convenios de colaboración, con organizaciones sociales y con la sociedad en general.

2. Los sistemas utilizados para promoción del impacto en la sociedad incluyen indicadores para la evaluación de su eficiencia y efectividad.

3. Se establecen Programas de Trabajo para la difusión, la capacitación e implantación de los sistemas utilizados en la promoción del impacto en la sociedad.

4. La información derivada de los indicadores utilizados, se analiza para controlar y mejorar los procesos e impactar favorablemente en la sociedad a través de datos y gráficas que permitan analizar los niveles y tendencias de los resultados obtenidos. El sistema de evaluación del impacto en la sociedad permite que los resultados sean comparados con organizaciones líderes regionales, nacionales y mundiales.

5. Los métodos, procesos y sistemas implantados para la promoción del impacto en la sociedad deben estar sujetos a ciclos de mejora continua

El último de los criterios se refiere a los *resultados*, en este se aplican cuatro puntos:

1. Valor creado para la Dependencia o Entidad. Se analizan los resultados de los sistemas correspondientes a los Módulos de Liderazgo, Desarrollo del Personal y Gestión del Capital Intelectual, Administración de la Información y de la Tecnología, Planeación Estratégica, Gestión y Mejora de Procesos, con el propósito de identificar su impacto cuantitativo y cualitativo en el crecimiento, rentabilidad, ahorro,

productividad, integridad y transparencia, logro de objetivos y desempeño, y de cada Dependencia o Entidad.

2. Valor creado para los Clientes, Ciudadanos y la Sociedad. Se analizan los resultados de los sistemas correspondientes a los Módulos de Satisfacción del Cliente y Ciudadano, Administración de la Información y de la Tecnología, Planeación Estratégica, Gestión y Mejora de Procesos, Impacto en la Sociedad, con el propósito de identificar su impacto social cuantitativo y cualitativo en los clientes y ciudadanos, los ecosistemas y en la comunidad, y de cada Dependencia o Entidad.

3. Valor creado por la Cultura de Calidad. Es necesario analizar los resultados de los sistemas de Satisfacción del Cliente y Ciudadano, Desarrollo del Personal y Gestión del Capital Intelectual, con la finalidad de evaluar las mejoras en la posición competitiva, incremento en la capacidad de respuesta, transparencia e integridad, capacidad de cambio, aprendizaje y crecimiento de los Centros de Trabajo.

4. Los indicadores para medir el Valor creado para la Dependencia o Entidad, los clientes, ciudadanos y la sociedad, y por la cultura de calidad, integridad y transparencia, se correlacionan con la madurez del Modelo de Calidad Intragob. Los resultados de estos indicadores son comparados con los de organizaciones líderes regionales, nacionales y mundiales.

2.4 Componentes del Modelo de Innovación gubernamental.

El estudio del Modelo de Calidad Intragob nos ha permitido conocer sus criterios y sus principios. Ahora se estudiará el de Innovación Gubernamental, cuyos componentes, me atrevería a decir, son la base a partir de la cual la Administración pública mexicana se desarrolla.

Se estudiará cada uno de sus componentes con su previa explicación, enumerándolos tal y cual se mantiene en la Administración Pública. Los componentes adherentes a este modelo son ocho y se presentan de la siguiente manera:

1. Planeación estratégica
2. Enfoque de calidad

3. Reingeniería de procesos
4. Gobierno electrónico (e-gobierno)
5. Código de ética
6. Combate a la corrupción
7. Innovación
8. Servicio civil de carrera

2.4.1 Planeación estratégica.

Es considerada la primera herramienta administrativa del Modelo de Innovación. Esta es una técnica que tiene como fin alinear los objetivos estratégicos de la organización a la misión, con el propósito de dirigir todas las acciones, medidas, planes y proyectos a cumplir con la razón de ser de su existencia institucional⁴⁷, en pocas palabras ésta es la columna vertebral de toda institución.

Está compuesta por tres elementos fundamentales:

a) La misión: ¿Por qué existimos? Es la interrogante que se utiliza para justificar la creación de la dependencia y que inspira a los empleados a enfocar sus esfuerzos hacia el objetivo principal de la organización⁴⁸.

b) La visión: ¿Cómo queremos ser vistos? Ésta supone la necesidad de satisfacer a los ciudadanos o al usuario; va de la mano con los valores compartidos entre los que laboran en una institución, o con los valores organizacionales.⁴⁹

c) Los objetivos estratégicos: Representan acciones claves encauzadas al cumplimiento de la Visión en el largo plazo.⁵⁰

Si acudiéramos a cualquier dependencia federal, nos percataríamos que en lugares visibles al usuario se tiene puesta la misión y la visión de la institución; de hecho, todo

⁴⁷ IAPQROO. Memoria Diplomado: Liderazgo para la Innovación de la Gestión Gubernamental. Ed. IAPQROO, México, 2002, pag. 64.

⁴⁸ Ibid. 65

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ Ibid

trabajador debería conocerlas. Las páginas electrónicas de las dependencias tienen en su portal estos elementos.

2.4.2 Enfoque de Calidad

La segunda herramienta es la Calidad y básicamente esta dirigida hacia la satisfacción del cliente. Se compone de tres elementos: a) presupuesto, b) personal y, c) calidad⁵¹.

En el 2005 la Presidencia de la República lanzó un Modelo Nacional para la Calidad Total, cuyo principal objetivo está dirigido a la satisfacción del cliente.

2.4.2.1 Enfoque al cliente⁵²

- El enfoque al cliente es un concepto estratégico que se orienta a obtener una participación mayor de mercado y a la retención del cliente. Exige una sensibilidad constante a las necesidades y expectativas de los clientes y una comunicación continua con el mercado, así como la medición rigurosa y sistemática de los factores que guían la satisfacción del cliente.
- El cliente define y juzga la calidad. La organización que aplica este principio se orienta a la mejora continua de todos los procesos y sistemas que contribuyen directa o indirectamente a la competitividad, ya sea buscando crear valor superior (características de diferenciación), o para atender los factores críticos de los mercados y sus clientes.
- La experiencia global de los clientes en su relación con la organización determina la percepción que ellos tienen del valor, de su propia satisfacción y de su permanencia.
- El enfoque al cliente promueve la integración de alianzas y cadenas con los usuarios con la finalidad de maximizar la creación de valor bajo un esquema de crecimiento y beneficios mutuos.

⁵¹ Ibid. 66

⁵² Premios Nacionales. Modelo Nacional para la de Calidad Total 2005. Ed. Premio Nacional de Calidad, México, 2005, pág. 12

- La cercanía al cliente implica comprender sus necesidades, estar atento a sus requerimientos, quejas y sugerencias; de igual modo, supone administrar las respuestas a sus requerimientos así como estar atento a las oportunidades para crear valor y ganar el juego competitivo.

En una conferencia ofrecida por el Delegado en turno, éste puso el siguiente:

“...Si el consumidor (cliente) requiere que se hagan sandías cuadradas, eso se debe hacer”. Haciendo referencia a que debíamos producir lo que en mercados internacionales se demandaba, por ser práctico, barato, duradero o simplemente al gusto del cliente. Esto en cuanto a lo exterior, porque la calidad también era enfocada a la atención personalizada con el productor (en el caso específico de la Sagarpa).

2.4.2.2 Personal comprometido⁵³

- Es el ser humano con sus conocimientos, experiencias, habilidades, valores y actitudes quien transforma el conocimiento en práctica. Es por ello que las organizaciones que aplican este principio, se abocan a proveer el ambiente propicio para que el personal entregue su talento en la mejora de sistemas y procesos, al mismo tiempo que se desarrolla, crece y se realiza.
- El talento del personal es un recurso de la organización. El diseño del trabajo es el elemento clave para lograr el alto desempeño y la calidad de vida. El trabajo diseñado con base en la integración de cadenas de valor enfocado al aprendizaje y la mejora continua, equivale a maximizar el potencial creativo del personal, lo cual requiere de espacios para la reflexión, el intercambio de puntos de vista, el análisis y el diálogo.
- El hombre no es un recurso tampoco es capital de nadie. El ser humano por su naturaleza tiene todo lo que le rodea como recurso para crear. El desarrollo de sus competencias requiere de poner énfasis en su vocación, fortalezas y oportunidades, lo que supone que los jefes o líderes tomen el rol de un mentor con el propósito de maximizar el potencial creativo de su personal, mientras les acompañan en su crecimiento y realización.

⁵³ Ibid. Pág. 14.

- Para lograr el nivel de desempeño requerido por la organización se requiere de personal totalmente comprometido, conocedor, bien informado, enfocado a la colaboración y trabajo en equipo.
- El sistema de estas organizaciones se basa en el refuerzo de la cultura deseada; en ésta no existe el incentivo fundamentado en resultados ni la amenaza como elementos inductivos de comportamiento. La cultura deseada se genera a partir que la Alta Dirección comparte significados, creencias, valores y rumbo organizacional, en base a sistemas bien diseñados que maximizan las interacciones e interdependencias, así como el desarrollo de competencias y un medio ambiente adecuado para la realización del trabajo y su mejora continua.

El siguiente diagrama simplifica los aspectos que interactúan en la calidad.



El enfoque hacia la Calidad en el servicio es parte fundamental de las reformas en la administración pública que los países miembros de la OCDE están implementando para mejorar la capacidad de respuesta y sensibilizar a sus instituciones gubernamentales⁵⁴.

2.4.3 Reingeniería de procesos

La tercera técnica del Modelo de Innovación se denomina Reingeniería de procesos; esto alude a rediseñar una organización para echar a un lado los sistemas viejos y empezar de nuevo; lo que se pretende es hacer más con menos. Se compone de cuatro principios: a) el fundamental, b) el radical, c) organización, y d) procesos⁵⁵.

- a) Fundamental: Primero se determina qué debe hacer la organización y luego cómo debe hacerlo. Se olvida por completo en lo que es y se enfoca en lo que debe ser.
- b) Radical: Erradicar lo viejo e implementar nuevas formas de realizar el trabajo.
- c) Organización: Exige valorar lo viejo y cambiarlo por algo nuevo.
- d) Procesos: Se refiere al conjunto de organizaciones que recibe uno o más insumos y crea un producto de valor para el cliente.

El último punto es el más importante, porque los procesos son calificados en función de la eficiencia que se brinda al que se le otorga el servicio y a la ecuación tiempo-beneficio. De ahí derivan los reconocimientos hechos por el ISO (Organización Internacional para la Estandarización) en toda institución de cualquier giro o rubro inscrita a esta empresa.

⁵⁴ IAPQROO. Memorias Diplomado: Liderazgo para la Innovación de la gestión gubernamental. Ed. IAPQROO, México, 2002; Pág. 67.

⁵⁵ Ibid Pp 68-69

2.4.4 Gobierno electrónico (e-gobierno).

La gran demanda de todo tipo de servicios a través de Internet ha representado durante los últimos años una fuerte tendencia mundial. La gente compra, vende o inclusive intercambia productos y servicios sin necesidad de estar presente en el momento en el que la transacción se lleva a cabo. Sin embargo, la multiplicidad de usos que la World Wide Web (www) puede tener apenas comienza a vislumbrarse. El sector privado se orienta cada vez más rápidamente hacia el e-comercio. El sector público, entre tanto, ha comenzado a experimentar una transformación similar llamada e-gobierno⁵⁶.

2.4.4.1 ¿Qué es el e-gobierno?⁵⁷

Según Gartner Group, el e-gobierno es la innovación continua de los servicios, la participación de los ciudadanos y la forma de gobernar mediante la transformación de las relaciones externas e internas a través de la tecnología, el Internet y los nuevos medios de comunicación.

En otras palabras, el e-gobierno implica la transformación de la función gubernamental introduciendo nuevos valores de comunicación, cooperación y participación interactiva para la toma de decisiones gubernamentales. De igual manera se modificarán las estrategias de transparencia, desempeño y rendición de cuentas al interior del gobierno para que éste actúe más eficientemente en la prestación de servicios y en la administración de la información, reforzando su liderazgo ante la sociedad. Finalmente las relaciones gobierno-empresas serán también rediseñadas, buscando la participación activa y comprometida del sector privado en la modernización gubernamental.

La idea subyacente es que la interacción (sociedad, gobierno, empresa) podrá hacer más con menos y, al mismo tiempo, fortalecerá la comunicación directa con los ciudadanos, eliminando la intermediación que normalmente efectuaban las burocráticas oficinas gubernamentales.

⁵⁶ Artículo que apareció originalmente en *El Mercado de Valores*, NAFIN, Mayo 2001. En: <http://www.valledebravo.gob.mx/egobierno.htm>

⁵⁷ Ibid.

2.4.4.2 Principales aplicaciones del e-gobierno⁵⁸

Hay diversos beneficios del gobierno electrónico: la personalización de los servicios, la reducción de las distancias y del tiempo, la productividad y la eficiencia, la descentralización, la transparencia, la oferta y la provisión de servicios integrados, la mejor administración del presupuesto, entre otros.

Algunas aplicaciones genéricas del gobierno electrónico son:

- Control de tránsito.
- E-taxation (cobro de impuestos).
- Pago de servicios (uso de técnicas del comercio electrónico).
- Publicidad del gasto público y ejecución del presupuesto.
- Voto electrónico.
- Seguridad pública (prevención y respuesta ante accidentes).
- Buzón de denuncias.
- Ámbitos de comunicación directa en tiempo real de funcionarios en "audiencias públicas" (chat).
- Encuestas.
- Licitaciones públicas.
- Tramitación y renovación de permisos y licencias.
- Información sobre servicios de la administración pública.
- Guía de trámites.
- Bolsa de trabajo.
- Registros de solicitudes de beneficios sociales diversos (Progresá, Fonaes).
- Iniciativa popular.
- Servicios para sectores.
- Registro de agenda y eventos.
- Y, en general, poder involucrar a la ciudadanía en el proceso de deliberación previo a la toma de decisiones.

Asimismo, en el 2002 se diseñó una página electrónica llamada Normateca (www.normateca.gob.mx), que sirve tanto a los funcionarios como al público en

⁵⁸ Ibid.

general, para consultar leyes, acuerdos, normas, reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de aplicación general en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal⁵⁹.

2.4.5 Código de ética⁶⁰

Al inicio de su gobierno, en un acto pocas veces visto, el Lic. Vicente Fox Quesada leyó ante su gabinete un código de ética que se tenía que hacer cumplir y acatar. Ese documento indicaba la manera en la cual el servidor público debía servir a la ciudadanía. Esto con el fin de hacer hincapié y demostrar los nuevos valores de la “nueva” administración.

He aquí los preceptos emanados del código de ética:

Código de Ética del Gobierno Federal 2002

Bien común: Asumo un compromiso irrenunciable con el bien común, entendiéndolo que el servicio público es patrimonio de todos los mexicanos y de todas las mexicanas, que sólo se justifica y legitima cuando se procura ese bien común, por encima de los intereses particulares.

Integridad: Ceñiré mi conducta pública y privada, de modo tal que mis acciones y mis palabras sean honestas y dignas de credibilidad, fomentando una cultura de confianza y de verdad.

Honradez: Nunca usaré mi cargo público para ganancia personal, ni aceptaré prestación o compensación de ninguna persona u organización que me pueda llevar a actuar con falta de ética en mis responsabilidades y obligaciones.

⁵⁹ Becerra Pozas, José Luis “Cómo medir el nivel de satisfacción en línea” , pág. 46; en: Política Digital, Innovación gubernamental, año 6, núm. 39, octubre-noviembre, 2007, México.

⁶⁰ El código de ética puede consultarse en:

<http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/innovacion/index.php?contenido=297&lang=es>

Imparcialidad: Actuaré siempre en forma imparcial, sin conceder preferencias o privilegios indebidos a persona alguna.

Justicia: Ceñiré mis actos a la estricta observancia de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al estado de derecho.

Transparencia: Garantizaré el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de particulares, establecidos por la ley, así como el uso y aplicación transparente de los recursos públicos, fomentando su manejo responsable y eliminando su indebida discrecionalidad.

Rendición de cuentas: Proveeré la eficacia y la calidad en la gestión de la administración pública, contribuyendo a su mejora continua y a su modernización, teniendo como principios fundamentales la optimización de sus recursos y la rendición de cuentas.

Entorno cultural y ecológico: Adoptaré una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa por la preservación del entorno cultural y ecológico de nuestro país.

Generosidad: Actuaré con especial generosidad, sensibilidad y solidaridad, particularmente frente a los chiquillos, las personas de la tercera edad, nuestras etnias y las personas con discapacidad y en especial a todas aquellas personas que menos tienen.

Igualdad: Haré regla invariable de mis actos y decisiones el procurar igualdad de oportunidades para todos los mexicanos y mexicanas, sin distinción de sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.

Respeto: Respetaré sin excepción alguna la dignidad de la persona humana y los derechos y libertades que le son inherentes, siempre con trato amable y tolerante para todos y todas las mexicanas.

Liderazgo: Promoveré y apoyaré estos compromisos con mi ejemplo personal, abonando a los principios morales que son base y sustento de una sociedad exitosa en una patria ordenada y generosa.

Cabe señalar que la OCDE en su obra titulada “Aumentar la confianza del Público: Medidas de Ética en los países de la OCDE” señala que “la ética de los servidores públicos y la confianza del público forman la piedra angular para el buen gobierno”⁶¹.

Asimismo, dicho estudio revela que existen ocho valores esenciales para la Administración Pública en los integrantes de esta Organización. Y para indicarlo se presenta la siguiente tabla, que va de mayor a menor número de veces citados por los países miembros⁶²:

Valores	Países
Imparcialidad	24 de 29
Legalidad	22 de 29
Integridad	18 de 29
Eficacia	14 de 29
Transparencia	14 de 29
Responsabilidad	11 de 29
Igualdad	11 de 29
Justicia	10 de 29

El estudio publicado en septiembre del 2000, arrojó que cerca de la tercera parte de los países de la OCDE ya había actualizado los valores del servicio públicos en los últimos cinco años (desde 1995). La mayoría de los países miembros, como lo indica la tabla, citan como un valor básico la imparcialidad; ésta implica el acceso equitativo a los servicios públicos e igualdad ante la ley⁶³.

En el caso de México, siendo miembro de esta Organización desde 1994, podemos observar que aún hay valores dentro de los menos citados, como son: transparencia, responsabilidad, igualdad, justicia; cabe resaltar que éstos son de los más necesarios para implantarse en la reforma de la AP.

2.4.6 Combate a la corrupción.

La oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, editó un documento llamado “Buen Gobierno”. En éste se tratan todos los puntos para implementar el

⁶¹ OCDE. Aumentar la confianza del público: Medidas de ética en los países de la OCDE. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/27/1899682.pdf>

⁶² Los datos se encuentran en la obra antes señalada.

⁶³ Ibid

Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental en la administración pública mexicana. En la parte correspondiente al combate a la corrupción se establece que a medida que la globalización está exigiendo que las democracias sean gobiernos transparentes, la encomienda es arrancar de raíz la corrupción.

Aunado al código de ética, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo puso en marcha el Programa de Combate a la Corrupción y Transparencia de la Administración pública federal para propiciar elementos que desglosen el manejo de los recursos públicos pretendiendo de esta manera acotar y eliminar los casos de corrupción e impunidad⁶⁴.

Este punto es, tal vez, el más criticado por los ciudadanos, por los estados, por los intelectuales y estudiosos de la administración pública y política. Y no es para menos, ciertamente en la actualidad se conoce cuanto ganan los funcionarios públicos y los gastos que desde la Presidencia se realizan, pero no basta sólo saber qué se hace con el erario público, si el ciudadano sigue permitiendo gastos excesivos y en muchas ocasiones innecesarios.

La corrupción comienza desde los estratos sociales y se consolida y concretiza en los gobiernos; el problema es que aún existen estados de la República que carecen de “la voluntad” por coadyuvar a que exista un país libre de impunidad. El reto era “cambiar de mentalidad” desde las altas esferas del gobierno para que la sociedad se transformara. Sin embargo, aún en las altas cúpulas gubernamentales se siguen practicando viejos vicios, difíciles de erradicar, pero no imposible.

En la carrera de Relaciones Internacionales nos enseñan que el desarrollo es de abajo hacia arriba, no de arriba hacia abajo; es decir, entre la menor de las organizaciones que es la familia, se presentan actos de corrupción e impunidad y si éstos se erradicarán desde la formación de la sociedad sería más fácil para un gobierno soslayar un acto de corrupción. Sin embargo, no siendo de esta manera, se ha optado por implementar cuadros profesionales en la Administración Pública, y fue así que se consolidó el Servicio Civil de Carrera.

⁶⁴ IAPQROO. Memoria Diplomado: Liderazgo para la innovación de la gestión gubernamental. Ed. IAPQROO, México, 2002; pág. 72

No basta sólo un código de ética con valores adherentes a la administración pública, que dicho sea de paso es bueno; sería más apreciable si los esfuerzos para la aplicación de dichos preceptos se hicieran desde el interior de las personas.

En la clase de ética profesional, el Dr. España enseñaba que la ética elude al servicio que el profesionista tiene hacia la sociedad, cuando de lo que se trata es de poner en práctica lo aprendido para beneficio de la comunidad y el país. Uno como individuo puede efectivamente ser un servidor social, por eso previamente se debe llegar siendo capaz de buscar un beneficio hacia los demás ; aunque la mayoría de los funcionarios carezca de ética, existen también los servidores que creen en este valor.

Ahora la pregunta es ¿Cuánto tiempo pasará para que la corrupción quede erradicada? Tal vez el tiempo sea lo de menos, basta con que la sociedad tenga una educación acorde a lo demandado por la globalización, la distribución del presupuesto sea equitativa, el servicio civil de carrera quede perfeccionado y los políticos dejen de ser protagonistas de actos de impunidad por hacer mal uso de su fuero. Lo que si es seguro es que se tienen elementos para que en los próximos sexenios puedan ir disminuyendo los casos de corrupción.

2.4.7 Innovación

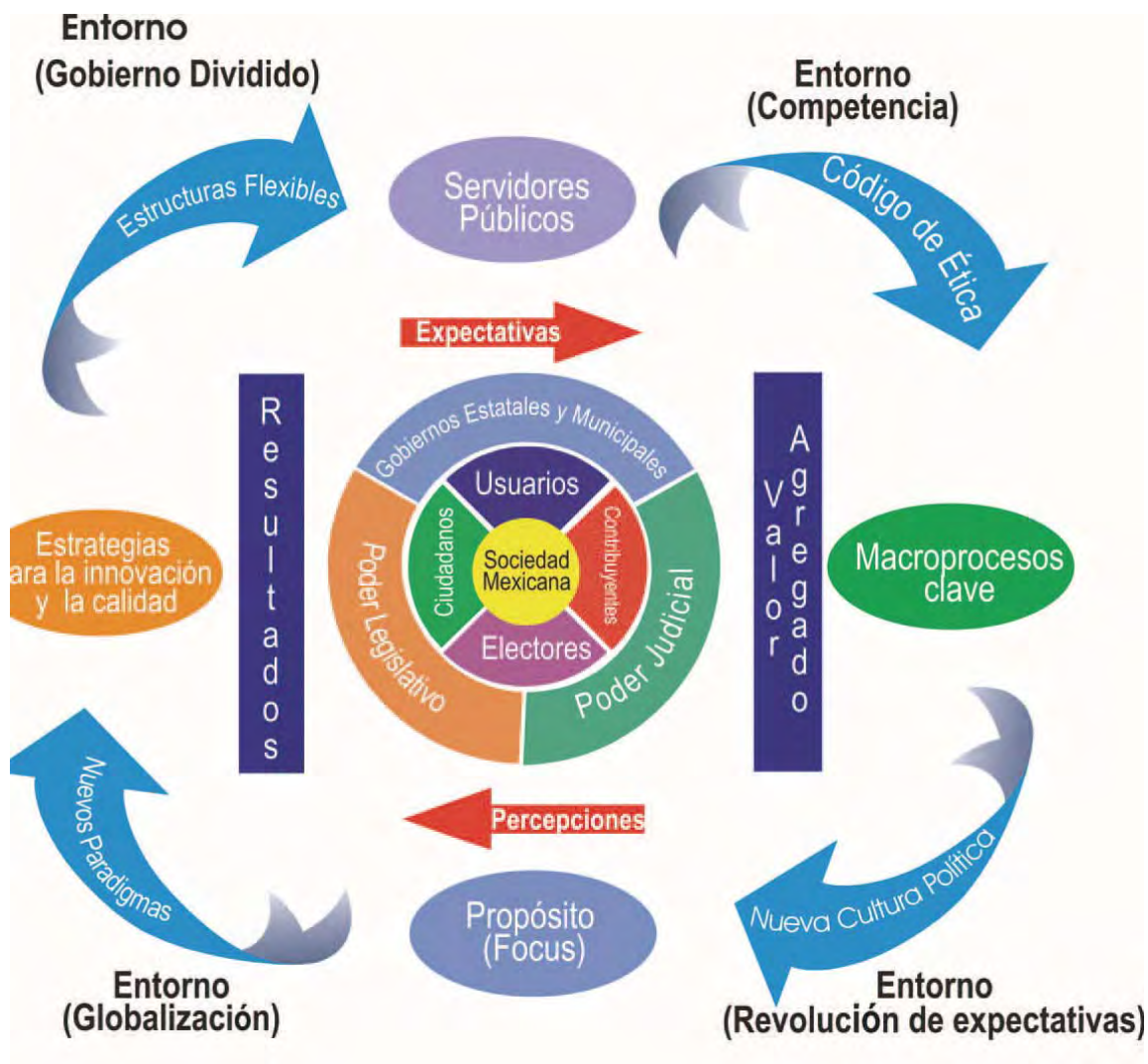
La innovación del gobierno debe tener como propósito mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades⁶⁵.

Cuando el Lic. Vicente Fox Quesada ganó las elecciones del 2000, las expectativas para que este país “cambiará” se hicieron muy grandes; tanto políticos, como generadores de la opinión pública, intelectuales, y la misma sociedad creyeron (algunos menos que otros) que el “cambio” había llegado. Para nosotros era un proceso de transición que tenía que darse.

⁶⁵ Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental . Buen gobierno. Modelo Estratégico para la innovación y calidad gubernamental. Ed. Presidencia de la República, 2001, México; Pág. 12

Y para que ese proceso tuviera un sustento en particular se estableció que antes de la reforma de la Constitución (meramente dicha, del Estado), se debía reformar la Administración pública, la que comprendía cuatro entornos⁶⁶:

1. El entorno de un gobierno dividido.
2. El entorno de la competencia.
3. El entorno a la globalización.
4. El entorno hacia la revolución de expectativas.



Por consiguiente, la Innovación era necesaria para concretizar la llegada de la nueva administración gubernamental, abanderada por un Presidente de un partido político diferente al que por más de 70 años gobernó a México.

⁶⁶ Ibid. Pág 13

En el documento del Buen gobierno, se define a la Innovación gubernamental de la siguiente manera: “es un movimiento de carácter cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizándolo todo desde múltiples perspectivas”⁶⁷.

“Es un movimiento cultural y estructural porque vértebra a todos los servidores públicos alrededor de un propósito, quienes usando estrategias para el cambio, revisualizan los macroprocesos clave para mejorar la capacidad de gobernar, y generar resultados que beneficien a la sociedad mexicana”⁶⁸.

Con la Innovación del gobierno se pretende crear una capacidad de respuesta efectiva entre los elementos que componen el Modelo Estratégico: la sociedad, los poderes (legislativo y judicial) y los órdenes de gobierno (estados y municipios).

2.4.8 Servicio Civil de Carrera.

La preparación para ocupar puestos en el servicio público había quedado relegada por los compadrazgos, por lo protegidos y por familiares; es decir, el funcionario no era elegido por su preparación sino porque era sobrino, compadre, amigo, etc, del encargado de la Secretaría en turno. Aún me atrevería a decir que actualmente se hace porque se tiene una afiliación política al partido gobernante, o porque se sigue teniendo la idea de poner gente de confianza.

Sin embargo, se está proponiendo desde el sexenio pasado una manera más objetiva para ocupar puestos públicos que coadyuven a erradicar los actos de corrupción y hacer más transparente el trabajo administrativo.

La idea es profesionalizar al servidor público, lo cual significa una mayor preparación, capacitación, promoción, evaluación del desempeño y mejores niveles de salario. Ahora bien, es importante recalcar que la profesionalización del servidor público implica un servicio civil de carrera⁶⁹, ya que la meta principal del Servicio Civil de

⁶⁷ Ibid pág. 3

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Memoria Diplomado. Pág. 72

carrera debe ser crear los sistemas y las condiciones que permitan “atraer, motivar, capacitar y retener a los mejores hombres y mujeres en el Servicio Público”⁷⁰. Esto permite a los funcionarios de todos los niveles hacer carrera dentro de la administración pública. Busca profesionalizar la tarea de los servidores públicos para garantizar que los gobiernos transiten con la máxima eficacia y el mínimo trastorno⁷¹.

También busca ofrecer oportunidades de desarrollo y de progreso a los servidores públicos por su servicio a la sociedad. El énfasis debe estar en la integración de los mejores talentos a la función pública y no en el cumplimiento de normas y políticas controladoras y asfixiantes de la innovación y la creatividad⁷².

El servicio civil de carrera fue puesto en marcha en Inglaterra y Estados Unidos a finales del siglo XIX, con el fin de erradicar los altos niveles de corrupción que existían en ambos países. Éste método logró la disminución radical de este mal. En países como España y Francia el servicio civil de carrera ha mantenido una pulcra función pública en su administración⁷³.

En México, desde los sexenios de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada, se ha querido establecer este importante instrumento para el desarrollo profesional de la administración pública.

Puedo decir que efectivamente los cursos de capacitación son viables, los funcionarios llegan a tomar hasta cuatro cursos al año, los que son impartidos vía Internet por agencias internacionales o escuelas de prestigio internacional como el Tecnológico de Monterrey. Asimismo, los servidores públicos que no efectúan los cursos o acreditan los mismos, son evaluados para ser reasignados a otra área y, si es necesario, removidos de su cargo.

Un acierto sería que cada estado de la República tuviera su propia Ley de Servicio Civil de Carrera y que el Congreso del país la hiciera una Ley más rigurosa, menos flexible y con un ámbito de competencia mayor.

⁷⁰ Buen gobierno. Pág. 30

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Memoria Diplomado. Pág. 72

Capítulo 3. Retos y paradojas en la aplicación del Modelo de Innovación y Calidad Intragob en la Administración Pública.

3.1 Gobierno y Administración Pública: Retos en la aplicación del Modelo de Innovación Gubernamental.

3.1.1 Problemas de aplicación.

Antes de haber sido elegido Presidente de México, el ex gobernador de Guanajuato, Vicente Fox Quesada, había implementado en el gobierno estatal el Modelo de Innovación Gubernamental con éxitos importantes en su aplicación, por lo se cual hace lógico pensar que cuando éste llegó a la Presidencia lo pusiera en práctica.

Los aspectos clave de este Modelo de Innovación gubernamental se basan en cuatro aspectos⁷⁴:

1. **Gobernabilidad:** Esto se refiere la construcción continua de una atmósfera de estabilidad política, social y laboral que posibiliten al gobierno mejorar su capacidad de gobernar.
2. **Capacidad para gobernar:** Es la habilidad total del gobierno para dar respuesta y soluciones ante las expectativas de la sociedad.
3. **Gobierno diferenciado:** Es aquel que promueve el ejercicio de las actividades clave. Retoman las características de los gobiernos exitosos a nivel mundial.
4. **Características de los gobiernos exitosos:** Son conducidos por estrictos códigos de ética y valores morales; son promotores de resultados, logran romper inercias (paradigmas) culturales, administrativas, legales, económicas y políticas, para realizar las reformas y cambios necesarios en el país.

⁷⁴ Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo . Memoria. Diplomado: Liderazgo para la innovación de la gestión gubernamental. Editorial IAPQROO; Oficialía Mayor del Gobierno del estado, 2002, México; Págs 179-180

Ante el anhelo de la innovación y la renovación gubernamental se considera que hubiera sido mejor que los encargados de la aplicación de dicho modelo pusieran mayor énfasis en los problemas estructurales que se tenían en las secretarías del gobierno (federal) y que tomaran en cuenta los problemas propios del país: la pobreza, educación, salud, entre otros.

En el capítulo uno de este trabajo se mencionaron tales problemas, sin embargo, para los efectos propios de este capítulo, se han retomado nuevamente para su explicación. Tales problemas reflejan el esfuerzo que se tiene que hacer para poder mantener y mejorar el Modelo de Innovación intergubernamental.

Para el Dr. Raúl Salyano Rodríguez estos problemas son cuatro:

- **Problemas en la planeación:** Se refiere a los errores de la planeación en organizaciones públicas, de los que se derivan problemas en la comprensión de la excesiva normatividad, procedimientos desactualizados y proyectos mal elaborados; todo ello se traduce en resultados pobres y de bajo impacto social. Asimismo, la falla en la planeación puede ocurrir cuando la institución esté requiriendo personal que no es especializado en el área, o existe una sobre demanda de puestos, y al no tener una visión y misión clara de hacia donde se dirige la institución⁷⁵.

En su obra *Reingeniería*, Michael Hammer y James Champy indican que ésta se refiere a “empezar de nuevo. Abandonar procedimientos establecidos hace mucho tiempo y examinarlos otra vez”⁷⁶, ya que para ellos este elemento se define como “la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento tales como costos, calidad, servicio y rapidez”⁷⁷. Sin embargo la reingeniería no es reestructurar ni reducir, es simplemente hacer más con menos⁷⁸.

Ciertamente el Modelo contempla a la planeación como la piedra angular para dirigir una empresa o institución; en el caso de la Delegación de la SAGARPA, los mandos medios y altos así como los trabajadores de enlace (o staff), éramos visitados con

⁷⁵ Ibid. Pág. 27

⁷⁶ Hammer, Michael y Champy, James. *Reingeniería*. Ed. Norma, 1994, Bogotá; Pág. 33

⁷⁷ Ibid. Pág. 34

⁷⁸ Ibid. Pág. 69

frecuencia por capacitadores, quienes explicaban la importancia de romper paradigmas de trabajo y los nuevos esquemas por los cuales se debería trabajar. Posteriormente se requería mantener una retroalimentación de los cursos ya que existían (y me atrevería pensar que aún existen) personas que pasaban - por alto el nuevo esquema, simplemente por sentirse ajenos a la institución.

Este ejemplo nos permite destacar que la revaloración en el personal que labora en una institución es altamente necesaria, ya que ello les despierta el interés y les recuerda su función en el logro de los objetivos institucionales. Hace falta una reforma laboral.

El segundo problema identificado es:

- **Problemas de organización:** Es considerado como el error que más fricciones e ineficiencia causa. Cuando no están claras las líneas de autoridad y responsabilidad, provoca en los servidores públicos una falta de conocimientos acerca del papel que les corresponde desempeñar dentro del equipo. Asimismo, se presentan los siguientes efectos:

1. Excesiva concentración en la toma de decisiones.
2. Exceso de delegación de autoridad
3. Descentralización y desconcentración.
4. Confusión entre líneas de autoridad y líneas de información.
5. Delegación de autoridad sin reciprocidad en la responsabilidad⁷⁹.
6. Responsabilizar a las personas del logro de resultados sin darles la autoridad necesaria para su cumplimiento.
7. Duplicidad de funciones.
8. Aplicación indebida del elemento staff.
9. Autoridad funcional.
10. Duplicidad de mando.
11. Ineficientes labores de servicios.
12. Excesos en las organizaciones.
13. Auxiliares innecesarios.
14. Exceso de procedimientos.

⁷⁹ Esto se da muy frecuentemente en las delegaciones federales, secretarías estatales y direcciones municipales

15. Exceso de comités.
16. Inflexibilidad organizacional.
17. Inadecuados organigramas.

Para los críticos de la burocracia podría ser que estos elementos dieran pie a simplificar. Sin embargo, para el economista y filósofo alemán Max Weber, la burocracia se vuelve necesaria para la simplificación de las tareas en los organismos públicos. Muchos de los aspectos que él mencionaba acerca de la burocracia se están retomando nuevamente en la actualidad, tal es el caso de la profesionalización de los cuadros burocráticos. Sin olvidar que siguen existiendo autores que critican fuertemente a la burocracia como algo disfuncional y poco efectivo.

Sin embargo, el mayor problema no se encuentra en la burocracia como tal, pues como dice el Dr. José Juan Sánchez González "la burocracia ha sido la solución desde hace 200 años. La organización no funciona sin burocracia"⁸⁰. Aludiendo ha esto, podemos afirmar que existen aseveraciones en el sentido de que la Administración Pública ha fungido como un aparato político, precedido por intereses inherentes a los funcionarios públicos, dejando a un lado el verdadero objetivo por el cual se ha creado. Es posible que en la transición política del país, era o fuese necesario terminar con esta idea, para garantizar credibilidad al nuevo gobierno.

Es claro que el problema estructural de la organización se debe al poco interés que los mandos superiores han tenido en la erradicación del tráfico de influencias.

El tercer problema estructural, es el siguiente:

- **Problemas de integración:** Este hace énfasis en la poca integración que existe entre el personal, es decir, al poco compromiso que éste tiene hacia su trabajo y los problemas para trabajar en equipo. Algunos de sus puntos más volubles son:
 1. Deficiente coordinación y falta de integración del personal
 2. No hay trabajo en equipo
 3. Departamentos ínsulas (aislados)

⁸⁰Ibid. Pág 69

4. La capacitación sólo se da en áreas especializadas o sólo se centra en el desarrollo de habilidades y no en el cambio de actitudes.
5. Baja cultura organizacional.
6. Origen laboral y organización distintos; se refiere a que los servidores públicos muchas veces provienen de diversos sistemas laborales y organizacionales que impiden la integración inmediata del personal.

El cuarto reto o problema a considerar es:

- **Problemas de dirección:** Conforman un catálogo de los tipos de estilo de dirección que se han implementado para el funcionamiento de las organizaciones. Estos estilos presentan las siguientes disyuntivas:

1. Estilo de dirección burocrática. Se entiende a ésta como el esfuerzo mínimo por el trabajo.
2. Estilo de dirección productivista. Se centra en la eficiencia de la tarea, pero desatiende el desarrollo de sus subordinados.
3. Estilos de dirección paternalista. Se preocupa por sus subordinados hasta el grado de excluir lo referente a la eficiencia del trabajo.
4. Estilo de dirección equilibrada. Busca la eficiencia y el interés prioritario tanto de la institución como de los empleados.
5. Liderazgo inadecuado.
6. Centralización de la toma de decisiones.
7. Dificultad para delegar, desconfianza circular.
8. Obediencia por temor (instrucción) y no por compromiso y participación (convicción).
9. Comunicación bloqueada.
10. Los subordinados no entienden las ordenes que se les da.
11. Exceso de reuniones de trabajo.
12. Conflictos entre los jefes que no dan resultados.
13. Exceso de informes o informes sin sustancia.
14. Metalenguajes (retóricas sin sustancia, desviación de la atención, entre otros)
15. Datos e información (excesivos, redundantes y poco entendibles)
16. Comunicación sin resultados.

El último problema se centra en:

Problemas de control: Se define al control como un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad, que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones; su propósito es procurar el cumplimiento de la normatividad así como de las estrategias, políticas, objetivos, metas y correcta asignación de recursos. Entre los indicadores más frecuentes se presentan los siguientes:

1. Seguimiento insuficiente de programas y proyectos.
2. Problemas en la evaluación por la ausencia o confusión de un paradigma ideal.
3. Evaluación de objetivos y metas vs resultados esperados y de impacto estratégico.
4. Evaluación de diagnóstico, evaluación periódica y final.
5. Auditorías improductivas.

Aunado a estos problemas también se presentan una serie de variables que de igual manera instan, en su mayoría, en dificultar o presentan un reto en la aplicación del Modelo Gubernamental. Éstas se presenta en cuatro aspectos destacables: a) variables de personal, b) variables normativas, c) variables contextuales y d) variables tecnológicas.

a) Variables de personal:

- i. Presencia de los servidores públicos pero baja productividad.
- ii. Conflictos interpersonales o departamentales.
- iii. Comunicación versus rumorología.
- iv. Unos trabajan otros no (ocio laboral).
- v. Se priorizan los derechos en detrimento de las obligaciones.
- vi. Antigüedad y experiencia no son sinónimo de productividad y calidad.
- vii. Poder de la organización informal versus organización formal.
- viii. Personal dependiente (no toma iniciativas ni riesgos).
- ix. Desmotivación.
- x. Trabajo rutinario.
- xi. Trabajo poco enriquecedor.

- xii. Poco valor agregado.
- xiii. Liderazgo inadecuado.
- xiv. Adecuar el puesto al hombre o el hombre al puesto.
- xv. Capacitación para el cambio organizacional.

b) Variables normativas:

- i. Nuevo federalismo pero exceso de normas.
- ii. Desconocimiento de la normatividad.
- iii. Normatividad versus cambio organizacional.
- iv. Normatividad versus resultados.

c) Variables contextuales:

- i. Se descuida lo importante por atender lo urgente (contingencias).
- ii. A menor desarrollo organizacional, mayor peso de la organización contingencial.
- iii. A menor desarrollo organizacional, mayor vulnerabilidad de la institución ante presiones externas.
- iv. Se hace lo que se puede o lo que se debe.
- v. Ambiente de apoyo (oportunidades) o de oposición (amenazas).
- vi. Estrategias para contrarrestar amenazas y aprovechar los retos de las oportunidades.
- vii. Convirtiendo las amenazas en retos y los desafíos en oportunidades.

d) Variables tecnológicas:

- i. Avance de la cibernética.
- ii. Infraestructura y desarrollo informático.
- iii. Telecomunicaciones.
- iv. Redes de servicios.
- v. Gobierno en línea.

Existen razones no sólo para estudiar cómo funciona el Modelo o cómo se aplica, sino para analizar si han existido avances al respecto y corregido algunos de los obstáculos identificados hasta el momento.

La OCDE en su obra *Government of the future* (El gobierno de futuro) indica que la función de los poderes públicos cambia por efecto de presiones nuevas⁸¹. Las presiones que esta Organización señala son la interdependencia económica, la apertura de las sociedades y los acuerdos internacionales⁸². Si retomamos esto pareciera que en México la transformación del gobierno se efectúa del exterior hacia el interior, por lo cual no es de extrañarse que cuando hablamos de implantar un modelo que pretende innovar las formas en las cuales se ha conducido, se vea rebasado por los problemas y variables internos, incluyendo a las presiones antes mencionadas.

La OCDE manifiesta que las presiones actuales hace que “estas transformaciones apunten directamente al corazón de la identidad del Estado-nación, por lo que los poderes públicos deberían adaptar sus esfuerzos de reforma a este mundo en plena evolución”⁸³. Asimismo, se señala que “para entender y servir a la sociedad, los poderes públicos tienen que ser mejores mediadores, coordinadores, responsables de decisiones y reguladores en concertación con otros núcleos de poder, entre los que se incluyen los niveles administrativos internacionales e infranacionales, los medios de comunicación, la industria y las asociaciones sin ánimo de lucro”⁸⁴.

Sin embargo al referirnos a estas transformaciones, me parece que no se toma en cuenta que, al menos en el caso de México, no se puede construir sobre los atrasos existentes o por un gobierno improvisado. Por lo que se hace afectivo el refrán que alude a que “el buen juez por su casa empieza”; es decir, los problemas medulares se centran en las condiciones internas y en la realidad social del país.

3.2 Paradojas del Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental

3.2.1 Definición de paradoja

Antes de proceder al desarrollo de este tema, me parece acertado comenzar por definir qué es una paradoja y cuál es su utilidad en este trabajo monográfico, como parte integral del estudio al Modelo en cuestión.

⁸¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (2001). *Government of the Future*. Ed. OECD, 2001. Pág. 7

⁸² Ibid

⁸³ Ibid

⁸⁴ Ibid

La palabra paradoja se desprende del latín *paradoxum* o del griego *paradoxos*, que en términos propios se define como “una declaración en apariencia verdadera que conlleva a una auto-contradicción lógica o a una situación que contradice el sentido común. En palabras simples, una paradoja es lo opuesto a lo que uno considera cierto”⁸⁵.

Para los estudiosos de las Relaciones internacionales como Jorge Eduardo Navarrete, las paradojas traen consigo incertidumbre⁸⁶, esto obviamente a raíz de los eventos que desde los noventa la Comunidad Internacional ha venido resintiendo como son: la globalización, la regionalización, conflictos entre la cooperación y el aislacionismo⁸⁷, y los que puedan surgir de éstos.

Pero en términos coloquiales, la paradoja es una contradicción. Esta contradicción trae consigo una nueva argumentación, más que una desacreditación hacia el objeto de estudio, ya que pone al descubierto fallas o desacuerdos entre los argumentos que constituyen las declaraciones efectuadas hacia tal o cual publicación, tesis, disertación, etcétera. Por lo tanto es una apertura hacia el camino de la reflexión. Ahora, la idea de incluir un estudio de las contradicciones observadas en el Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental, sólo tiene por objeto establecer la viabilidad y la reflexión acerca del futuro de éste en la Administración Pública.

Explicando lo anterior, se procederá a enumerar las paradojas que se identificaron a través del estudio del Modelo:

- ❖ Paradoja en el Servicio Público.
- ❖ Paradoja en la burocracia.
- ❖ Paradoja en la calidad.
- ❖ Paradoja en la reinención del gobierno: México y América Latina.

⁸⁵ Definición de paradoja En: <http://es.wikipedia.org/wiki/Paradoja>

⁸⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores. Paradojas en un mundo en transición. Editorial Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1993, México; Pág. 91

⁸⁷ Ibid.

3.2.2 Paradoja en el Servicio Público

La transición política de México, se dio debido a que las administraciones públicas pasadas no pudieron impedir el desgaste del aparato político. Ya varios estudiosos de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales lo habían anunciado, no se podía seguir hablando de desarrollo en un país que utilizaba al paternalismo como instrumento de coacción entre la gestión pública y los intereses de partido, minimizando las reales necesidades de la sociedad.

Es lógico pensar que el nuevo gobierno comenzara por desear devolverle al ciudadano la confianza en la Administración Pública; es decir, en su organización y los funcionarios públicos, llamados actualmente servidores públicos. Sin embargo había cuestiones que aún tenían que precisarse cuando se implementó el Modelo de Innovación y Calidad Intragob. Y una de ellas era precisamente trabajar en innovar el desempeño de las secretarías de estado, comenzando con el personal.

Ciertamente el Modelo propone y promueve que las personas al servicio de la sociedad tengan valores éticos, que orienten la eficiencia hacia el trato personal y la calidad humana que todo ciudadano merece. Pero no sólo eso requería, también era necesario que cada uno de sus integrantes se enfocara (o enfoque) hacia la visión y misión por la cual dicha institución fue creada.

La cuestión no era haber dado por sentado que las personas asumieran que a “gobierno nuevo, mentalidad nueva”, sino que en forma gradual haber constituido un cambio de actitud. De nada servía tener un código de ética, si el responsable de cualquier área trataba bien al ciudadano y mal al empleado (o viceversa), o simplemente se continuaba con las viejas andanzas del anterior régimen (preferencias entre empleados, la coerción como instrumento de mando, utilización de la burocracia como excusa para no obtener resultados, etc), además de seguir manteniendo al tráfico de influencia y de corrupción latente.

Para ello, cuando se pensó en instaurar el Servicio Civil de Carrera (Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal), ahora Ley⁸⁸, se tenía la

⁸⁸ Diario Oficial de la Federación (2003) “Decreto por el que se expide la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley del Presupuesto,

idea prioritaria de Profesionalizar a los funcionarios públicos, ya que se preveía que de hacerlo así los niveles de corrupción bajarían hasta erradicarse. A través de un esquema de selección que la misma ley indica se proponía poner en marcha este servicio. La instancia correspondiente para evaluar la efectividad de este elemento tan señalado en el Modelo de Innovación Gubernamental, es la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Según esta Secretaría, el Servicio Profesional de Carrera (SPC) brinda legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad y competencia por mérito⁸⁹ a la contratación de servidores públicos, aplicándose a los siguientes rangos: Director general, Director de área, Subdirector de área, Jefe de departamento y enlace⁹⁰.

En el resumen ejecutivo de 2005, el SPC obtuvo un desempeño de 508 puntos de un total 1 000 en su primera evaluación, según lo registrado en la Auditoría Superior de la Nación⁹¹. Según lo revelado por esta auditoría, este puntaje se debió a que en ese año no se echaron a andar diversos subsistemas.

Es destacable mencionar que dentro del SPC sólo se concursan 42 mil 944 plazas, de un total de 2 millones que forman la administración pública federal, y de las cuales un millón 800 mil son de base; además, hay dependencias donde no aplica⁹². Algunas de estas dependencias son: Presidencia de la República, el área de Seguridad Nacional (Secretarías de la Defensa Nacional, Seguridad Pública Federal y de Marina, así como la Procuraduría General de la República), el Servicio Exterior Mexicano y las ramas médica y paramédica. De hecho, sólo opera en 77 dependencias de un total de 240⁹³.

El informe también presenta el gasto que se hizo en la aplicación de esta primera fase; “la ASF subraya que se erogaron para su desarrollo 243 millones 109 mil pesos, que significaron un gasto de 5 mil 900 pesos por funcionario”⁹⁴.

Contabilidad, y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación” pp 44-59; en: Diario oficial de la federación (DOF), tomo DXCV, núm. 8, abril, México.

⁸⁹ Ley de Servicio Profesional de Carrera. En: <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leypsc/lspc.htm#cap>

⁹⁰ Ibid

⁹¹ La jornada virtual. Reprueban al servicio civil de carrera En: <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/15/index.php?section=politica&article=022n1pol>

⁹² Ibid

⁹³ Ibid

⁹⁴ Ibid

Tan sólo en octubre de 2007, los diputados federales efectuaron reformas a la Ley; al respecto, "se aprobó con 335 votos en favor, cinco en contra y cinco abstenciones el dictamen en el que se plantea la necesidad de consolidar un Servicio Profesional de Carrera competitivo y eficiente, pero con la necesidad legítima que tienen los altos funcionarios para designar libremente a personas de su plena y total confianza"⁹⁵.

Estamos hablando que todavía se presentan designaciones presidenciales o por altos mandos, y tal vez esto no sería grave si aún dentro de la misma ley del SPC se hiciera una dicotomía entre lo público y lo político. La existencia de que ciertas dependencias queden fuera de este Servicio no puede crear mayor certidumbre hacia la ciudadanía, porque la ley excluye "al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias"⁹⁶.

La omisión de estos cargos hacen pensar que el SPC necesita ser constantemente revisado, ya que aún no es garante de asegurar imparcialidad en los plazas incorporadas a la función pública, además de que el agente político supone un arraigo difícil de erradicar.

La misma OCDE ya declaró que "el involucramiento de los funcionarios públicos en acciones partidistas implica la pérdida de la necesaria imparcialidad para el servicio público y, así, la confianza de la ciudadanía en el Estado". Asimismo, esta confianza "se ve disminuida, si no es que destruida, advierte Francisco Cardona, administrador principal del Programa Sigma, del Servicio de Administración Pública operado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y la Unión Europea"⁹⁷. En consecuencia, urgió a los países miembros, como México, a lograr un "acuerdo legal

⁹⁵ El Universal En: <http://www.el-universal.com.mx/notas/458209.html>

⁹⁶ Véase En: <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyspc/lspc.htm#cap>

⁹⁷ Recomendará la OCDE a los países socios que los servidores públicos se alejen de la política, La jornada virtual, En: <http://www.jornada.unam.mx/2002/06/16/027n1eco.php?origen=economia.html>

razonable" que promueva la neutralidad política de partido en los funcionarios públicos⁹⁸.

Lo que indica este aspecto es que aún y cuando este Modelo pretende ser imparcial y tener servidores de primera, con valores éticos aceptables por todos los países democráticos, exhibe que los políticos y los servidores públicos forman una amalgama de tal magnitud que crean la impresión de que para hacer carrera política, es necesario ocupar un cargo en la función pública.

Según lo estudiado en el capítulo 2, en lo correspondiente al elemento SCC (Servicio Civil de Carrera) este fue implementado en Inglaterra en el siglo XIX y al aplicarlo, bajaron los niveles de corrupción de una manera sorprendente; lo mismo ocurrió en Francia y los Estados Unidos. Para ello habría que preguntarnos cuantos años pasaron para que éstos efectos se hicieran realidad, o al menos cuales fueron las condiciones que ayudaron a que se lograra este objetivo.

En México aún se sigue poniendo a discusión si es efectivo o no ahora bien, sólo me he referido a lo federal, sin embargo, esto ya se está discutiendo en los estados y municipios los que a su vez deben promover una ley del SPC. Sería notable si alguno de los estados o municipios pudiera ejemplificar la manera correcta de la aplicación real de este servicio. Aunado a este tema existe otro que, al igual que al anterior, está inmerso en la cuestión de la clase de funcionarios que se desean dirijan la Administración Pública y para ello se presenta la siguiente paradoja.

3.2.3 Paradoja en la burocracia

Cuando el economista, filósofo y sociólogo alemán Max Weber, habla en su obra inconclusa "Economía y Sociedad" de 1922, acerca de los tipos de dominación que existen, no dudó en ubicar al modelo administrativo como uno de ellos y pone como ideal del mismo al cuadro administrativo burocrático, es decir, a la propia burocracia.

Para Weber este tipo de modelo es el que da origen al Estado moderno; lo evoca como el tipo de dominación legal⁹⁹, ideal o pura; es decir, para Weber la mejor manera de

⁹⁸ Ibid

organizar al Estado era por medio de una jerarquización administrativa (autoridades) con facultades para regularizar e inspeccionar, de acuerdo a normas y estatutos previamente establecidos¹⁰⁰. El autor especifica las cualidades y los derechos y obligaciones que las autoridades (también llamados funcionarios) tienen al participar de esta organización. Y para atender el estudio propio de esta monografía se indicarán las características propias de las autoridades (funcionarios) según el propio Weber¹⁰¹:

- ✓ Los funcionarios deben poseer una formación profesional.
- ✓ Los funcionarios forman el cuadro administrativo típico de las sociedades racionales.
- ✓ Rige el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción. Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción, sino que reciben éstos en especie o dinero y están sujetos a rendición de cuentas.
- ✓ Existe el principio de la separación completa entre el patrimonio público, del cargo (o la explotación: capital) y patrimonio privado (hacienda individual) y entre la oficina y el hogar.
- ✓ En el caso más racional no existe apropiación de los cargos por quien los ejerce.
- ✓ Rige el principio administrativo de atenerse al *expediente*, aun allí donde las declaraciones orales sean de hecho la regla o estén hasta prescritas; por lo menos se fijan *por escrito* los considerandos, propuestas y decisiones, así como las disposiciones y ordenanzas de toda clase.

Este tipo de administración es "a tenor de toda la experiencia la forma *más racional* de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad *técnica* de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados"¹⁰².

⁹⁹ Weber menciona que el tipo de dominación legal era aquel que se concedía por las siguientes causas: por derecho (pactado u otorgado), y por competencia. Para abundar en el tema se recomienda la lectura el Capítulo 3 "Tipos de dominación" del Libro *Economía y Sociedad* de Max Weber, Pág. 173

¹⁰⁰ Weber, Marx. *Economía y Sociedad*. FCE. 1996, México; Pág. 173-174

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid* pág. 174-175

Ahora bien, en la actualidad, la Nueva Gestión Pública (NGP) pretende liberar al Estado de la burocracia, ya que según ésta: “es también una ruptura con los métodos burocráticos de gestión de los asuntos y de producción de bienes y servicios. El núcleo de esta propuesta es liberar a las nuevas organizaciones del pesado lastre del procedimentalismo, el formalismo y la irresponsabilidad, característicos de la burocracia, que si en un determinado *momento histórico* aseguraron la regularidad y la estabilidad en la prestación de servicios públicos hoy constituyen un lastre en un entono cambiante y dinámico”¹⁰³.

Ya que la competitividad es primordial entre los Estados se hace factible que “la NGP proponga la fragmentación, para que distintas organizaciones compitan por recursos, por servicios y por clientes”¹⁰⁴.

Asimismo “la competencia implica acabar con el viejo principio burocrático de la singularidad y la no duplicidad de los servicios públicos. En el nuevo modelo los servicios son atendidos por distintas organizaciones que no tendrán asegurada su existencia. La competencia implica entrar en el mercado, aunque sea un mercado limitado cuasi-mercado, y en él habrá organizaciones eficientes y triunfadoras y organizaciones que quedarán en sus márgenes o que tengan que reconvertirse. Cuestión distinta es que en el ámbito público esto siempre sea factible. Incluso restringiendo el principio al ámbito de los servicios públicos, una gestión ineficiente no puede sancionarse con la desaparición de la prestación pública correspondiente, bien por la inexistencia de proveedores alternativos, bien porque el bien público exija su mantenimiento aun a costa de algunas ineficiencias”¹⁰⁵.

Ante la contradicción actual de querer abrir los mercados nacionales al nuevo detonante económico-globalizador, pareciera que la burocratización detuviera la integración y la formación de bloques. Sin embargo aunque se exige que los servicios al interior de un país sean rápidos, eficientes, de calidad, y flexibles, siguen sin garantizar, en la misma proporción, el desarrollo económico-social de un Estado, al menos en los subdesarrollados.

¹⁰³ Olías de Lima, Blanca (Compiladora). La nueva gestión pública. Prentice Hall. 2001, Madrid; Pág. 16

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ibid.

El problema real de la burocracia, es que a pesar de que Weber trató de explicarla de una manera clara; se derivaron varias interpretaciones de la misma, dando como consecuencia una fragmentación de lo que el autor deseaba transmitir. Si ha existido exceso en la burocracia, y ésta se ha hecho ineficiente, es porque han intervenido intereses políticos, y han puesto como excusa a este Modelo (burocrático) para su propio beneficio.

Ahora bien, la reseña histórica en el caso de México, nos muestra que la burocracia gubernamental tenía (o tiene) un doble papel de amplia importancia política: 1. ser el espacio real de la lucha por el poder; 2. y, por otro lado, constituirse como el espacio objetivo de representación social¹⁰⁶. La burocracia gubernamental constituyó por muchos años el espacio real por donde pasaban las decisiones gubernamentales de un régimen¹⁰⁷. Cuestiones como un servicio civil de carrera, el desarrollo de instrumentos de vigilancia y un mecanismo diferenciado entre las decisiones de los poderes legislativos y el diseño de políticas públicas, no fueron considerados avances necesarios a desarrollar¹⁰⁸; por ende no se puede llamar a este tipo de acciones, parte de la Nueva Gestión Pública, ya que sigue siendo el aparato burocrático gubernamental, la arena política referida por todos.

3.2.4 Paradoja en la Calidad.

Para el Modelo de Innovación y Calidad Intragob, el concepto de calidad tiene que ver con la satisfacción del ciudadano, sin embargo, este término es sustituido por la palabra cliente. El cliente es ahora el beneficiario de los servicios públicos y es el que valora la obtención del último componente del Modelo de Calidad Intragob: los resultados.

La Nueva Gestión Pública implica "la creación de un sector público orientado hacia el cliente y el servicio, es decir, más volcado hacia el exterior que hacia el interior, esto

¹⁰⁶ Arrellano Gault, David, coord. Más allá de la reinención del gobierno. Editorial CIDE, Miguel Ángel Porrúa, 2004, México; Pág. 38

¹⁰⁷ Ibid

¹⁰⁸ Ibid Pág. 38-39

constituye otro importante eje de las reformas”¹⁰⁹. El cliente “no es alguien sobre el que se ejerza autoridad sino, muy al contrario, alguien a quien se sirve”¹¹⁰.

Asimismo, se señala que “la introducción del concepto de cliente, potencialmente innovador y renovador del servicio, no se ha hecho sin una cierta polémica acerca de las connotaciones instrumentales y mercantiles que su uso encierra. Los últimos desarrollos de la gestión pública han matizado la vertiente más individualista y disgregadora de esta noción subrayando los aspectos cívicos y de igualdad de derechos propios de la ciudadanía”¹¹¹. En efecto, la calidad era un término predominante en el sector privado, el cual a su vez se refería entre otras cosas a la eficiencia, al servicio y a la rapidez con que el proveedor distribuía los productos en el mercado. Actualmente el cliente-ciudadano mantiene el derecho de recibir cada uno de esos elementos.

La calidad subyace en los mercados, pero al insertarla al sector público ésta evalúa el servicio a través de indicadores internacionales estándar o ISO.

La paradoja en la calidad en el Modelo Gubernamental estriba en la conceptualización entre servidores de calidad y clientes de calidad; es decir, los servidores podrían pasar a ser posteriormente “de calidad” siempre y cuando el servidor público sea calificado como eficiente, rápido, racionalizador, y mantenga un servicio integro; en ese caso se podrá decir que es de “calidad” su trabajo y por ende su persona. Ahora bien, el cliente también deberá evaluar su condición. Y aún más el ciudadano ya que la terminología ciudadano de calidad es cada vez más retórica. En todo caso habría que discutir qué implica serlo. Ahora bien, la utilización de conceptos de mercado no garantiza un cambio de conducta, ni de dinámica cultural¹¹².

Como se afirma, el modelo de Estado benefactor ha subrayado la naturaleza dependiente de quienes se han hecho acreedores y son elegibles para obtener beneficios¹¹³. Eso se evidencia utilizando términos distintos como: clientes, usuarios, ciudadanos, etc.

¹⁰⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE. Ed. Boletín Oficial del Estado, 1997, Madrid; Pág. 66

¹¹⁰ Ollas de Lima, Blanca (Compiladora). La nueva gestión pública. Ed. Prentice Hall. 2001, Madrid; Pág. 17

¹¹¹ Ibid

¹¹² Kliksberg, Bernardo, comp. El rediseño del estado: una perspectiva internacional. Editorial Inap-FCE, 1994, México; Pág.

194

¹¹³ Ibid

En países como México donde la calidad no sólo se mide por sus servicios, como quieren hacer creer, sino por su capacidad de respuesta y/o resultado, se añaden a este concepto otro más como es la capacitación.

La capacitación implica un desarrollo tanto del individuo como de su aspecto laboral y ambiente. En la función pública los servidores públicos (delegados federales, por ejemplo) son capacitados por módulos o cursos on line sobre temas de actualidad para su conocimiento y aplicación. Cursos como administración del tiempo, liderazgo, realización y evaluación de proyectos, nociones generales de la administración pública federal, métodos econométricos y matemáticos, entre otros, tienen como finalidad brindar a quienes los toman los elementos más innovadores para aplicar (o para su conocimiento) en la institución a la que representan.

Existen cursos para los mandos medios. El problema que se observa en estos cursos es que la información muchas veces no baja hacia las áreas técnicas de operación, es decir, lo aprendido no tiene difusión ni retroalimentación, y este tipo de capacitación es totalmente anulada, lo que representa un costo social considerable.

3.2.5 Paradoja en la Reinención del gobierno: México y América Latina.

Los procesos hacia la integración económica en los países de América Latina mantienen una coincidencia con los procesos políticos que la globalización ha impuesto. De esta manera países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela han efectuado reformas en su Administración Pública con el mismo objetivo: reformar o reinventar sus gobiernos.

De esta manera, los países antes mencionados se reunieron en Brasilia, Brasil, en mayo de 2007 para participar en un foro regional llamado "Reinención del Gobierno en América Latina", del cual se desprendieron los siguientes objetivos¹¹⁴:

- i) compartir experiencias,
- ii) examinar y discutir las prácticas en la Región,

¹¹⁴ Foro Regional "Reinención del Gobierno en América Latina" En: <http://www.planejamento.gov.br/forumregional>

- iii) identificar mecanismos para ayudar a construir la confianza en el Gobierno e,
- iv) iniciar el proceso de construcción de una red cívica de compromiso para la reinvención.

Este Foro Regional sirvió para identificar “las principales razones por las cuales las personas no confían en sus gobiernos. Eso incluye la procedencia crónica e histórica de la desigualdad, pobreza, injusticia social y la falta de una apropiada estructura educacional. Además de eso, la presencia dominante de intereses económicos privados influenciando los asuntos del Estado parece generar desconfianza, influenciadas por las percepciones y realidades en las relaciones cliente-consumidor y sobretodo en la renuncia de la corrupción. Otras razones para la desconfianza incluyen una historia de fracasos de planes económicos en varios países de la región, *lobbies* privados actuando contra el interés público y la política institucional, que contribuyeron para disminuir la confianza del pueblo en las capacidades del Estado para administrar los intereses públicos”¹¹⁵.

Los países latinoamericanos mencionados anteriormente conocen los términos que bajo el Modelo de Innovación y Calidad Intragob hemos estudiado, concretamente enuncian la transparencia y acceso a la información, la profesionalización, y la abolición de la burocracia, como medidas pragmáticas para la reinvención de sus gobiernos.

Sin embargo, éstos tienen una interpretación diferente hacia la aplicación de éstos conceptos en sus políticas públicas; un ejemplo de ello, (y comparándolo con el caso mexicano) es que para devolver la confianza de los ciudadanos en las instituciones de gobierno, se enfocaron en identificar y dar solución a dos desafíos. El primero, se refiere a la promoción de los derechos de la ciudadanía como medio de reducción de las desigualdades sociales, y el segundo al mantenimiento de promesas y compromisos; esto haciendo referencia al político como agente de dichas responsabilidades.

Utilizando un lenguaje más coloquial e identificados por todos, los países que asistieron al Foro Regional para la reinvención del gobierno no demandaban la aplicación de

¹¹⁵ Ibid.

Modelos Gubernamentales, sino la creación de Consejos de Consulta Social y Económica (en los tres ordenes de gobierno) enfocados a fortalecer la democracia. Y en cuanto a la renovación de la Administración Pública se limitaron a mencionar lo siguiente: la orientación y el profesionalismo del cliente son muy importantes, tanto como el establecimiento de evaluaciones continuas a través de auditorias transparentes y de sociedades público-privado para mejorar la prestación de servicios¹¹⁶.

Ahora bien, en México tuvo lugar el quinto Foro Global para la reinención del gobierno dentro de la Semana Nacional de Innovación y Calidad efectuada el mes de agosto de 2003; se abrieron foros simultáneos para temas como las TIDAP (Tecnologías de Información, para el Desarrollo de la Administración Pública), y Calidad Total, entre otros¹¹⁷. Los temas eran dirigidos hacia la implementación del Modelo de Innovación Gubernamental, tocando de manera somera el entorno social y sus problemática.

Parece importante destacar que México ha demostrado ser un objeto de estudio muy peculiar en cuanto a la reinención (y la dimensión) que pretender dar al gobierno; es decir, pasando de ser un país semi-democrático a uno en transición ha demostrado que prefiere implantar Modelos de casos exitosos de corte europeo o estadounidense para lograr el mejoramiento en la gobernanza.

En 2005 la Presidencia de la República, dentro de la Semana Nacional de Innovación y Calidad de la Administración Federal, efectuó foros dirigidos hacia instituciones de gobierno, organismo no gubernamentales y de la iniciativa privada, tocando temas, como el gobierno digital, tecnología informática, competitividad, certificación para instituciones gubernamentales y empresas paraestatales con desarrollos de vanguardia¹¹⁸.

Me parece importante destacar que a su vez se realizó un Foro Regional México-Centroamérica llamado *Del Buen Gobierno* dirigido a funcionarios estatales y municipales de México, Centroamérica y el Caribe, así como de Organismos Internacionales que apoyan la implementación de una Agenda Presidencial de Buen Gobierno. Entre los objetivos principales que destacaron cabe mencionar los

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Quinto Foro global En: http://fifthglobalforum.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=5&art_id=57

¹¹⁸ Semana Nacional de Innovación y Calidad de la AF
<http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/noticias/index.php?contenido=678>

siguientes: establecer lazos de cooperación en materia de “Buen Gobierno”, compartir e intercambiar los avances y herramientas en modernización administrativa de los 3 órdenes de gobierno de los países participantes; e intercambiar experiencias exitosas y lecciones aprendidas en la implementación de programas de mejora gubernamental¹¹⁹.

Estos Foros pretendían establecer el Modelo Estándar de Innovación Gubernamental, aun cuando no se contó con la participación de países como Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, entre otros, lo que supone que la visión, dentro de los mismos países latinoamericanos sobre la Reinención del Gobierno dista de ser homogénea e integradora.

4. Conclusiones

Del estudio efectuado sobre el Modelo de Innovación y Calidad Intragob, se desprenden las siguientes conclusiones:

1. La transición política de México se convirtió en el conducto por el cual temas como la Reinención del Gobierno se hicieron prioritarios; ello trajo consigo una preferencia por lo institucional y lo global, más no por los problemas sociales-económicos visibles en un país con características de subdesarrollado.
2. El Modelo de Innovación y Calidad Intragob demuestra ser un plan diseñado para el mejoramiento y renovación de la Administración Pública efectivo en países como Inglaterra, Francia o Estados Unidos; sin embargo, en México se debe mantener un balance entre la manera en que se está implementado el mismo, ya que tiene una serie de requisitos que suponen un costo financiero mayor al que se destina a los programas sociales.
3. Elementos como el Servicio Profesional de Carrera son necesarios. El SPC deberá mantener estándares con mayor imparcialidad, dejando que instrumentos como el CENEVAL evalúen a futuros servidores públicos.
4. Los gobiernos de América Latina (incluyendo a México) se están preparando para abrir sus economías a través de Estados más

¹¹⁹ Ibid

democráticos; las posiciones políticas que de ellos surjan para la Reforma o Reinención de sus gobiernos está íntimamente ligada a su contexto histórico, coyuntural y, con relación en la calidad de vida, servicios y educación.

5. El Modelo de Innovación Gubernamental debe valorar que la atención de sus elementos en países como México no pueden compararse a la aplicación en gobiernos como Inglaterra, Francia o Estados Unidos, ya que se estaría cayendo en un error.

Bibliografía

Arenal, Celestino del (1996). Introducción a las Relaciones Internacionales. Editorial Rei, México ; 495 páginas.

Arrellano Gault, David, coord (2004). Más allá de la reinención del gobierno. Editorial CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México; 587 páginas.

De Lima Gete, Blanca Olías, coord (2001). La nueva gestión pública. Editorial Prentice Hall, Madrid; 401 páginas.

González Gonzáles, Fernando R (2005). Guía de implementación del Modelo de Calidad Intragob 2005. Ed. Fideicomiso Premio nacional de calidad, México; 14 páginas.

Hammer, Michael y Champy, James (1995). Reingeniería. Editorial Norma, Bogotá ; 226 páginas.

Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo (2002). Memoria. Diplomado: Liderazgo para la innovación de la gestión gubernamental. Editorial IAPQROO; Oficialía Mayor del Gobierno del estado, México; 239 páginas.

Kliksberg, Bernardo, comp. (1994). El rediseño del estado: una perspectiva internacional. Editorial Inap-FCE, México; 276 páginas.

Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (2001). Buen gobierno. Modelo Estratégico para la innovación y calidad gubernamental. Ed. Presidencia de la República, México; 35 páginas.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2001). Government of the Future. Ed. OCDE, 256 páginas.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1997). La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE. Ed. Boletín Oficial del Estado, Madrid; 355 páginas.

Premios Nacionales (2005). Modelo Nacional de Calidad Total 2005. Ed. Premio Nacional de Calidad, México; 50 páginas.

Presidencia de la República (2004). IV Informe de Gobierno. Ed. Presidencia de la República, México; 401 páginas.

Red de calidad del gobierno Federal (2003). Modelo de Calidad Intragob. México; 56 páginas.

Sánchez García, Alejandro, Rincón Prado, Marcos y Gonzáles Gonzáles, Fernando (2005). Modelo de Calidad Intragob. Ed. Fideicomiso Premio nacional de calidad, México; 56 páginas.

Secretaría de Relaciones Exteriores (1993). Paradojas en un mundo en transición. Editorial Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México ; 276 páginas.

Weber, Marx (1964). Economía y Sociedad. Editorial FCE, México; 1 237 páginas.

Hemerografía.

Becerra Pozas, José Luis (2007) "Cómo medir el nivel de satisfacción en línea" , pág. 46; en: Política Digital, Innovación gubernamental, año 6, núm. 39, octubre-noviembre, 2007, México, una publicación de Nexos, 64 páginas.

Diario Oficial de la Federación (2003) "Decreto por el que se expide la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley del Presupuesto, Contabilidad, y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación" pp 44-59; en: Diario oficial de la federación (DOF), tomo DXCV, núm. 8, abril, México, 84 páginas.

Ciberografía.

Ávalos Aguilar, Roberto. Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva.
<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc1.htm>

Código de ética 2002. En:
<http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/innovacion/index.php?contenido=387&lang=es>

Definición de Paradoja En:
<http://es.wikipedia.org/wiki/Paradoja>

El Mercado de Valores, NAFIN, Mayo 2001. En:
<http://www.valledebravo.gob.mx/egobierno.htm>

El Universal En: <http://www.el-universal.com.mx/notas/458209.html>

Feijoo, María de Carmen. La gobernanza en la administración mexicana "Hay que transformar la burocracia, constituida en amenaza, en aliada para el gobierno de los sistemas."

En: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=1094>

Foro Regional "Reinvención del Gobierno en América Latina" En:

<http://www.planejamento.gov.br/forumregional>

Guerrero, Omar. Nuevos Modelos de gestión pública. En:

<http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>

La jornada virtual En:

<http://www.jornada.unam.mx/2002/06/16/027n1eco.php?origen=economia.html>

<http://www.jornada.unam.mx/2007/05/15/index.php?section=politica&article=022n1pol>

Ley de Servicio Profesional de Carrera. En:

<http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leypc/lspc.htm#cap>

OCDE. Aumentar la confianza del público: Medidas de ética en los países de la OCDE.

En: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/27/1899682.pdf>

OCDE. Modernising Government: The Way Forward:

<http://www.oecd.org/dataoecd/32/10/35575229.pdf>

Quinto Foro Global. En:

http://fifthglobalforum.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=5&art_id=57

Secretaría de la Función Pública En: www.funcionpublica.org.mx

Semana Nacional de Innovación y Calidad de la Administración Federal. En:

<http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/noticias/index.php?contenido=678>

Sosa, José. Gobierno y administración pública en México: Apuntes para una discusión abierta. En:

http://iteso.mx/~ppsosa/publicaciones_archivos/Ppsosa_Gob_ap%20Mx.pdf

Rusailh, Juan José. De la Administración Pública Tradicional al New Public Management: Ideas confusas y conceptos útiles. En:

http://www.espaciospoliticos.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=2