

UACM

**Universidad Autónoma
de la Ciudad de México**

Nada humano me es ajeno

**COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA**

**“Evolución e impacto de la Nueva Gestión Pública en los
servicios de salud del IMSS, durante el periodo 2006-2012”**

**TRABAJO RECEPCIONAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADAS EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN URBANA**

PRESENTA:

**ESMERALDA SANABIA GABRIEL
DIANA REYES MELESIO**

Directora del trabajo recepcional

Mtra. Georgina María de la Luz González Sánchez

México, D.F. Enero 2014

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

DEDICATORIAS:

DIOS: *por darme el privilegio de nacer e interactuar con otros seres humanos. Por la gracia de conocerte también a través del saber y por descubrir en el estudio una posibilidad de servir. Leer, estudiar y aprender, son mi expresión de fe y una manera de amar al prójimo.*

PADRES: *Muy especialmente por sembrar en mí, el inquietante deseo de saber y porque a pesar del tiempo, sé que aún cuento con su apoyo, comprensión y con un plato de comida en su mesa. Por otorgarme la oportunidad de estudiar una carrera universitaria, herramienta valiosa para la vida, a nivel personal me han dotado de amor, comprensión y confianza de manera incondicional, orientaron mis actos hacia el mejor destino posible, en fin las palabras se muestran insuficientes para dedicar éstas acciones heroicas.*

MAMITA: *A ti, hoy soy la que soy, la mujer feliz y exitosa que siempre quise ser, por tu cariño, tu dedicación, porque siempre tengo de ti el mejor de los ejemplos y el más grande de los apoyos, hoy al concluir con esta etapa agradezco infinitamente a Dios por haberme dado la dicha de tenerte como mamá, porque gracias a ti aprendí de mis errores y nunca dudaste que llegaría a la meta, hoy me siento satisfecha por el logro obtenido y te doy gracias mami por creer en mí y por estar siempre a mi lado.*

PAPITO: *Has sido la muestra más grande de esperanza y apoyo, por darme la oportunidad de vivir grandes experiencias a tu lado, por preocuparte siempre por mí, por dedicarme cada minuto de tu vida al cuidarme y protegerme, porque a pesar del tiempo sigues siendo el mejor de los padres, porque tú también creíste en mi y nunca me fallaste, siempre estas a mi lado y te preocupas por mi bienestar y aun siendo adulta lo sigues haciendo, por ser el pilar de nuestro hogar y por todo el amor que siempre me has dado.*

HERMANOS: *Ustedes siempre han sido un ejemplo para mí, de buenas costumbres, de disciplina y constancia, pero sobre todo por haberme transmitido su calidad humana. Siempre han sido el sustento de mis sueños. Han dado un*

sentido especial a mi vida y por ser mi fuerte inagotable de felicidad, inspiración y satisfacción. Nunca olviden, son el futuro de México, sean firmes en sus convicciones, defiendan siempre sus ideales y sean los mejores profesionales en lo que su corazón les dicte, y si algún día tienen duda o necesitan un consejo de una buena amiga, siempre estaré con ustedes, los amo.

TIA ELISA: *Por todas las muestras de amor, cariño y apoyo que he recibido cada instante de mi vida, siempre estaré eternamente agradecida.*

AMIGAS: *Desde aquí les Dedico, a Lorena González, Ana Laura Isidro, con las que he compartido momentos increíbles, por la paciencia, por rescatarme muchísimas veces de la lejanía de la diversión, por el humor y el amor recibido, porque han estado allí, en las llamadas, los mails, las cartas con el cariño y la calidez de siempre. Las quiero mucho mis teófilas.*

MÓNICA VILLASEÑOR: *Por su apoyo, por la comprensión, por darme esos buenos consejos, por su amor. Porque he tenido la alegría y el privilegio de compartir con usted momentos especiales e inolvidables, de compartir nuestra cultura, por darme el placer de ser también su hija.*

SEÑORA ANA PÉREZ: *Mi eterno cariño, respeto y admiración para usted. Durante muchos años ha sido mi Ángel de la Guarda y mi fuente de inspiración, por todo el apoyo y confianza que siempre me ha brindado, si muchas personas fueran como usted el mundo sería mucho mejor. La quiero como no tiene idea.*

ADOLFO G. FERNÁNDEZ LUNA: *Por tu apoyo incondicional durante la elaboración de este proyecto, por compartir momentos de alegría, tristezas y demostrarme que siempre podré contar contigo.*

ADAN RAMIREZ: *Por cada uno de tus valiosas aportaciones, por demostrarme que podremos ser grandes amigos y compañeros de trabajo a la vez.*

AGRADECIMIENTOS:

Hoy se concluye una etapa de mi vida y en ella hay hondos recuerdos, quedarán gravados para siempre en mi memoria, porque son parte de mis sueños, de mis anhelos y de mi historia.

Hoy se hace realidad una de mis más profundas pasiones, a las que le he entregado muchas horas de mi vida, porque en ella he visto el reflejo de un futuro que día a día construimos. Con la investigación y la docencia he tenido la oportunidad de conocer el pasado, analizar con responsabilidad el presente para forjar un futuro más eficiente en las instituciones públicas de nuestro país como lo es México.

Este trabajo ha significado más allá de mi propia y cualquier valoración sobre su resultado final, un enorme, riquísimo y, por momentos durísimos aprendizajes. Pero pese haber sido largo y solitario el camino recorrido durante ese tiempo, sólo ha sido posible gracias al esfuerzo y apoyo de un sinnúmero de personas a las que quiero reconocer aquí sin las cuales esta tarea no hubiese sido posible.

Tantas experiencias, tantas personas que me han inspirado para finalizar esta etapa de trabajo que ahora quiero recordar.

En primer lugar, agradezco muy especialmente a mi directora de tesis, la **Doctora Georgina González Sánchez** por su respeto, su paciencia, su apertura, por el marco efectivo en el que se producían las reflexiones conjuntas académicamente que tanto he disfrutado y de las que tanto he aprendido. Por las valiosas observaciones, y recomendaciones para mejorar el contenido de esta investigación. Por su confianza, y por el desafío compartido de emprender este trabajo juntas. Son muchos los motivos por los que me siento en deuda con usted Maestra Georgina. He sido tremendamente afortunada al tenerla como Directora. He aprendido, aunque sea en una mínima expresión, de su calidad humana y su dimensión como especialista en el tema. Nuevamente muchas gracias.

Asimismo expreso mi más profundo agradecimiento por las valiosas observaciones, y recomendaciones para mejorar el contenido de esta investigación a los miembros del jurado: **Maestro José Remus Galván, Maestra**

Ruth Aguilar Padilla, Doctor. Julián Caicedo Ortiz, Maestro Guillermo Díaz Alcántara. A todos ustedes, les estoy eternamente agradecida por su tiempo, y conocimiento.

Finalmente, esta investigación no hubiese podido desarrollarse sin la colaboración de **mi Casa de Estudios la UACM** otorgándome 2 becas una durante un año para lo que se pudiera necesitar durante la investigación y la segunda beca para la impresión y empastado de mi trabajo recepcional.

A todos los que contribuyeron a que esta investigación se realizara, les estoy eternamente agradecida.

Gracias por todo el apoyo incondicional.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

Nueva Gestión Pública	NGP
Fondo Monetario Internacional	FMI
Banco Mundial	BM
Programa Nacional de Solidaridad	PRONASOL
Producto Interno Bruto	PIB
Programa de Educación, Salud y Alimentación	PROGRESA
Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social	SNTSS
Sistema de Ahorro para el Retiro	SAR
Instituto Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	ISSFAM
Oficina Internacional del Trabajo	OIT
El Banco Interamericano de Desarrollo	BID
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	OCDE
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	TLCAN
New Public Management	NPM
Administración Pública Progresiva	APP
Organización de Cooperación y Desarrollo Económico	OECD
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	SECODAM
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SH Y CP
Comisión Nacional de Competencias	COFEMER
Tecnologías de la Información y Comunicación	TIC
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo	CLAD
Administración Pública Federal	APF
Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal	PMG
Programa de Modernización de la Administración Pública	PROMAP
Programa de Desarrollo Informático	PDI
Sistema Nacional de Planeación Democrática	SNPD

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	LOAPF
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	LFRSP
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	LAASSP
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la misma	LOPSRM
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo	PNCTDA
Plan Nacional de Desarrollo	PND
Ley Federal de Entidades Paraestatales	LFEP
Ley General de Bienes Nacionales	LGBN
Servicio Profesional de Carrera	SPC
Instituto Mexicano del Seguro Social	IMSS
Instituto Nacional de Administración Pública	INAP
Sistema Integral de Profesionalización	SIP
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo	PNCTDA
Organización Mundial de Salud	PMS
Petróleos Mexicanos	PEMEX
Comisión Federal de Electricidad	CFE

	PÁGINA
Dedicatorias y Agradecimientos.	1
Siglas y Abreviaturas.	5
Índice.	7
Introducción.	10
Notas Metodológicas.	12
CAPÍTULO I	
EL CONTEXTO GENERAL Y EL SURGIMIENTO DEL IMSS.	16
1.1 El tránsito del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal.	18
1.2 El Estado de Bienestar y las Políticas Sociales en México.	29
1.2.1 El Surgimiento del IMSS.	38
1.3 El Surgimiento de una Nueva Cultura Laboral en las Organizaciones Públicas.	64
1.3.1 Desarrollo Organizacional y Cultura Laboral.	68
Recapitulación.	75
Referencias.	79
CAPÍTULO II	
LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y SU EVOLUCIÓN E INFLUENCIAS EN LAS ORGANIZACIONES.	83
2.1 Evolución de la Nueva Gestión Pública en el Mundo.	83
2.2 La adopción de la Nueva Gestión Pública en las Organizaciones.	87
2.3 Diferentes perspectivas de la Nueva Gestión Pública.	100
2.3.1 El Nuevo Institucionalismo.	101
2.3.2 El Gerencialismo.	105
2.3.3 Gerencia Pública.	112
2.3.4 El Management Público.	114
2.4 La Nueva Gestión Pública en América Latina.	117
2.5 La Nueva Gestión Pública en México.	119
2.5.1 El Programa de Reforma del Periodo (2000-2006).	123
2.5.2 El Programa de Reforma del Periodo (2006-2012).	130
2.6 Cultura Laboral y la Nueva Gestión Pública.	144

2.6.1 Nueva Gestión Pública que incide en la Cultura Laboral.	156
Recapitulación.	158
Referencias.	162
CAPÍTULO III	
INFLUENCIA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA CULTURA LABORAL DEL IMSS.	170
3.1 La Profesionalización como un Elemento en la Cultura laboral.	173
3.2 Eficiencia y Eficacia, Elementos Sustantivos de la Cultura Laboral.	183
3.3 Estrategias Gubernamentales con Alto Impacto en la Cultura Laboral de las Organizaciones.	185
3.4 Influencia de la Nueva Gestión Pública en la Cultura Laboral del IMSS.	190
3.4.1 La Cultura Laboral en la Unidad Médico Familiar Número 4.	198
Recapitulación.	205
Referencias.	210
CAPÍTULO IV	
CASO DE ESTUDIO: LEVANTAMIENTO DE ENCUESTAS PARA IDENTIFICAR LA INCIDENCIA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA CULTURA LABORAL DEL IMSS, UNIDAD MÉDICO FAMILIAR NÚMERO 4.	212
4.1 Metodología.	214
4.2 Resultados.	216
4.3 Análisis de información.	231
4.4. Análisis de FODA.	236
4.4.1 Características generales de la Nueva Gestión Pública.	237
4.5 Conclusiones Generales.	238
Referencias.	241
CAPÍTULO V	
5.1 Propuestas.	242
5.2 Consideraciones Finales.	245
5.3 Conclusiones Finales.	251

ANEXOS	253
Cuadro 1.1	253
Cuadro 2.1	253
Cuadro 2.2	253
Cuadro 2.3	253
Cuadro 2.4	253
Cuadro 2.6	253
Cuadro 2.7	253
Cuadro 2.8	253
Cuadro 2.9	253
Cuadro 2.10	253
Cuadro 2.11	253
Cuadro 2.12	254
Cuadro 3.1	254
Tabla 1 ^a	254
Tabla 1b	253
Tabla 1c	253
Tabla 3 ^a	253
Gráfica 1	253
Gráfica 2	253
Gráfica 3	253
Gráfica 4	253
Gráfica 5	253
BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA.	255
GLOSARIO.	269

INTRODUCCIÓN

A pesar de los esfuerzos realizados, a lo largo de las últimas décadas, continúa siendo de vital importancia contar con una Administración Pública, que responda con prontitud y eficacia a las necesidades y expectativas de la sociedad. Para que los administradores cumplan con estas responsabilidades, se sigue requiriendo funcionarios públicos que conozcan con claridad sus obligaciones y compromisos dentro de una cultura laboral, donde adopten las herramientas adecuadas para desarrollar las funciones, y se diseñen sistemas de estímulos para los servidores públicos.

Para el presente trabajo, en ***el primer capítulo denominado El Contexto General y el Surgimiento del IMSS***, se analiza el modelo de Bienestar como la esencia básica de responsabilidad del Estado, donde se le conceptualiza como el eje del desarrollo de una sociedad; se expone la cultura laboral en el Estado Benefactor y se plantea cómo poco a poco el modelo se ha ido agotando como concepto de Estado interventor, a su vez se explica la necesidad de replantear institucionalmente al Estado cuando el modelo Benefactor comienza a mostrar síntomas de agotamiento e inicia su tránsito hacia esquemas de una economía de mercado global, abierto y competitivo, de necesidades sociales ampliadas y de un cambio de paradigma ante el retorno de corrientes ideológicas que apuestan por quitarle la responsabilidad al Estado, y extender la participación de la iniciativa privada en la prestación de bienes y servicios, bajo una lógica del mercado capitalista.

En ***el segundo capítulo denominado la Nueva Gestión Pública e influencias en las Organizaciones***, se plantea la teoría de la Nueva Gestión Pública, que surge del entorno internacional, las consecuencias de la globalización y la gran influencia en la modificación de los fines de las instituciones públicas, todo en el marco de un gobierno eficiente y eficaz; se plantea la conceptualización de dicha teoría, y se visualizan las acciones de los gobiernos que han dado pie a la implementación de las organizaciones públicas, instrumentando programas orientadas a fortalecer técnicamente la infraestructura y actividad de las mismas.

Asimismo, se comentan brevemente algunos esquemas de la Nueva Gestión Pública que se han instrumentado en el mundo, el análisis en América Latina y México.

En **el tercer capítulo denominado Influencia de la Nueva Gestión Pública de la Cultura Laboral del IMSS**, se analiza el estado actual de la cultura laboral en el IMSS, donde se realiza un análisis para identificar las condiciones de los procesos, se plantea la relación que existe entre cultura laboral y Nueva Gestión Pública, donde se establecen los elementos que conforman dicha teoría.

Ahora, en un mundo de economía globalizada, de un mercado altamente competitivo y de un desarrollo sin precedentes de las tecnologías de información y comunicación, tanto globalización, como economía, mercado y TIC's, en su conjunto, ha dimensionado el entorno social hacia nuevas necesidades, por lo que en las últimas tres décadas las exigencias de los ciudadanos son cada vez mayores y diversas, una de las hipótesis planteada sobre la Nueva Gestión Pública, es que ha tenido que responder a las necesidades de la economía y el desarrollo social, con métodos y técnicas innovadores de administración y gobierno, con el objetivo de mejorar y eficientar el ofrecimiento de bienes y servicios públicos, en una realidad global, donde la escasez de recursos es cada vez más visible, y donde los problemas de equidad social y distribución de la riqueza, siguen siendo una constante, aspectos a los que se le suman el incremento de la demanda social, así como la exigencia ciudadana.

El cuarto capítulo es denominado, Caso de Estudio: Levantamiento de Encuestas para Identificar la Incidencia de la Nueva Gestión Pública en la Cultura Laboral del IMSS, Unidad Familiar Número 4, la estructura de este análisis, se centra en este capítulo, este aporte importante de este documento, es el estudio realizado, donde buscamos analizar, el impacto en la cultura laboral de la Unidad Médico Familiar Número 4 del IMSS, para poder construir dicha información, hemos utilizado técnicas de recolección de datos cuantitativas. En el primer caso, hemos diseñado una encuesta de opciones cerradas. Se pretendió de esta forma, lograr un aprendizaje sobre comportamientos que no se pueden observar directamente.

Finalmente, **el V capítulo** se centra en aportar algunas herramientas, que ayudan a eficientar la administración pública del IMSS de la Unidad Médico Familiar Número 4 para percibir las demandas, procesarlas y actuar, que hoy por hoy son un reto.

NOTAS METODOLÓGICAS

Objetivo

Identificar si existe la teoría de la Nueva Gestión Pública en el IMSS, se conseguirá, aplicando encuestas con las aportaciones que caracterizan a la teoría. Todo lo anterior, se realizara para analizar el impacto en la cultura laboral de los servidores públicos, especialmente de la Unidad Médico Familiar núm. 4.

Planteamiento del problema

El Instituto Mexicano del Seguro Social, es un organismo descentralizado que tiene, entre otras funciones: atender la seguridad social, trabajadores capaces de atender a los usuarios de los servicios de salud en forma eficiente, asumir riesgos, y dar resultados.

Requiere llevar una administración eficaz, en donde se considere como prioridad que los trabajadores cuenten con los lineamientos en conjunto con la organización, para el logro exitoso para sus objetivos.

En la investigación y derivado de las condiciones que vive actualmente el país, se considera necesario implementar nuevas teorías como la Nueva Gestión Pública, a fin de lograr que los servidores públicos trabajen de manera eficiente y eficaz, como en su momento es lo que el gobierno instrumentó dentro de las instituciones públicas. Una iniciativa de esta forma de trabajo se da con el Presidente Vicente Fox Quesada, quién desde inicios de su mandato, propuso una serie de adecuaciones legales, nuevas leyes de cambio, en la propuesta denominada Agenda de Buen Gobierno.

Variable dependiente:

- a) Eficiencia: El IMSS es eficiente, si entiende que hay que tener logros y metas, reduciendo costos al mismo tiempo.
- b) Eficacia: De acuerdo con la Nueva Gestión Pública; Una Institución no puede mantener a sus trabajadores si no logra eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios públicos. La institución pública no tiene más remedio que volver a contratar los puestos, capacitar a nuevos servidores públicos que sean aptos y capaces para dar atención a los requerimientos ciudadanos.
- c) Privatización: Justifica la ineficiencia del IMSS y la supuesta superioridad del mercado para asignar recursos. De acuerdo con la Nueva Gestión Pública, existe una excesiva intervención que busca propiciar un mayor control de la burocracia.
- d) Jerarquías: Elimina la abundancia de escalones jerárquicos, y de jefaturas intermedias dentro del IMSS. La idea central es disminuir los niveles jerárquicos de la institución.
- e) Monopolios: Mantiene a la institución más pequeña para controlarla.
- f) Responsabilidad: La capacidad de decidir qué, y cómo debe hacerse las cosas dentro del IMSS.

Variable independiente:

Impactan afectando en comportamiento individual del servidor público.

- a) Cultura: Es todo aquello que posee una persona, y que la han acompañado desde su nacimiento, como son sus valores, actitudes, personalidad y sus propias habilidades, que son posiblemente modificables por la institución y que influirían en su conocimiento personal, estrategias y planes.

Para la realización del trabajo, nos proponemos analizar el impacto en la cultura laboral dentro de la institución del IMSS de la Unidad Médico Familiar núm. 4.

- b) Impacto en la cultura laboral: Este cambio podrá afectar o no al servidor público, y esto a su vez actúa con una mayor eficiencia y eficacia del desempeño del aparato público.

Esto significa mejor servicio, una mayor proximidad a la gente, que prevalezca la eficiencia y eficacia, que se den respuestas a las demandas de los usuarios.

En la práctica, puede ser que esto no haya funcionado por un problema ideológico, por concepciones que no tienen en cuenta estos elementos, por falta de instrumentos normativos, o por las propias personas que no resisten el cambio.

- c) El cambio: se hace con la gente, sucede con las personas, se necesita que cambien tanto los comportamientos como los valores que se poseen. ¿Por qué tienen que cambiar? Porque, en la medida que no cambien las instituciones (los valores, creencias, actitudes, comportamientos, entre otros.) el servicio va a ser parcial o nulo en cuanto a la eficiencia, eficacia, calidad, dentro de las instituciones.

Hipótesis

En esta investigación, consideramos que en la Unidad Médico Familiar número 4, se encuentra plasmado la teoría de la Nueva Gestión Pública en su marco normativo, pero no se refleja en su actuación. Si tuvieran una idea de los elementos que conforman la teoría, y se aplicará adecuadamente, lograrían mejores servicios.

Justificación

La Globalización, implica que las actividades como los cambios tecnológicos e informáticos, trabajen de forma rápida en las instituciones públicas. Los desarrollos de este campo han impactado en forma negativa en la cultura laboral de la Unidad Médico Familiar núm. 4, porque no están actualizados en la innovación y en estos tiempos la velocidad con la que ocurren los cambios es necesario.

Así mismo, el Neoliberalismo implica que el Estado mexicano está condicionado con el gran capital e impulsa la privatización de todos los bienes del país. A partir de entonces, surge en México, la necesidad de implementar teorías como la Nueva Gestión Pública, que alteran el funcionamiento de la vida institucional como la necesidad de una nueva cultura laboral, porque el Gobierno y la Administración Pública ya no podían ayudar a controlar el acontecer de los nuevos cambios que exigen las organizaciones. Pues, este conjunto de fenómenos como la globalización y el neoliberalismo, implican la restricción del gobierno y el Estado, lo cual impactan claramente el clima laboral de las instituciones públicas que a su vez modifican las prácticas de trabajo laboral.

Así, los administradores públicos de las nuevas generaciones, han de enfrentarse al reto de superar el momento de la aplicación de técnicas de gestión, por el otro, responder al ambiente de incertidumbre y presión que se les exige para lograr su eficiencia como trabajador, pues si no se adaptan, su trabajo va siendo obsoleto dentro de las organizaciones.

Por todo ello, en el presente trabajo de investigación, se encuentra contenida información relativa a la importancia y necesidad de implementar la Nueva Gestión Pública al área administrativa, a fin de mejorar el servicio dado a los usuarios de la misma.



CAPITULO I

EL CONTEXTO GENERAL Y EL SURGIMIENTO DEL IMSS.

CAPÍTULO I

EI CONTEXTO GENERAL Y EL SURGIMIENTO DEL IMSS.

El presente trabajo, hace referencia a los efectos de lo que se conoció como Estado de Bienestar o Estado Benefactor, sobre los beneficios obtenidos en las políticas sociales.

Las palabras clave son: Estado de bienestar, Política Social, y Neoliberalismo. En general, en el capítulo se aborda la idea del contexto y el surgimiento del IMSS, dentro de los procesos de las políticas sociales, visto este organismo como resultado de los nuevos cambios organizacionales.

También, se hace referencia al neoliberalismo, durante la década de los ochenta, el Estado Benefactor acabó su ciclo, y surgió el neoliberalismo, esta transición se dio con el fracaso económico del modelo de sustitución de importaciones, y comenzaron a surgir políticas de ajuste, en este periodo se redujo la participación del Estado, y surgió una liberación y deficiencia económica, cuya práctica, se basó en la privatización de los servicios sociales y de la propiedad del Estado. En el caso del IMSS, el neoliberalismo significó, la disminución de recursos económicos y el recorte de las transferencias del gobierno, obligó a emprender cambios que consistieron en la privatización de sus servicios públicos y la implementación de una nueva cultura administrativa, cuya base fueron los principios e instrumentos del sector privado.

Junto a estas reformas impulsadas por el neoliberalismo, la institución del IMSS, implementó el cambio cultural organizacional en su administración. Ello implicó un gran énfasis en los procesos de visión empresarial y orientación del producto (antes llamado servicios públicos) hacia el consumidor (antes llamado ciudadano).

En síntesis, se analiza el modelo de Bienestar como la esencia básica de responsabilidad del Estado, donde se le conceptualiza como el eje del desarrollo de una sociedad; se expone al Gobierno en el Estado Benefactor y se plantea cómo poco a poco el modelo se ha ido agotando como concepto de Estado interventor; a su vez, se explica la necesidad de replantear institucionalmente al Estado, al Gobierno cuando el modelo Benefactor comienza a mostrar síntomas

de agotamiento e inicia su tránsito hacia orientaciones de una economía de mercado más global, abierto y competitivo, de necesidades sociales ampliadas y de un cambio ante el entorno de corrientes ideológicas que apuestan por quitarle la responsabilidad al Estado y extender la participación de la iniciativa privada en la prestación de bienes y servicios bajo una lógica del mercado capitalista.

En este sentido, el Estado Benefactor se atribuyó la responsabilidad de equilibrar las fuerzas del mercado al contribuir en la generación de una serie de bienes y servicios públicos, así como en la construcción de infraestructura y participación más directa, en el proceso económico a través de la planeación y conducción gubernamental de la política social y económica. De la misma forma, el éxito o fracaso de la política social y económica, dependió en buena medida de la efectividad de la Administración Pública, de la capacidad de sus organizaciones para modernizarse, tecnificarse y adecuar sus procedimientos a las exigencias sociales, económicas, gubernamentales y a los fines del Estado. El objetivo del Estado Benefactor era claro, protagonizar el desarrollo económico y social para equilibrar las fuerzas del mercado y satisfacer con mayor equidad las necesidades y demandas de la sociedad, al preocuparse por elevar los niveles de vida de la ciudadanía.

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, el Estado tomó un papel preponderante en el desarrollo de los países, tanto como promotor de la economía así como de la estabilización social y del empleo. *Básicamente el Estado enfocó sus esfuerzos en proporcionar prosperidad generalizada hacia la sociedad por medio de dos aspectos: pleno empleo con unos salarios mínimos relativamente altos, y un sistema que aseguraba un nivel de vida a los ciudadanos que por una u otra razón se veían excluidos del mercado de trabajo o no obtenían ingresos lo suficientemente altos. (Pfaller, Alfred 1993:24).*

El uso de poder estatal, se dirigió a proteger a los ciudadanos contra las adversidades económicas, y asegurar cierto nivel de prosperidad al conjunto de la población. Sin embargo, a pesar del éxito del modelo interventor del Estado para incrementar los niveles de vida de la sociedad, bajo el desarrollo de la economía y estabilidad política, su permanencia y sostenimiento no escaparían a los cambios de rumbo del mercado económico, al avance tecnológico y la diversificación de la demanda social, que bajo la sombra de la globalización, condujeron al Estado en

la década de los 80's del siglo pasado a un proceso de reforma política y económica, que cambiaron el rumbo de la política social e institucional de su Administración Pública.

1.1 El Tránsito del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal.

En este apartado, se pretende dar cuenta de la posición que ha tenido el Estado de bienestar, frente a los constantes cambios económicos, políticos y sus efectos directos en lo social, que acontecieron en la segunda mitad del siglo XX. Para tal objetivo, se hace referencia a la historia económica y política del país. Posteriormente, se hace referencia a la continuidad del papel relevante del Estado y su alianza con el neoliberalismo en la actualidad.

Es pertinente aclarar que, el estudio de transición se realiza a partir de 1940 ya que fue el periodo de Desarrollo Estabilizador, periodo en el que el crecimiento económico se dio de manera acelerada y en el Estado consolidó su tarea, *por un lado, de afianzar la economía nacional y, por otro, de consolidar un proyecto nacional.* (Pipitone, 1994)

A continuación se presentan las características generales, en el ámbito social, demográfico, político y económico durante la vigencia del Estado Benefactor, con el fin de dar un marco descriptivo para así demostrar que las fuerzas dominantes que estuvieron detrás del Estado de bienestar, fueron las transformaciones políticas y económicas.

En el nivel social, el propósito principal del Estado Benefactor radicó en evitar las desigualdades y conflictos como el desempleo y el provocado por el rezago de la actividad agrícola.

En el nivel demográfico, el país presentó un incremento acelerado de la población entre 1940 y 1970 particularmente. Antes de 1940, el país contaba con 4.5 millones de personas, después de 1940 y hasta 1970, la población se incrementó a 28 millones posteriormente llegó a casi 48 millones.

En el nivel político, el Estado controló la mayoría de las masas empresariales y campesinas a lo que se conoció como estado corporativo, lo cual se refiere según (Schmitter: 1974:50), *al monopolio concedido por el Estado a un limitado grupo de organizaciones que seleccionaban a sus propios líderes y controlaban las demandas sociales; esta era una vertiente que utilizaba el Estado por medio del cual controlaba al mercado y a la sociedad.*

El corporativismo mexicano, se puede ejemplificar con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que participó en la gran parte de los intereses de la sociedad civil. Otro ejemplo del desarrollo de corporativismo en México, era la *consolidación de programas sociales para contrarrestar las políticas de ajuste y estabilización económica, con el fin de consensar al sector obrero, campesino y el empresarial (Ortega, 1997).*

En el plano económico, con el periodo de desarrollo estabilizador, se experimentó un importante crecimiento en el cual tomó parte el Estado; su objetivo principal con respecto a este crecimiento, fue lograr de manera simultánea y, a nivel nacional, una integración social y territorial al mercado; en lo social, que se crearan diversas fuentes de empleo.

Posteriormente, durante el periodo de gobierno *del presidente Avíala Camacho, se le dio mayor atención a la política económica a través de la libre participación de la inversión privada; esa inversión fue importante ya que se destacó la presencia de los sindicatos, obviamente por ser la clase trabajadora productiva, con lo que, los sindicatos fueron utilizados por el sector privado para el control indirecto de los mercados (Labra, 1982:50).* Lo anterior, puso en evidencia la incapacidad estatal de reestructurar un proyecto propio, lo que también resultó en la actividad agrícola, el dinamismo agrícola era la preocupación central en la década de los treinta, después fue desplazado por el impulso al proyecto de industrialización (1940-1970). No obstante, *el sector agrícola fue clave en el crecimiento de la economía nacional, a pesar de su rezago, aseguró el incremento en los precios de los alimentos sobre todo de la estabilización económica, con el fin de consensar al sector obrero, campesino y al empresarial (Ortega, 1997).*

En el plano económico, en el periodo de Desarrollo Estabilizador, se experimentó un importante crecimiento en México en el cual tomó parte el Estado; su objetivo principal con respecto a este crecimiento, fue lograr de manera simultánea, y, a nivel nacional, una integración social y territorial al mercado; en lo territorial, que se adicionaran el resto de los estados a la dinámica industrial, y en lo social, que se crearan diversas fuentes de empleo. En este sentido, se reflejó la tendencia estatal (específicamente desde la etapa cardenista) de una organización productiva que desencadenara relaciones locales y, de igual forma, integrara al sector agrícola. Estas relaciones locales se refirieron a la creación de polos de industrialización que tuvieran una estrecha vinculación con los mercados locales.

De la misma manera, como uno de los efectos negativos que se reflejaron fue mayor dependencia agrícola del capital, como parte de una alternativa para el subsidio de la actividad, y no solamente del sector, sino que esa dependencia se amplió a nivel nacional, lo que causó incremento en el desempleo, falta de capital en la agricultura y migraciones masivas rural y urbanas, distribución desordenada del ingreso y deterioro en los salarios. Es entonces que, a partir de 1973 se vislumbró el inicio de una creciente crisis social como resultado específicamente de una crisis financiera del Estado, llegando a convertirse en un desorden económico.

Sin embargo, se tiene la evidencia de que en el periodo de gobierno del presidente Echeverría, se tomó la decisión de que el Estado continua con su papel protagónico, aparte de poner mayor atención al Bienestar social, lo cual también fue motivo de la descapitalización del Estado, ya que dicha decisión provocó discrepancia entre el gobierno y los grupos monopólicos y privados.

El periodo comprendido entre 1940 y 1970, se caracterizó por el excesivo impulso del aparato industrial; el deterioro de la actividad agrícola, descontrolado crecimiento de la población; rezago en ciertas áreas clave de bienestar social como educación, salud; y principalmente la suspensión y paralización del financiamiento al Estado.

Durante el periodo de gobierno del presidente José López Portillo 1976-1982, comienza a decaer la participación del Estado, con el desmembramiento de sus funciones y responsabilidades, y su traslado a otros sectores no sociales, como el sector privado, el cual llegó a reforzar su participación en la toma de decisiones de mercado, lo cual estimuló que el Estado, al finalizar dicho periodo, perdiera fuerza para incidir en una reestructuración económica. Sin embargo, durante el sexenio, el petróleo se convirtió en plataforma ante el desequilibrio de la economía del crecimiento económico. *La posición del Estado, confiaba en que ese recurso llevaría a la economía nacional a una rápida recuperación, a través de la exportación del mismo, es decir, el petróleo se convirtió en instrumento emergente de la economía, no obstante, esta base de crecimiento no fue suficiente para abarcar los propósitos estatales, además de que se corrió el riesgo de depender totalmente del hidrocarburo; las presiones externas por el creciente endeudamiento no se dejaron esperar (Carmona: 1982:18).*

En el siguiente cuadro 1.1 se puede observar las características principales del Estado mexicano, se hace una comparación con respecto a lo que fue el Estado Benefactor en México, con el fin de reconocer la reorientación que tuvo el Estado, es decir las reformas que ha experimentado durante el neoliberalismo.

En este contexto, se reflejan los grandes cambios y transformaciones que han sido radicales; se muestra que los objetivos y la amplitud social es rebasada por el Estado neoliberal, así como el rol que presenta el Estado fuera de la economía; también los actores no sociales que intervienen en las funciones y decisiones, al igual que, como el modo de financiamiento cambia de dirección, específicamente hacia el control del mercado.

Cuadro 1.1 principales características del Estado Benefactor en México.

Características del Estado Benefactor.	Características del Neoliberalismo.
Estado Benefactor en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (1940-1982).	Reformas al neoliberalismo-1982-2012.
Papel protagónico del Estado.	Papel indirecto del Estado y corresponsable de funciones proempresariales.
Responsabilidad directa y creciente en etapas estratégicas de procesos productivos: industrialización y agricultura.	Acumulación del capital Impulso al sector comercio y servicios. Rezago de la actividad agrícola.
Protección de la economía.	Liberalización de la economía.
Condición mediadora del conflicto social.	Clase monopólica detentan la propiedad de los medios de producción.
Garantizar los niveles mínimos de bienestar para la clase trabajadora.	Reducción del gasto público.
Corporativismo burocrático (fuentes relaciones Estado y clase trabajadora a través de sindicatos).	Disminución o desaparición de organizaciones sociales.
Fomentar la equidad de la distribución del ingreso.	Restricciones crediticias (microempresarios y para la vivienda). Democracia asistida (sólo al interior del bloque dominante).
Preocupación por la justicia social.	Privatización de empresas públicas.
Atención equilibrada entre política económica y social (asociación política).	Énfasis en política económica.
Subsidio estatal para empresas (públicas) Centralización de las decisiones políticas, económicas y sociales.	Descentralización y forma individualizada de operar.

Elaboración propia. Fuente: *Carmona (1982); Labra, (1982); Lerner, (1992); Ortega, (1997).*

La política social fue uno de los principales propósitos del Estado Benefactor, esencialmente a través de la distribución equitativa del ingreso, lo cual contribuyó a la correlación entre el ingreso y la adquisición de servicios públicos básicos por parte de la población, lo que resultó el logro del bienestar social, lo que también se vinculó a una política de desarrollo económico.

Es decir, los efectos positivos que generó la política social significaron una importante reducción de la pobreza, así como los niveles de desigualdad disminuyeron. Sin embargo, a pesar de que fue la política social uno de los grandes objetivos, el desarrollo de la economía tendía a rezagarlo. Es decir, *el porcentaje de la asignación total del gasto social en 1965 fue de 18.2% y 22.0% para 1970, mientras que, el gasto de la economía absorbió 42.5% en 1965 y 40.1% en 1970. (Maciel, 1999).*

En cuanto a la simultaneidad y retroalimentación que se ejerció en la política social y la economía, entre lo mencionado, se explica con el establecimiento de programas que reflejan coyunturalmente, esto es, mediante el Programa de Desarrollo Económico y Social se consideró el crecimiento económico como factor principal para la generación de empleos como factor principal para la generación de empleos y específicamente de asistencia social, como educación, salud, vivienda, entre otros.

Además se persiguió un mejoramiento en la distribución del ingreso con un acelerado crecimiento de la economía para mejorar los niveles de vida de la población. Para lo cual se creó Coplamar, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados en 1974-1979 con el fin de atender a la población que tenía participación en los servicios de seguridad social.

De hecho, en este periodo considerado populista el salario se incrementó favorablemente. Así, las políticas sociales trataron de consolidarse, en un ámbito lleno de contradicciones por parte del Estado y en una economía que ya no pudo solventar los desequilibrios socioeconómicos, sino al contrario, se llegó a un periodo de transición en el cual se conjugaron diversos aspectos que no se registraron en la agenda de las políticas sociales, como el crecimiento demográfico paralelo al crecimiento de la pobreza y marginación; resurgió la exclusión social, los niveles de vida comenzaron a reportar un deterioro cada vez más mercado.

Esto significó que las políticas sociales, demostraron fallas para atender las necesidades sociales y económicas. Así mismo, el Modelo de Estado Benefactor perdió las posibilidades y sobre todo, la búsqueda de otras opciones que le dieran continuidad al bienestar social.

Es decir, en el campo de las políticas sociales:

- a) Primero, la universalidad de los satisfactores y necesidades básicas se llevan a cabo a través del Estado, este aspecto quedó fuera de la normatividad, lo que significó, en un contexto de transición, la disipación automática de tal propósito como resultado del desvanecimiento del Estado.
- b) Segundo, el único actor que garantizó, por más de treinta años en México, los derechos sociales fue el Estado monopólico que, desde esta perspectiva, fue una forma ordenada y controlada de plantear estrategias, financiamiento, elaboración de políticas sociales,
- c) Tercero, y derivado del segundo, *el carácter centralista del Estado Benefactor, es el que diseña las estrategias, es el que designa los recursos, es el que autorizó potenciar el nivel de vida social. (Solís, 2000:1).*

Sintetizando, las políticas sociales dejaron de ser equivalentes a la respuesta que generó el Estado Benefactor, por el cambio radical de propuestas sociales a exclusivamente responder a propuestas económicas.

De todo lo anterior es importante explicar tendencias de las políticas sociales en el modelo neoliberal. En México, las reformas que experimentó el Estado bajo la influencia del modelo neoliberal, repercutieron en la elaboración de las políticas sociales y qué, la década de los ochenta se caracterizó por ser una década en transición, mientras que, en la década de los noventa hasta años recientes, las transiciones que se marcaron en materia de política social llegaron a perfilar una reorientación y diseño de las mismas.

Durante la década de los ochenta, el Estado Benefactor acabó su ciclo, y surgió el neoliberalismo, esta transición se dio con el fracaso económico del modelo de sustitución de importaciones y comenzaron a surgir políticas de ajuste, en este periodo se redujo la participación del Estado ya que las políticas de ajuste sugirieron una liberación y deficiencia económica cuya práctica se basó en la privatización de los servicios sociales y de la propiedad del Estado.

En esta década, se suprimió la estrategia del Estado de contenido social: redistribución de los ingresos, salarios, sistema corporativo. Estas tendencias terminaron por alterar la concepción de política social del Estado Benefactor y de su forma de gestionar el bienestar social.

Durante el periodo de gobierno del presidente Miguel de la Madrid se caracterizó por el retroceso prolongado que presentó, ya que se continuó con una crisis económica que hasta fechas recientes manifiesta. Este periodo de retroceso económico y de crisis, se caracterizó por llevar al Estado de bienestar a su fase terminal, y después de convertirse en uno de los principales actores en la toma de decisiones, lo que significó compartir su poder y control con el sector privado. Por un lado, se debe hacer referencia al retroceso económico por el excesivo endeudamiento externo, y el problema financiero que ya no pudo controlar el Estado.

Además, la presión internacional del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional para el pago de la deuda, condicionaron al país, así como se dispuso el cambio de modelo económico: del modelo de industrialización por sustitución de importaciones al modelo neoliberal.

Ya en el gobierno de Salinas de Gortari, se deja de lado la política popular, es decir, *los mencionados programas que tenían el propósito de reivindicación social, que consistió en atraer a las masas trabajadoras a cambio de apoyo político.* (Lerner, Berta, 1992: 220), esto es, el fuerte resurgimiento del clientelismo.

Entonces, con el gobierno de Salinas, la inexistencia de un Estado paternalista, llevó a ampliar las ventajas de los empresarios, los cuales se encargaron de iniciar la disolución y dispersión sindical que, como consecuencia, llevó a perder apresuradamente los derechos de los trabajadores (sueldos base, crédito para la vivienda, seguro social), aunado a que se firma el Tratado de Libre Comercio en el que el intercambio comercial no favorece a los productores mexicanos ni mucho menos al empleo.

En esta etapa, en el periodo del presidente Ernesto Zedillo, cuyo periodo presidencial consistió en la consolidación de un Estado neoliberal, en el que, recientemente en la agenda con ideas totalmente empresarial, el capital extranjero

tuvo la mayor responsabilidad para guiar una etapa de crecimiento económico, donde queda excluido el bienestar social, el sindicalismo, sólo hubo lugar para las clases hegemónicas que detentan la propiedad de los medios de producción.

Actualmente, el país cuenta con un Estado que, como se mencionó al principio, está coordinado con el gran capital e impulsa la privatización de todos los bienes del país como el petróleo, el agua y la electricidad. Se puede hacer notar que en los últimos cincuenta años, México experimentó dos modelos de desarrollo económico y dos Estados con actuaciones muy antagónicas, particularmente a lo largo de la década de los ochenta.

La concepción de las políticas sociales a partir de 1982 cambió de tener el propósito de garantizar las necesidades y satisfactores de bienestar social, padecer el agotamiento del sistema tradicional, cuya consecuencia fue un acelerado empobrecimiento de la población (69 por ciento del total nacional en condiciones de pobreza). Ante tal situación, el nivelar de esos desequilibrios socioeconómicos, llevó al Gobierno Federal a establecer programas que contrarrestaran las condiciones de pobreza, enfatizando en este caso a la población pobre. Esto significó que, las políticas sociales fueron exclusivas para ese sector de la población, esto es, identificación de la población que contara con las necesidades mínimas de bienestar social, con lo cual los sectores de población pobre se convirtieron en grupos sociales con una alta vulnerabilidad y también se les consideró beneficiarios potenciales.

En el periodo de 1982 a 1988, en el sexenio de Miguel de la Madrid, el salario mínimo cayó, 40 por ciento de la población vivía en condiciones de pobreza, para 1987 se incrementó a 60 por ciento. Durante el salinismo (1988-1944) se crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en el cual se maneja el discurso de la equidad, eficacia y transparencia como una acción promotora de la apertura a la iniciativa popular, por un lado y, por otro lado, dentro del contexto de transformación de las políticas sociales como un medio se le encomendó el manejo del gasto público. Los principales objetivos del PRONASOL, fueron:

- Incrementar la eficiencia del contenido social de las políticas públicas.
- Ampliar la cobertura de la política social.

- Dar mayor consenso a la participación social.
- Una sincronización entre las políticas sociales con las políticas de desarrollo económico. *(Lerner, Berta, 1992: 220)*

En lo que se plantea en dicho programa, destaca el sentido democrático que tiende a promover la corresponsabilidad de la sociedad y los diferentes actores no sociales que participan en la toma de decisiones en materia de bienestar social, sin embargo, esto podría ser debatido, ya que en el mayor peso en la toma de las decisiones la tuvo el gobierno federal, en el cual están inmersos la intervención de la participación privada y extranjera.

En este periodo, la inversión al gasto social, como proporción del producto interno bruto en 1988 fue de 6.1 por ciento, mientras que en 1994 aumentó a 10.1 por ciento, porque el desarrollo social no incide directamente en el Producto Interno Bruto (PIB) y, por otro lado, la cobertura no fue tan amplia.

Finalmente, lo que caracterizó a este programa fue el centralismo; además en el planteamiento de las políticas sociales no se consideró la dimensión territorial como un criterio importante para asegurar la distribución de los recursos públicos.

El sexenio del periodo del presidente Ernesto Zedillo En el año 1994-2000, enfatizó en darle continuidad al proceso de las privatizaciones. Así, impulsó la inserción de la economía nacional a la internacional. Este periodo se caracterizó porque los recursos para superar la pobreza cayeron. Además, se implementó un nuevo programa social denominado *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA), siendo estos tres indicadores considerados como elementos esenciales para la igualdad y el incremento de los niveles de bienestar social, lo cual refleja un objetivo integral de política social aunque *los recursos públicos del PROGRESA están destinados exclusivamente a todos aquellos sectores de población que no puedan subsidiar las necesidades esenciales que engloban al programa. Entonces, más que un programa integral viene siendo un medio por el cual actúan mecanismos de complementación a los ingresos de los hogares* (Duhau, 1999:4). En este sentido, lo anterior explica la falla de concepción universal que la problemática social encierra tal y como lo es la pobreza, ya que dicho programa se limitó al resultado de la pobreza, como consecuencia de la inequitativa distribución de los recursos productivos y de la distribución de los ingresos, quizás sean dos causas esenciales, pero no

suficientes para atenuar el problema de la pobreza. Entonces se podría decir que PROGRESA aparte de que está dirigido a un determinado grupo de población, sus referencias acotan más, a la población objetivo.

A diferencia del PRONASOL, PROGRESA, focaliza la política social hacia los grupos de pobreza, por ende focaliza territorialmente, pero quizás de manera desordenada la dispersión y concentración que existen entre los grupos en pobreza, hay programas diseñados para un nivel específicamente.

El programa ProgresA dirigió en mayor proporción sus acciones a los municipios rurales que a los municipios urbanos, bajo la premisa de que la pobreza es un problema que predomina en áreas rurales. Es decir, se garantizó al identificar las áreas cuya marginación es mayor, lo que coincide en un rasgo característico del neoliberalismo en el contenido de las políticas sociales (*Boltvinik, 2000:28*).

Durante el periodo de gobierno del presidente Vicente Fox 2000-2006, las políticas sociales sólo se reflejan en su agenda más no se llevan a cabo. A pesar de que en su primer informe de gobierno la primera respuesta se la dedicó al desarrollo social, mencionó que el país es una nación de grave desigualdades que tienden a seguir creciendo así como la pobreza. Este sexenio se caracteriza por los recortes presupuestales al gasto social, y a los incrementos de los impuestos. Las propuestas neoliberales son más rigurosas para el ámbito social, como detonar una crisis a través de la reforma fiscal, que se aprobó que representó el 2.2 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), pagada por los ingresos de los hogares, lo que provocó la disminución del consumo de alimentos, medicinas y educación.

Durante el periodo de gobierno del presidente Felipe Calderón 2006-2012, las políticas sociales atraviesan por una de las crisis más severas de su historia reciente. Es algo más profundo que una simple recaída económica. Se trata de un proceso de degradación progresiva que afecta a todas los órdenes de la convivencia social. Desde nuestro punto de vista, esta decadencia ha sido ocasionada por un grupo minoritario que ha venido imponiendo una política falsa, contraria al interés nacional.

La actual oligarquía se conformó desde el gobierno de Carlos Salinas cuando un puñado de traficantes de influencias, inició, al amparo del poder público, el

despojo de bienes de la nación y del pueblo, con el fallo de una supuesta modernización del país. El modelo llamado neoliberal (Estado Moderno), más bien de corrupción y saqueo, se consolidó en los periodos de gobierno de los presidentes Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón.

Este monopolio, con el paso del tiempo, fue adquiriendo poder político hasta situarse por encima de las instituciones constitucionales que han ido desapareciendo las políticas sociales. Pues qué más da si en los hechos, ellos son los que verdaderamente mandan en el país. Deciden sobre cuestiones fundamentales en la Cámara de Diputados y en el Senado, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Instituto y en el Tribunal Electoral, en la Procuraduría General de la República, en la Secretaría de Hacienda y en los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional. Además, poseen o controlan la mayor parte de los medios de comunicación del país.

Con ese poder absoluto, los neoliberales han logrado mantener y acrecentar sus privilegios, condenando a la mayoría de los ciudadanos al sufrimiento, al destierro y a la sobrevivencia. Es innegable que en los últimos 25 años unos cuantos mexicanos acumularon riquezas, como no ha sucedido en ninguna otra parte del mundo, pero en contraste, México es uno de los países con mayor desigualdad económica y social en todo el planeta.

También tengamos en cuenta que dispuestos los potentados no están a permitir ningún cambio que ayude realmente a enfrentar la crisis para mejorar las políticas sociales. Para ellos es intrascendente que México sea uno de los países con menor crecimiento en el mundo o que no se generen empleos. Les da igual que se deje sin apoyo a los productores del campo, a los pequeños y medianos empresarios o que se termine de arruinar la industria eléctrica y la del petróleo. En su estrategia seguirán protegiendo a los monopolios, utilizando el presupuesto público y las reservas internacionales del Banco de México para rescatar y favorecer a banqueros y a grandes empresarios.

Sin duda, en vez de reformar las leyes fiscales para que los potentados paguen impuestos en proporción a sus ganancias, tratan de cobrar IVA por la comida y los medicamentos, hicieron todo lo posible para recaudar más, aumentando el precio

de las gasolinas, de la luz y de otros bienes y servicios. Por lo mismo, cuando se aprobó el nuevo presupuesto, antes de cancelar los privilegios de los grandes monopolios, están a favor de recortar el gasto destinado a programas sociales.

De acuerdo con lo anterior, se pueden observar los cambios radicales de las políticas sociales tanto en el contexto del Estado benefactor como el neoliberalismo, como se pasa de una política social que persigue el bienestar social a otra que solo se limita a responder a los desajustes socioeconómicos, de tener una visión universal se particulariza, del monopolio a la variedad de actores, de los recursos públicos al acaparamiento.

Se puede establecer que las políticas sociales no tienen en sus contenidos demandas para amplios sectores de la población, han sido creadas para utilizarlas como un sobrepeso de las exigencias que la sociedad pueda tener en contra de las acciones del Estado. Esto es, se pensó en una política social cuando se presentó una crisis económica, para agilizar la economía, para reproducir la fuerza de trabajo, entre otros.

1.2 El Estado de Bienestar y las Políticas Sociales en México.

De acuerdo con Ayala Espino el Estado de Bienestar se ocupa de estudiar las condiciones que mejoran o empeoran el bienestar social de la población:

“... su orientación ha sido predominante normativa, juzga hacia donde debería dirigirse la economía para alcanzar un óptimo social; centra su atención en el estudio de los mecanismos que permiten mejorar la eficiencia económica al tiempo que se logra el bienestar social: se preocupa por la eficiencia en la asignación de los recursos, distribución por los resultados y problemas de distribución de ingreso con la asignación por el mercado o por el Estado: conveniencia de distintos programas de gasto público; descubrió que el mercado puede fallar en la asignación y distribución de recursos económicamente eficiente y socialmente justa: el mercado podría alcanzar resultados económicamente eficientes”. (Ayala Espino 1997: 183).

Por otra parte, la política social del Estado Interventor no escapa a los principios de la economía del bienestar, en virtud de que ésta es vista como el conjunto de normas y principios que tienden a establecer mecanismos capaces de garantizar a la mayoría de la población la elevación de sus índices de bienestar social haciendo menos intensa las grandes diferencias sociales y a realizar una equitativa y justa distribución de la riqueza. (Ayala Espino 1997:186).

Sin embargo el Estado Benefactor cumple con una función primordial puesto que no solamente se preocupa por equilibrar las fuerzas del mercado y reducir las

brechas de desigualdad social, sino que la reducción de la desigualdad social viene acompañada de una serie de planes y programas gubernamentales para proveer a los ciudadanos de ciertos bienes y servicios orientados a garantizar satisfactores económicos en cuanto a su nivel de vida y procurar condiciones más homogéneas de desarrollo social. Es decir, si bien no se puede imponer una igualdad socioeconómica como tal entre individuos, sí se fortalecen los mecanismos públicos ampliar el conjunto de oportunidades individuales que orillan a los ciudadanos a desenvolverse en ámbitos más equitativos y justos, dejando por su capricho la construcción de su propio futuro, bajo el respaldo de un gobierno que se preocupa por establecer las condiciones para su bienestar y por alcanzar niveles de justicia social más admisibles, bajo un contexto democrático y de igualdad de oportunidades.

En este sentido, las manifestaciones de política social son producto de la acción del gobierno a reducir la incertidumbre económica y garantizar al acceso de la sociedad al goce de bienes y servicios fundamentales para su desarrollo. Por lo que es menester de la política gubernamental procurar que el sistema económico se desenvuelva bajo esquemas de círculos virtuosos que puedan dar sustento a la política social, ya que de ello dependerá en buena medida el éxito o fracaso de la misma. De esta forma, la base de una buena política social está determinada por un sistema económico dinámico, incremental e incluyente capaz de proveer los recursos públicos para el sostenimiento de la misma, de la capacidad gubernamental para operar institucional, orgánica y estratégicamente la demanda social y la consolidación de mecanismo al desarrollo.

Para el Estado Benefactor fue importante el desarrollo de infraestructura pública, intervención o partición directa y ayuda económica para el saneamiento y desarrollo del mercado en la producción de bienes y servicios. Por otro lado, procuró elevar los índices de empleo para aumentar el ingreso y el consumo y garantizar una base tributaria que pudiera sostener las políticas sociales fueron orientados principalmente a procurar el acceso a la vivienda, educación, salud y programas de seguridad social, además de los programas de asistencia social para los sectores más desamparados.

Un aspecto de suma importancia del Estado Benefactor y de gran trascendencia para el desarrollo social han sido los programas de seguridad que procede de la división de una política social, económica y fiscal que tienen por objeto:

“... prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y cubrir las necesidades, cuya satisfacción vital para el individuo es la estructura de la colectividad. La seguridad social es el derecho público de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los valores y recursos humanos, que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para la subsistencia , libre de miseria, temas de enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los países se establezcan, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral de su población activa, se prepare el camino para las generaciones futuras y sostengan a los incapacitados eliminados de la vida productiva”.(Ayala Espino 1997:324)

En suma, es a través de la política fiscal y económica que el Estado Benefactor logró estratificar la dinámica de ingreso con el gasto, con el objeto de ampliar el margen de oportunidades de la ciudadanía. Es por medio de la economía del bienestar que el Estado planea el financiamiento de la política social y se erige como protagonista del desarrollo a través de la generación de bienes y servicios públicos, subsidio a los capitales privados, apoyo tecnológico, redistribución de la riqueza entre la ciudadanía y fortalecimiento del Estado de Derecho bajo esquemas más de justicia social.

El Estado de Bienestar privilegia ciertos rubros de gasto e inversión nacional que considera prioritarios como es el sector salud, creación de empleos, la inversión en vivienda para la población más necesitada, educación entre otros.

Con relación a lo anterior consideramos importante mencionar lo siguiente: de acuerdo con Miguel Caminal en su capítulo “*El Estado de Bienestar*” y recopilado por Jordi Sánchez señala tres tipos diferentes de este Estado benefactor:

- a) *El Estado de Bienestar Liberal. Aquí quienes comprueban no tener recursos suficientes para sobrevivir dignamente obtendrán ayuda económica estatal, con cantidades menores, asegurando el poder mínimo de compra y consumo del beneficiado.*

Esto quiere decir que el Estado de Bienestar privilegia ciertos rubros de gasto e inversión nacional que considera prioritarios como son el sector salud, creación de

empleos, la inversión en vivienda para la población más necesitada, educación y haciendo un profundo enfoque en su gasto a la seguridad social.

- b) *El Estado de Bienestar corporativista. Su esfuerzo está centrado fundamentalmente hacia las nuevas estructuras sociales posindustriales de clase, siendo la diferencia con el modelo anterior, que aquí el mercado, esto es, el consumo no es la prioridad estatal. Lo que se prioriza es el mantenimiento del estatus social ya existente a través de la intervención del Estado. Siendo que los derechos sociales existentes y los que tendrán que crearse serán en este objetivo. Aquí el intento de mantener y aumentar las diferencias de estatus genera un deterioro que las políticas sociales implementadas persiguen. Siendo apuntadas las acciones del estado en el otorgamiento de subsidios al consumo, aquí la familia tiene un papel preponderante siendo este el núcleo que genera la sociedad y no solo los individuos.*
- c) *El Estado de Bienestar Social Demócrata. Su característica esencial es aumentar la clase media y una desmercantilización de la sociedad, se pretende abatir las diferencias sociales, su visión no es solo cumplir con la cobertura de los mínimos, y se enfoca hacia una calidad superior en los servicios públicos para cubrir las necesidades y demandas de la clase media. Así los estratos sociales más endebles pueden disfrutar de muchas garantías económicas y sociales. que hasta antes habían sido privilegio de las clases adineradas. También la cobertura del sistema de seguridad social es universal y los subsidios otorgados están en función de los ingresos.*

Estado de bienestar no puede incluir a todos, sino que es más bien un componente de las políticas sociales del Estado. Pero el Estado tampoco aspira ayudar a toda la población del Estado de bienestar, en realidad se encuentra muy centrada y no necesariamente a favor de los sectores más pobres de la sociedad para aumentar la clase media como se quisiera.

Apartir de las funciones sociales del estado de Bienestar, se formulan las políticas sociales (de aquí en adelante Políticas Sociales). *Esto es el Estado de Bienestar asume un papel protagónico en las políticas sociales ya que estas son los medios claros y precisos con que el estado concreta sus estrategias (Guzmán, 1992: 280)*

Así mismo son el conjunto de intervenciones que se encargan de transformar y de conservar, así como de dotar recursos a la sociedad buscando su bienestar y, de la misma manera, *se encarga de regular las relaciones entre capital productiva y trabajo asalariado (Novoa y Restrepo, 1995: 75).*

Se puede afirmar que, el Estado de Bienestar interviene profunda y ampliamente en la construcción de las políticas sociales, ya que éstas son el resultado de sus expectativas básicas sociales lo cual significa que, la función de las políticas sociales es la organización, y estructuración social, esto es, funcionan como un mecanismo de coacción con el estado. Entonces *el proceso de influencia o mejor dicho de involucramiento local en el contexto de las políticas sociales es esencialmente de bienestar (Laurell, 1992:130)*, lo cual se justifica por el universalismo e igualdad de los beneficios públicos. Así, el conjunto de medios e instrumentos con que cuenta el estado a través de la política social tuvo ante la década de los setenta, las siguientes características:

- A través de las políticas sociales, se crearon programas de asistencia social cuya finalidad radicaba en darle mayor cobertura de prestación de servicios, es decir, una cobertura universal para satisfacer las necesidades básicas de la población.
- El estado asumía los costos para beneficio de la sociedad por medio de programas sociales, *interviniendo en la decisión de inversión (a qué y a quienes estaban destinadas) (Novoa y Restrepo, 1995: 52)*
- La integración tanto de políticas económicas como sociales, fue único de los objetivos esenciales.
- El Estado funge como *principal protagonista y responsable de financiamiento y ejecución de la planificación, servicios y programas. (Sottoli, 2000:20)*
- Las políticas sociales tenían la iniciativa y eran protagonistas para la distribución y redistribución del ingreso social.

Esta primera fase que experimentó el Estado Benefactor, se podrá considerar que fue un instrumento de orden social y justicia, que también tuvo como propósito procurar el beneficio de todos así como asegurar y fomentar la existencia material en pro de una integración y desarrollo social. Lo anterior se puede observar en las siguientes viñetas, en donde el Estado Benefactor reitera en la cuestión social.

Características generales del Estado Benefactor:

- El Estado como determinante en el desarrollo y crecimiento de la sociedad.
- Integra y establece el orden social.
- Garantiza capacidad y autoridad.

- Crea normas que comprometen a toda la sociedad y los asuntos públicos.
- Tienen el carácter oficial y la autoridad de ceder derechos a la sociedad.
- Empresas públicas que funcionan con subsidios estatales.
- Promotor de los principales actores productivos.
- Creación de planes de crecimiento industrial.
- Protección a la economía y mercados internos.
- Creación de programas de asistencia social.
- Principal protagonista y responsable de financiamiento y ejecución de la planeación.

Información tomada por varios Autores; Elaboración propia de: Sottoli (2000); Kaplan (1996); Novoa y Restrepo (1995).

A principios de la década de los ochenta, el Estado Benefactor (social) en México pasó por un proceso de transformación ante crisis económica, ésta transformación se debió a que no pudo contrarrestar el déficit económico, debido al endeudamiento externo. Es decir, *no logró un efecto multiplicador de su gasto para la economía y la política (De la garza, 1993; Petras y Morris, 1999; Novoa y Restrepo, 1995; Sottoli, 2000).*

Organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) reanudaron el orden económico y, en consecuencia, del orden social. Esto permitió que, *se llevara una crisis en la productividad y el empleo, una grave caída a salarial y cero retribuciones (Rodríguez, 1999:250).*

Con la restructuración del Estado mediante el FMI Y BM, se propuso, en primera instancia la retirada estatal, *la cual consistió en reducir su participación económica y política (Petras y Morris, 1999:216)* y, por lo tanto, minimizar el bienestar social. La elaboración de las políticas recayó en la subordinación directamente económica, mientras que, el rezago en lo social fue notorio. Además de que el Estado fue retirado y minimizado. En realidad, si pasó por un proceso de reforma obedeciendo a la evolución que el capital exige.

En este sentido, la propuesta neoliberal le redujo en gran medida sus responsabilidades sociales, para ponerse de planta ante la acumulación capitalista sin propuestas sociales. Dicha reforma de Estado, se da simultáneamente con la entrada del Estado Moderno (neoliberalismo); de esta manera se puede afirmar

que, el Estado más que de haberse debilitado se fortaleció al aliarse con el capital transnacional.

La Reforma del Estado Consistió básicamente en:

- La no intervención en las decisiones políticas y económicas.
- Dejar de lado su participación en la elaboración de políticas para el Bienestar social.
- El rezago sobre las decisiones en el mercado financiero. *(Información tomada por varios autores. (Información tomada por varios autores; Elaboración propia. Petra, M. 1999 "los ciclos Políticos Neoliberales: América Latina se ajusta" en saxe Fernández Globalización: Crítica a un paradigma UNAM, México Plaza y Valdez p. 217).*

Lo anterior explica entonces que, también se transformaron las políticas sociales, es decir, ya no es únicamente en manos del Estado, la responsabilidad se confió a la participación social como una vía de mayor amplitud democrática.

Esto es la autoayuda al interior de la sociedad. En este sentido, *surgen sociedades civiles, organizaciones no gubernamentales, como para regular las cuestiones sociales y darles un mayor peso (Sottoli, 2000:14).* De esta manera el gasto social se fragmenta y reduce, y por lógica es insuficiente; el resultado de todos estos elementos parece conducir un solo destino: precario desarrollo social.

De esta forma, es necesario examinar algunas posiciones del neoliberalismo para identificar la dimensión y definición de las políticas sociales. El neoliberalismo, es un modelo de desarrollo económico, cuya característica principal es que no crea bienestar social sino todo lo contrario, *tiende a concentrar la riqueza, así como a ampliar la propiedad extranjera (Petras y Morris, 1999:230).* Contrariamente *empieza adelgazarse la asistencia social (de la Garza. 1993:62).*

A continuación se mencionan algunas características del comportamiento del Estado Moderno (neoliberal) en México que demuestran cómo se favorece a las clases dominantes y empresas transnacionales y, como decayó el sector social, es decir, se presenta un deterioró de las condiciones de vida de la clase trabajadora y clase media.

En los rasgos de las viñetas anteriores se identifica que, la tendencia neoliberal se transcribe en deshacerse de todo tipo de barreras y conseguir mayores flujos de mercancía. Esto significa que, *el neoliberalismo a logrado a través de política económica*

la creación de bloques y de fuerzas teniendo como marco superior el libre mercado (de la Garza, 1993:70).

Hablar de redimensionamiento y redirección de las políticas sociales , implica quizás hablar de que existe una reconceptualización como lo maneja (Sottoli 2000: 15), hablar de las nuevas modalidades (características y funciones que se dieron con el neoliberalismo) de las políticas sociales sería aventurarse al considerar que existe un cambio en el término sin embargo, la esencia de las políticas sociales no cambian, sólo se transformó, ya que su finalidad sigue siendo la misma aunque muy limitada.

Dicha finalidad es servir para el bienestar social, no obstante, con la propuesta neoliberal, este sentido se particularizó solo en una parte de la población (grupos monopólicos, empresarios, estratos económicos altos de la sociedad) mientras que, previo al modelo mencionado, se delinea una cobertura de beneficio universal.

Rasgos generales en el neoliberalismo en México.

- Desmembramiento de los programas de bienestar social.
- Debilitamiento en la legislación laboral.
- Desmantelamiento de la legislación laboral.
- Fragmentación del sector estatal.
- Compra desmedida de las empresas públicas por parte de extranjeros.
- Pago de la deuda externa a empresas de desarrollo económico de los países deudores.
- Liberalización del mercado.
- Privatización de las empresas estatales.
- Imposición de medidas y austeridad.
- Disminución drástica del gasto social.
- Fuga de capitales.
- Topes asaláries.
- Disolución de los sindicatos (asociaciones en defensa de la clase trabajadora).

Información tomada por varios Autores; Elaboración propia. Fuente: Rodríguez Araujo (1998), Petras Moris 1998, Sottoli, (2000)

Con lo anterior se puede decir que el núcleo de las políticas sociales se redujo, y que se eligió únicamente dar preferencia al combate a la pobreza lo que significa tener un grupo de población particular, como son los grupos de población pobre y extrema pobreza.

La modificación de las políticas sociales de México, tuvo como característica principal igualar los mecanismos de intervención en el aspecto social, sin embargo, se le dio mayor interés al tema de la pobreza, ya que México tiene el problema más grave, por su volumen de magnitud, y sigue siendo la pobreza, siendo este el factor el rasgo común que adquirió la región.

Si bien, para la transformación de las políticas sociales se implementaron mecanismos de intervención como ya se hizo mención, tales como focalización, privatización, modernización, corresponsabilidad para la acción social, para así encontrar alternativas que nivelen o equilibren los costos sociales que implican las medidas rigurosas de las propuestas neoliberales, así como la reducción en la atención de lo social.

La focalización, se refiere a darle prioridad a los grupos de población pobre y los que se encuentran en pobreza extrema, es decir, las políticas sociales están exclusivamente destinadas a grupos en población en particular, al que sólo se puede dar beneficios sociales aunque otros también lo necesiten. Es decir, por un lado, las políticas sociales dejan de diversificar las cuestiones sociales, y adquieren un sentido de las mismas, de la misma manera, en su misma reedificación pasan a ser estrictamente apegados a los postulados de la económica.

Con respecto a la descentralización, esto se refiere a la responsabilidad de cada territorio y su interior, instituciones, de hacerse cargo de la prestación de servicios públicos y con el fin de acercar las decisiones y soluciones a la población, además de que, cada institución tiene decisiones distintas, por lo que quiere alternativas propias y afines. Entonces, *se traduce el traspaso de las responsabilidades estatales a responsabilidades locales, donde tienen que ver las instituciones privadas (Sottoli, 2000:13)*

En este sentido, la privatización hace referencia a que se tiene una alternativa, (más que alternativa, vino a ser una acción obligada) para asegurar sus servicios

públicos. Esto es, por un lado se tienen las decisiones públicas y por otro lado las opciones que ofrecen las instituciones privadas.

1.2.1 El Surgimiento del IMSS.

La institución que nos interesa estudiar es el IMSS por ello hacemos referencia a lo siguiente: Fue fundada hace 64 años se dice que, *es la institución de seguridad social más grande de América Latina, pilar fundamental del bienestar individual y colectivo de la sociedad mexicana y principal elemento redistribuidor de la riqueza en México; es sin duda, una de las instituciones más queridas por los MEXICANOS”* (www.imss.gob.mx) Más bien es la institución más necesitada o demandada por los mexicanos.

Y para cumplir con esa misión, el Seguro Social se compone de dos regímenes, el obligatorio y voluntario. El primero cuenta con cinco ramos de aseguramiento, que se financia con contribuciones tripartitas que son los patrones, el Estado y los propios trabajadores.

Quienes son beneficiarios del régimen obligatoria son los trabajadores, los miembros de sociedades cooperativas de producción y las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del decreto respectivo. En el régimen voluntario se realiza mediante convenio donde:

“podrán ser sujetos de aseguramiento, los trabajadores en industrias familiares y los independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados, los trabajadores domésticos, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de sociedad social”. (www.imss.gob.mx)

Los ramos de aseguramiento arriba señalados comprenden los siguientes beneficios:

El seguro de Enfermedades y Maternidad brinda la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria al trabajador y su familia. Además otorga prestaciones en especie y en dinero que incluyen, por ejemplo: ayuda para lactancia y subsidios por incapacidades temporales.

El seguro de Riesgos de Trabajo protege al trabajador contra los accidentes y enfermedades a los que está expuesto en ejercicio o con motivo del trabajo, brindándole tanto la atención médica necesaria, como protección mediante el pago de una pensión mientras esté inhabilitado para el trabajo, o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado.

El seguro de invalidez y de vida protege contra los riesgos de muerte del asegurado o del pensionado cuando éstos no se presentan por causa de un riesgo de trabajo mediante el otorgamiento de una pensión a él o sus beneficiarios.

El Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales otorga al asegurado y sus beneficiarios los servicios de guarderías para sus hijos en los términos que marca la ley, proporciona a los derechohabientes del Instituto y la comunidad en general prestaciones sociales que tienen por finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población mediante diversos programas y servicios.

Magnitud del personal e infraestructura

Tabla 1.a Número de Plazas Presupuestarias. Régimen Ordinario.

Tipo de contratación. Personal Sindicalizado.	Plazas	%
Base.	293,469	82,97
Sustitutos.	16,851	4.76
Médicos residentes.	6,200	1.75
Suma.	316,520	89.48

Fuente:IMSS, Informes de servicio del personal 2006. Capítulo 1 magnitud de los servicios personales en activo 1.1 www.imss.gob.mx.

El seguro social el día de hoy presta sus servicios con 353,739 trabajadoras y trabajadores de base y confianza. Programa IMSS-Oportunidades, así mismo el programa de más impacto social en el país y que opera desde 1973 IMSS-Coplamar, hoy IMSS-Oportunidades. Este programa otorga servicios en las zonas en el país con los mayores índices de pobreza cuenta con 19,500 trabajadores y trabajadoras.

Tabla 1.b Número de Plazas Presupuestarias en 2006

Tipo de Contratación.

Tipo de Contratación	Plazas	%
Confianza	2,544	13.0
Base	11,391	58.5
Temporal	921	4.7
Sustituto	4,644	23.8
Total	19,500	100.0

Fuente: IMSS, Informe de servicio del personal 2006. Cap.3 Programas IMSS- Oportunidades p.59

Así mismo no debemos olvidar que los trabajadores del IMSS y pensionados ya no son miembros activos del SNTSS, pero reciben prestaciones económicas, sociales y médicas del Contrato Colectivo de Trabajo de este sindicato, y representan un pasivo laboral bastante generoso para las finanzas del IMSS, y muchos de ellos son fuerza indirecta del propio SNTSS y esto se representa en las siguientes tablas.

Tabla 1.c Pensionistas por Tipo de Pensión.

Concepto	Total	Porcentaje
Jubilados por años de servicio.	87,510	62.08
Pensionados por edad avanzada y por vejez.	10,037	7.12
Incapacidad permanente por riesgos de trabajo.	4,566	3.24
Invalidez por enfermedad general	20,091	14.25
Suma.	122,204	86.69

Fuente: IMSS, Informes de servicio del personal 2006. Cap. IV, Magnitud y costo de personal de Jubilado y pensionado. pàg.69.

Podemos decir que, esta primera etapa de la historia de la política de seguridad social comprende sus principales antecedentes políticos, sociales y jurídicos, así como los primeros años de vida del IMSS.

En el marco del modelo de régimen político corporativo, en vías de consolidación, de la última presidencia ocupada por un militar y del modelo de sustitución de importaciones, nace la política de seguridad social del estado mexicano posrevolucionario con la divisa de que a través de la solidaridad social se fortalecerá la unidad nacional:

“una antigua y vasta experiencia ha demostrado la incapacidad del ahorro individual espontanea para formar fondos de pensión, debido a que el volumen de los salarios nunca permiten reunir

curso bastantes para defenderse contra los riesgos profesionales y naturales y a la deficiente educación previsora. Además, como en la conservación de las energías productivas no solo va de por medio el derecho del asalariado sino también el beneficio de los empresarios y el interés todo de la colectividad, compete al Estado encauzar el Seguro Social como un servicio público encomendado a un instituto descentralizado, que, con la aportación oficial, la de los trabajadores y la de los patrones, acudida a prestamente a cumplir la responsabilidad económica que nace de la solidaridad nacional". (Secretaría del Trabajo 1942:23)

Durante la presidencia de Ávila Camacho, se elaboró el anteproyecto más fructífero de la Ley del Seguro Social que constituyó la base de la misma y de su futura institucionalidad, pues todos los anteriores intentos no llegaron tan lejos (Secretaría del Trabajo 1942: 24). En 1921 se elaboró el primer proyecto de la Ley del Seguro Social pero no fue promulgado, fue vetado en los hechos por el Ejecutivo Federal, pese a que presumiblemente había sido consensado con los sectores laboral y patronal, y también aprobado por el poder legislativo sin embargo presiones patronales y de la cúpula de última hora llevaron al presidente a no promulgado.

Otro antecedente interesante lo constituyó la iniciativa de Ley de 1929 que básicamente establecía la obligación de los patrones y obreros para depositar del 2 al 5 por ciento del salario mensual en un fondo bancario para beneficio de los trabajadores. De 1932 a 1940 se generaron proyectos de diferentes orígenes gubernamental que de forma variable presentaron insuficiencias técnicas y políticas.

El proyecto de Ley de Seguro Social de 1942, elaborado por una comisión técnica *ad hoc* y dirigida por el secretario del trabajo, Ignacio García Téllez, quien se convirtió en el segundo director del IMSS, respondía a una promesa de campaña del presidente Miguel Ávila Camacho que pretendía indemnizar una deuda.

Con el pueblo mexicano desde 1917, cuando el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista expreso que con el establecimiento del Seguro Social las instituciones políticas de México cumpliría su cometido atendiendo satisfactoriamente las necesidades de la sociedad" (Secretaría del Trabajo 1942: 5 y 6).

De igual manera se convertiría con segundos ordenamientos estipulados en los artículos 123 y 305 de la Constitución y en la Ley reglamentaria del primero, respectivamente, que consideraba de utilidad y obligatorias los seguros de

invalidez, de vida, de suspensión involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes emanadas tanto en la vida civil como de la laboral.

Durante el periodo de gobierno del presidente Ávila Camacho se había pronunciado así en su discurso de toma de posesión: *“Nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse otorgado: el desempleo y bajos salarios que existen en nuestro país reclaman las oportunidades a vivir dignamente; los que tienen trabajo necesitan la incertidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos sean permanentes, y, por otra parte todos debemos unir desde luego el propósito de que en un día próximo las leyes del seguro social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, el desempleo, en la vejez, para sustituir este régimen secular en que la pobreza de la nación, hemos tenido que vivir”.* (Secretaría del Trabajo 1942:6)

En este párrafo del discurso inaugural de su gobierno, se encuentra sintetizado el programa del seguro social del México contemporáneo. En primer término, se define el contexto general en que se mueve la mayor parte de la población: desempleo y empleo con salarios mínimos, se trata de factores objetivos presentes en la economía nacional, no obstante es ineludible para el régimen ofrecer oportunidades de vida digna.

Un contexto más amplio se presenta al inicio del documento que acompaña el proyecto con los siguientes argumentos: todos los países europeos el 90 por ciento de la población americana cuenta las legislaciones de seguros sociales. Existen además algunos atisbos de un programa de seguridad social es decir, de un concepto amplio que implica la protección de toda la población contra cualquier riesgo social (Mesa Lago 1986).

Sin embargo, en el mismo texto se privilegia al hombre con trabajo para que tenga la incertidumbre sobre la permanencia de los servicios derivados de sus contratos colectivos, sobre todo porque muchas de las prestaciones de la seguridad social hasta ese momento las proporcionaban directamente las empresas por disposición constitucional y de la Ley Federal del Trabajo, aunque de manera parcial e insuficiente. Lo que se ofrece en realidad aquí es la intervención reguladora de la ley y el gobierno en su más amplio sentido más el aval cierto y probablemente frecuente y necesario del tesoro público a través de las aportaciones a todas las ramas del seguro con excepción de la de acciones y enfermedades profesionales y los subsidios directos.

En resumen, la idea que prevaleció fue la del seguro social y no la de seguridad social es decir, orientar y limitar la cobertura desde la fuerza de trabajo y sus dependientes con un reducido de números de seguros.

Para el resto de la población, una gran mayoría, se formuló la promesa de protección a todos los principales riesgos sociales, incluido el desempleo, como la orfandad, la viudez, la enfermedad y la vejez.

La idea de extender la seguridad social a todos los mexicanos independientemente de contar los jefes de familias o personas susceptibles de ser los asegurados con un empleo formal es explícita aunque diferida. Una idea inicial también presenta el proyecto de las ventajas de la seguridad social sobre la privada, como se demostró más arriba. El primer término, hasta ese momento cada una de las empresas proveían de algunas de las prestaciones sociales pero en muchos casos con negligencias e insuficiencia, además de altos costos al pretender mantener sus propias instalaciones hospitalarias y asistenciales o verter cuantiosos recursos en seguros privados de compañías casi todas extranjeras que no invertían sus elevadas ganancias del país, luego entonces de ahí en adelante los fondos del seguro social se destinarían a:

“ la realización de obras de salubridad y de higiene, la edificación de construcciones de utilidad popular, el establecimiento de vías de comunicación, de creación de un crédito barato y accesible, la realización adecuada a la producción y comercio de artículos de primera necesidad, la inversión en industrias nuevas, entre otras cosas”. (Secretaría del Trabajo 1942:9).

La idea básica que anima esta orientación es también la de un Estado interventor en la actividad económica y promotor de bienestar colectivo. Sin embargo, pese a que el movimiento de la Revolución Mexicana iniciado en 1910 tuvo un impulso y una base social sobre todo agraria, es el bienestar que se promete se derivara del establecimiento del seguro social dirigido a la población urbana y ocupada en las actividades industriales, comerciales y de transportes. La promesa de extensión de la seguridad social a todos los mexicanos realizada por el Presidente Ávila Camacho al inicio de su mandato y reiterada en la carta con la que el secretario del trabajo le envía el proyecto de Ley del Seguro Social, se clausura en la Exposición de Motivos del mismo pues el del Seguro Social al representar un complemento al salario:

“... no es susceptible de aplicarse de un modo general e indeterminado a todos los individuos de la sociedad, si no exclusivamente al sector de la población formado por las personas que trabajan mediante la percepción de un salario o sueldo...” (Secretaría del Trabajo y Prevención Social 1942:22).

No se hizo extensivo, al menos en este primer momento, al grueso de la población que trabajaba en actividades agrícolas, ámbito al que difícilmente penetra la Ley Federal del Trabajo, ni tampoco pese haberlo prometido a las personas que en edad de trabajar no encuentran trabajo o por haber quedado desempleadas. Veinte años más tarde, Ignacio Morones afirmaba de manera contundente que el compromiso de los regímenes revolucionarios de protección a todos los mexicanos de la seguridad social había quedado salvado desde 1943, apoyándose en las tesis de Beveridge, quien:

“... concebía a la seguridad social como un sistema de protección contra todas las contingencias extendido a la totalidad de la población y recordar también como la carate del atlántico se consagro a la seguridad social como un derecho de la persona humana y un medio para desarrollar lazos de solidaridad entre todos los miembros de la sociedad.” (Morones 1975: 14-15).

La protección de población trabajadora la seguridad social mexicana mostró poca eficacia desde un inicio. *La población total aproximada hacia 1942, año de creación del IMSS, eran de 22 millones de personas (García Cruz: 1956) de las cuales las económicamente activas eran alrededor de 7 millones de personas.*

Si bien la estrategia de extensión de la seguridad social anunciada fue de tipo gradual se convirtió en lentísima pues en 1951, casi 10 años después, los asegurados sumaban apenas 330 mil y derechohabientes 700 mil (IMSS, Informe de Labores 1951:8). Sin embargo, las extracciones de población asegurables que se registran en la exposición de motivos del proyecto de Ley de 1942, fueron de solo 676 mil 927 trabajadores y de tres millones 384 mil 635 personas derechohabientes; a partir del cálculo de cinco miembros de promedio de familias. La cifra de asegurada se refiere solo los trabajadores activos de comercio, la industria y el transporte.

Este breve recorrido por los mitos de la política de seguridad es de índole política, en primer término, comparando las declaraciones presidenciales durante el periodo de gobierno de Manuel Ávila Camacho y uno de los directores del Instituto Mexicano del Seguro Social, Morones Prieto, con base en los objetivos y

metas más precisas que parecen en el proyecto de ley en la materia de 1942 y avance de la cobertura, otros directores lo expresan en esos términos, pues son más cautos, pero tienen muy presente que un objetivo central en la política de la seguridad social es extender a todos los mexicanos la protección del seguro social la mayoría opta por no hacer ninguna alusión a tal situación. Desde el punto de vista administrativo, es difícil establecer algún juicio en relación con las afirmaciones mencionadas, pues la base de ambas es de carácter político.

Una característica básica de la naciente política de seguridad social fue la de su obligatoriedad:

“para garantizar la estabilidad y la permanencia del sistema y también para extenderlo al mayor número de las personas que deben quedar comprendida en él, colocándose el Estado en la posición tutelar que, tanto la constitución de 1917 entre nosotros, cuando los principios universales del derecho moderno, le reconocen en aquellas cuestiones de vital interés público”(secretaría del Trabajo y Previsión social 1942:23)

La obligatoriedad se estableció en dos sentidos. El primero se refiere al aseguramiento de todos los trabajadores y el segundo al pago de cuotas de trabajadores y patrones, estos últimos serían los responsables de cumplir con sendas obligaciones. *Esta característica de obligatoriedad es crucial para la concepción esencialmente social para la seguridad, pues lleva implícitas las ideas intervención estatal y solidaridad* (GarcíaCruz 1956). La intervención estatal se presenta para limitar el interés individual en aras de interés público. Mientras que la solidaridad es un valor que se manifiesta entre trabajadores y patrones a través de sus aportaciones y, entre los asegurados para la constitución de un fondo común que cubra los costos del aseguramiento de toda la población de derechohabiente.

En relación con este último punto, la política de seguridad social mexicana información estableció con claridad las limitaciones de sistema de financiamiento de capitalización individual a prescindir del principio de solidaridad:

“El sistema (de capitalización individual) no encaja bien con el régimen social porque aquí no se hace regir el principio de solidaridad de las generaciones y su utilización más bien estar reservada para algunas empresas privadas de seguros.

En algunos casos se ha utilizado este régimen (en seguros sociales) (paréntesis nuestro) para asegurar generaciones jóvenes en el seguro de vejez; pero no es eficiente por lo bajo que resultan las pensiones en los riesgos de invalidez, muerte prematura y vejez de asegurados en edad

avanzada. Cuando se ha llegado a utilizar se garantiza un mínimo de pensión, susceptible de aumentarse con subvenciones de los poderes públicos o con cargo a un fondo especial que se integra con las cotizaciones del conjunto de asegurados.

Este régimen de origenacumulación de capitales, en cuyo manejo es indispensable que los fondos invertidos produzcan el rendimiento mínimo calculado, y que las provisiones sobre la realización de los riesgos no rebasen las cifras que sirven para los cálculos.”(García Cruz 1956:85).

García Cruz como se recordará fue nombrado en 1941, Delegado de la Secretaria del Trabajo y por Decreto Presidencial fungió como Presidente de la Comisión encargada de elaborar el proyecto de Ley del Seguro Social y durante varias administraciones del IMSS fue su Secretario General, además de constituirse a la postre en el principal cronista y apologista de la política de seguridad social de los gobiernos posrevolucionarios hasta la década de los sesenta, plasmando en pocas líneas la visión no prospectiva sino retrospectiva de las características, los alcances y los límites del sistema de capitalización individual, presentado en la actualidad como novedad e idea básica para la reforma de los sistemas de seguridad social mundiales. El autor nos previene sobre varias cuestiones:

a) *La ausencia del principio de solidaridad intergeneracional en el sistema de capitalización individual, por la lógica individualista y de rentabilidad de la cuenta de cada asegurado. En términos actuariales contemporáneos se transcurre de una comunidad abierta de riesgos a una cerrada.*

b) *La eficacia para asegurar generaciones jóvenes con pensiones por vejez de generaciones viejas. Esta última es una derivación del primer postulado, es decir de la ausencia de la solidaridad intergeneracional.*

c) *La necesidad inevitable de contar con subvenciones públicas para garantizar pensiones mínimas y*

d) *Los fondos acumulados forzosamente deben producir rendimientos reales y los cálculos previstos sobre ocurrencia de contingencias no deben ser rebasados. (Tullen: 1986)*

Cincuenta y dos más tarde, poco antes de la reforma o llamada Tercera Ley del Seguro Social mexicana de 1995 (Huerta 1994-III:11) y a partir de ella de manera casi permanente, la gran mayoría de los estudios que evaluaban aquélla, intentan explorar de manera prospectiva si los rendimientos además de reales serán suficientes, a cuántos puntos del PIB ascenderá la cuota social del Estado ó el

monto de fondos acumulados en las cuentas individualizadas, sin mayor rubor y a sabiendas de que un sistema de capitalización individual tiene las limitaciones intrínsecas mencionadas por García Cruz en 1942.

La historia interna de la política de seguridad social sólo es posible construirla a partir del desarrollo institucional del IMSS, sin embargo, es fundamental comprenderla y explicarla en el marco de las tres leyes u ordenamientos integrales que la regulan. La Ley de 1973 es la segunda y la tercera es la de 1996. La primera se formó once veces; la segunda dieciocho y la tercera tres. Además, existen dos ordenamientos complementarios: la ley que a partir de un decreto del Congreso otorgó a los productores de caña de azúcar y sus trabajadores el seguro social obligatorio en 1963 y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR) de 1996.

A partir del seguro obligatorio, la iniciativa de ley de 1942 crea el seguro facultativo para proteger, aunque sea sólo contra enfermedades generales y riesgos de maternidad, a los trabajadores eventuales, a los independientes, a los trabajadores domésticos, a los trabajadores del campo y a los ejidatarios. Este avance ha permanecido así hasta nuestros días, sin ningún cambio, lo que viene a corroborar la limitación de origen del régimen de seguridad social mexicano.

Otro principio de la iniciativa de ley del seguro social de 1942 es el tripartismo para las aportaciones a las distintas ramas del seguro, con excepción de la de riesgos profesionales. Los demás riesgos protegidos serían: enfermedades generales y de maternidad, invalidez, vejez, muerte y en edad avanzada. Respecto de este último es interesante señalar que constituye el primer antecedente de un seguro de desempleo en la legislación mexicana que se complementa, muchos años más tarde, en la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro y confirmado luego en la reforma a la Ley del Seguro Social, de 1996, consistente en la prerrogativa del poseedor de una cuenta individualizada para poder retirar hasta el 10 por ciento de los fondos acumulados, por una única vez, siempre y cuando estuviera desempleado. Aquél primer antecedente es desde luego parcial pero responde más eficazmente al azote del desempleo, como lo denomina Saramago, que la opción de excepción del retiro de una cuenta

propiedad del trabajador y presuntamente innovadora. De cualquier manera, el seguro obligatorio de desempleo sigue siendo una asignatura pendiente de la política de seguridad social en México.

La cobertura de riesgos de la iniciativa de 1942, muestra la limitación a la que se ha venido haciendo referencia en el sentido de acogerse más a la idea de seguro social que de seguridad social, sin embargo, este documento fundacional reúne otras características como la integración de un servicio nacional de seguridad social, sin distinguir ninguna especie, casi ninguna excepción (las excepciones enmascaradas o los derechos diferidos) y que se extenderá paulatinamente. El seguro social:

“...comprenderá desde luego sólo a los trabajadores que presten servicios en Empresas privadas, estatales, de administración obrera, o mixtas, a los miembros de sociedades cooperativas de producción y a los aprendices especialmente contratados en ese carácter, para extenderse posteriormente a los trabajadores del Estado, de Empresas de tipo familiar y a domicilio, del campo, los domésticos, los temporales y los eventuales. Esta distinción obedece, en unos casos, a la diversidad de situación jurídica que existe entre esas categorías de trabajadores y, en otros, a las dificultades de carácter práctico que se encontrarían de pretenderse aplicar desde luego a todos los trabajadores y a todas las empresas las disposiciones del Seguro Social, dificultades que es necesario evitar.” (Secretaría del trabajo 1942:37)

Los dos argumentos presentados son insuficientes, pues en el primer grupo mencionado y beneficiario inmediato de la protección del seguro social existen también diferencias jurídicas sobre todo en el caso de trabajadores de empresas privadas y estatales y los de sociedades cooperativas; por tanto no había razón jurídica para excluir a los trabajadores del Estado, ni menos por razones prácticas al ser propio Estado patrón y patrocinador de la naciente institución.

En el caso de los demás grupos excluidos pareciera más convincente el argumento *“de carácter práctico”* que pudiera asimilarse al de *factibilidad* (Majone 1978), es decir, no existieron elementos suficientes para sortear las restricciones, una entre ellas: la de mantener el pago de las cotizaciones impuestas por el cálculo actuarial, para llevar el seguro a aquéllos. El argumento jurídico no operaría pues en todos los casos la Ley del Trabajo vigente tutelaba sus derechos y les imponía obligaciones.

La lógica oculta para la exclusión sobre todo de los trabajadores del Estado y aún de los militares es de carácter político, a los primeros por motivos de control corporativo y de mantener en funcionamiento sin interrupción al gobierno, mientras que a los segundos para otorgarles ciertos estatus de elite.

Las excepciones explícitas fueron los padres, los hijos y cónyuge del patrón aunque fueran asalariados, el argumento: alta probabilidad de conducta fraudulenta contra la naciente institución, tal y como lo mostraban experiencias en otros países. Esta discriminación se corrigió años más tarde, sin embargo, las excepciones en contra del espíritu, porque sólo eso era, integrador e igualitario menudearon: surgió el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, pero desde 1947 se había reformado en vez de derogarse la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, igualmente nace en 1961 el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), como resultado de la aprobación de la ley respectiva, pero desde 1940 se habían producido reformas importantes a la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada de 1926.

El seguro social en la Exposición de Motivos del proyecto de Ley respectiva de 1942, se define como un servicio público que comprende:

“...toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes por ser indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social, y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente eficaz sino mediante la intervención del Estado (Secretaría del Trabajo 1942:64)

Esta concepción de servicio público (Fraga 1993) ha evolucionado como se sabe, aunque sólo parcialmente pues la primera parte está vigente hasta nuestros días. Sobre todo las atribuciones de regulación y control por parte del gobierno que conduciría al aseguramiento del servicio, sin embargo, las de intervención imprescindible para ser eficaz se han modificado gracias a que lo importante de la acción pública no es la presencia del actor gubernamental, sino a qué ésta se orienta a la resolución de una necesidad o problema que aqueja a un grupo o sector social o se perciba como de interés común por el público ciudadano.

Para proporcionar el servicio público de seguro social se creó un organismo descentralizado que fue el IMSS. Los argumentos para la elección de una

institución descentralizada fueron cuatro. El primero consistió en que se contaría con personal directivo con mayor preparación técnica como resultado de la especialización, la descentralización inicial atraería a elencos directivos con una alta preparación técnica y, en funcionamiento, la institución formaría especialistas en las distintas áreas de responsabilidad.

La observación en este caso es la limitación que circunscribe técnica y la especialización a los cuadros directivos, pues denota una concepción jerarquizada y rígida de la organización, debida sobre todo a la prevalencia de un sesgo legalista.

La segunda razón radica en la democracia efectiva que la descentralización ofrece a los sectores involucrados en la seguridad social: patronos, trabajadores y gobierno que integran la Asamblea General, máximo órgano de autoridad, para que intervengan en su desarrollo. Esta participación se da con base en los representantes de cada uno de los sectores, previamente reconocidos, representantes patronales y de los trabajadores, por el propio gobierno a través de la Secretaría del Trabajo.

No existe pues contradicción con la concepción jerarquizada que se mantiene de la organización con el funcionamiento democrático de su órgano máximo, más bien confirma aquélla, pues la Asamblea General se equipara al consejo de administración de una corporación privada donde los accionistas deciden el rumbo de ésta, aunque su poder derivar del número de acciones que posean. En todo caso en el IMSS, la influencia del presidente de la república en turno ha sido decisiva, pues ha mantenido en sus manos la posición más influyente del Instituto que es la Dirección General, por tener el poder de la conducción cotidiana.

El tercer argumento es que este organismo descentralizado atraería donativos de los particulares, con la confianza de que redundarían en beneficio directos para los derechohabientes.

Una cuestión de indudable importancia es la de la inversión de las reservas para el pago de las pensiones, el Anteproyecto de ley de 1942, determina el criterio de igualdad de circunstancias sobre seguridad y rendimiento. Se prefería la inversión que garantizará la mayor utilidad social, entendida como aquélla

orientada hacia la satisfacción de intereses de utilidad pública. Se establecieron también lineamientos basándose en porcentajes para invertir en diversos instrumentos: un 20 por ciento en bonos gubernamentales, cuyos fondos se destinarían a financiar servicios públicos, como vialidades, en energía eléctrica, introducción de aguas potables, construcción de mercados, etc. Hasta un 30 por ciento en títulos de Instituciones Nacionales de Crédito y de empresas mexicanas y un 20 por ciento más en la construcción de colonias obreras. Se recomienda además, sin restricción alguna, invertir en las instalaciones hospitalarias, recreativas y administrativas del Instituto.

Se concede al IMSS la facultad exclusiva del resguardo e inversión de los fondos y no a una institución especializada y menos privada, pues ésta como todas las de su género se rige por un principio de lucro ajeno totalmente al de la utilidad social.

Acerca de la oportunidad para establecer el seguro social en México, la exposición de motivos del proyecto (Secretaría de Trabajo 1942:74) descarta las razones que sobre todo sectores empresariales esgrimieron en aquella época, como la situación de crisis económica por la guerra, la pérdida de competitividad de la industria por una nueva carga impositiva, en este caso por el pago de contribuciones al seguro, y la inestabilidad de la moneda que en cualquier momento derivaría en una devaluación y, por consiguiente, en un desperdicio en el valor real de los capitales acumulados.

En efecto, existe una crisis económica, agravada por la guerra, se replica en la exposición, pero los seguros sociales en la mayor parte del mundo, sobre todo en los países donde se originaron, surgieron durante las crisis, porque hay una gran distancia entre la aprobación de la legislación o el plan para establecerlos y su primera etapa de vida y ésta transcurre cuando las economías se encuentran de nuevo en auge, por lo que los verdaderos motivos eran de otra índole, pues es improbable que los empresarios estuvieran desinformados.

Sí de carácter económico aunque doméstico, ante todo, por los negocios que realizaban con el manejo directo o indirecto, a través de compañías privadas sobre todo extranjeras, de los servicios de salud para sus empleados y de la elusión a

toda costa y por todos los medios, incluyendo la compra de líderes sindicales y el soborno a las autoridades laborales, de los compromisos de pago de indemnizaciones y pensiones. Hubo seguramente otras razones de carácter más político e ideológico, como la posible pérdida de hegemonía ante los trabajadores y el tránsito social y cultural de un paternalismo autoritario, prohijado por los hacendados y las antiguas fábricas casi feudales, a una asunción de derechos ciudadanos y laborales, y a la emancipación del incipiente movimiento sindical. Aunque la operación de conformación del Estado corporativo, con todas sus nuevas cargas de sumisiones, ya había iniciado cuando menos diez años antes, y seguramente aquella tampoco era desconocida por los patrones.

Tampoco es cierto que la implantación del seguro social gravite de forma negativa sobre la economía y le reste competitividad, continúa el texto de la mencionada Exposición, por el contrario los capitales acumulados revitalizan la producción y el consumo, a través de los pagos por prestaciones directas y las inversiones de las reservas. Ante todo, no se pueden desconocer los efectos benéficos de la seguridad social sobre la distribución del ingreso, a menos de que se esté decididamente en contra de una mejora de la distribución de la riqueza, *pese al continuo impulso del modo de producción capitalista por los regímenes posrevolucionarios, al considerar que aún no había suficiente riqueza que repartir, idea que si bien se precipitó en la asunción de Ávila Camacho a la Presidencia, fue la divisa emblemática de la administración alemanita. (Wilkie 1978:223).*

Aceptando, sin conceder, que la implantación del seguro social frenara el crecimiento económico, y no se interviniera de manera integral en la situación de insalubridad, desnutrición y riesgo laboral y social, el deterioro físico y la pérdida de capital humano impedirían el desarrollo industrial más allá de sus actuales límites, por la desatención a problemas públicos sanitarios. La duración media o esperanza de vida al nacer, en México, en los cuarenta era de apenas 32.4 años para niños y de 34 años para niñas. Un poco arriba de la India. Las principales causas de mortalidad eran enfermedades sociales, evitables.

Finalmente, *“hay que recordar, en pocas palabras el hecho de que el Seguro Social, en primer lugar, por supuesto, el Seguro de Rentas, educa a la población de un país hacia la idea del*

estado y la unión nacional, creando o aumentando el interés por él en las clases económicamente débiles". (Secretaría del Trabajo 1942:80)

Cada uno de los ramos del seguro social recurre a métodos de financiamiento distintos. El seguro de Enfermedades, el primero en implantarse, estima sus primas para que cubran los gastos en prestaciones, los administrativos y otros contingentes relacionados como las epidemias durante un año.

Mientras que el Seguro de Accidentes y Enfermedades Profesionales funcionaría mediante dos métodos. Para enfrentar en el corto plazo las prestaciones de servicio médico, los medicamentos y la hospitalización se procederían de acuerdo al Seguro de Enfermedades no Profesionales; para las pensiones por incapacidad temporal y permanente, y las de orfandad y viudez se cubrirían por capitales constitutivos.

Por último, las primas de Seguro de Invalidez y Vejez se estimarían con base en el método de las primas promediales, pues resulta del promedio de la prima de la generación inicial, si se asegurara sola; de la prima promedial de la generación futura, si se asegurara de manera independiente y de la prima promedial a pagar por todos los asegurados, de todas las generaciones, al crearse una sola colectividad.

"En otras palabras, el Seguro de la generación inicial causa una déficit actuarial que se amortiza por el aumento de las primas en las generaciones futuras. Hay una ventaja del sistema basado en esa prima promedial, que conduce a una acumulación de fondos mucho menos intensa que la que se impone en el sistema de cobertura, sea por primas individuales, o por promediales, pero suficientes para cada generación tomada separadamente. Aunque la formación de fondos sea menos intensa que en el sistema de reparto o en el de cobertura por capitales constitutivos, hay que insistir en que el Seguro de las Rentas de Invalidez, Vejez, Viudez y Orfandad, cuya cuenta crece con las cotizaciones, no puede ser realizado sin acumulación de fondos, o, expresándolo en términos más sencillos, sin ahorrar una parte de las cotizaciones" (Secretaría del Trabajo 1942:88)

El proyecto de Ley de 1942 fue la base casi absoluta para la aprobación de la Ley del Seguro Social de 1943, se trata de un notable esfuerzo político y técnico llevado a cabo por el gobierno mexicano para reposicionarse en el entorno de las naciones de occidente que emergerían triunfantes de la conflagración bélica. La decisión tomada en relación con el establecimiento obligatorio del seguro social y la consideración más retórica que jurídica de la extensión de la protección a toda

la población merecieron la admiración de gobiernos extranjeros, expertos y extranjeros y organismos internacionales como la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Internamente no escasearon las dificultades, sobre todo por la obsolescencia de la mentalidad patronal. Sin duda, que la Ley del Seguro Social constituyó un hito en la historia económica, política, social y cultural de México. Este instrumento y su correspondiente política se proyectaron para influir no sólo en la cuestión social e influir en la calidad de vida de la población, sino también para hacer racional el crecimiento demográfico y fomentar, entre otras cosas, el desarrollo industrial como la base primordial de la economía de aquellos años.

“Por ejemplo, el salario de un obrero mayor de 60 años, particularmente en empresas grandes, no es sino una modalidad de la renta por invalidez y vejez; pero por supuesto, una forma irracional, ya que obliga al patrón a dar a un obrero envejecido un trabajo más fácil, menos calificado y menos digno. Todo esto implica una pérdida para la economía nacional.” (Secretaría del Trabajo 1942:84)

Y más adelante:

La importancia social y política del Seguro Social no radica en la concesión de rentas. Abstracción hecha de los efector sociales e higiénicos de la asistencia preventiva y represiva, es en primer lugar el manejo y la colocación de los fondos lo que puede lograr éxitos tan considerables como la concesión de rentas, para la política social y económica del país.” (Secretaría del Trabajo 1942:94-95)

Una paradoja presente de manera muy nítida en el proyecto de la Ley del Seguro Social es la que se configura por un lado en la Exposición de Motivos y por otro en las disposiciones de la Ley misma. En la primera se realiza un diagnóstico de salud y riesgos del conjunto de la población mexicana y en la segunda se ofrecen soluciones limitadas y graduales que no se corresponden con los problemas planteados.

Es evidente que los impulsores de la Ley del Seguro Social no evaluaron seriamente el atraso político, ideológico y económico de los patrones mexicanos, como tampoco lo hicieron con respecto a la capacidad gubernamental de generar clientelismo y así poder controlar al sindicalismo y la organización empresarial, ni tampoco la fuerza incontenible de la corrupción pública, privada y social.

La ley del Seguro Social de 1942 no establece en ningún sentido una política de seguridad social en sentido amplio por la clase y número de prestaciones ofrecidas, ni por su pretensión de cubrir a toda la población en algún momento.

Surgió con el hecho de proteger sólo a la población trabajadora con un empleo formal que perciba un salario, base para el cálculo de la cotización, sobre todo para los seguros obligatorios. En cambio, como código para la implantación del seguro social en México, sin duda, tomó lo mejor de las legislaciones y experiencias internacionales.

El primer informe de un director del IMSS a la Asamblea General ocurre en 1945 y llama la atención su tono de justificación, en el sentido de que el principal problema *a atacar es la imprevisión de las familias obreras y de las empresas para enfrentar la mayor frecuencia y la peligrosidad en los riesgos y consecuencias del trabajo, además de las contingencias en términos de salud, de la procreación y retiro de la actividad de los trabajadores y sus familias. El Estado es el actor que decide poner fin a este desorden que se manifiesta en el incipiente sector industrial mexicano y que, aunque sin mucho impacto global en el mediano y largo plazo, la política de seguridad social se constituirá en un instrumento formidable de gobierno y de paz en la industria (IMSS=I, 1945).*

El centro del argumento que expone el Director del IMSS, García Téllez, es la precariedad de la protección social ofrecida por llamado Código de Trabajo, además de lo eventual y al azar para hacerla efectiva, pues prevalece una lógica mercantilista en las instituciones privadas, tanto aseguradoras como hospitalarias, contratadas por las empresas y sindicatos, mientras que el flamante IMSS:

“...protege a las empresas y sus obreros, apartando fondos de reserva en un 50% de sus ingresos para el pago regular de las pensiones consignadas en sus ordenamientos.”(IMSS=I, 1945:4).

Llama la atención, sin duda, la contundencia de la afirmación de un porcentaje tan alto de los ingresos para la constitución de reservas, en vista del poco más de un año de funcionamiento del Instituto.

Otro pasaje del Primer Informe es interesante en cuanto el papel regulador de hecho jugado por el IMSS dentro de lo conocido actualmente como sector salud. Se trata de la toma de posesión por aquél de las clínicas y consultorios privados a partir del 1ro de Enero de 1944. A partir de entonces se inaugurarán la rivalidad y la lucha constante entre la institución central del sector, es decir, la Secretaría del Ramo (Salud), y el IMSS, tanto en lo que se refiere a atención de la salud como en la regulación sanitaria. Este papel protagónico y hegemónico en muchas oportunidades desempeñado por el IMSS, se puede explicar ante todo por su base

financiera potencialmente muy fuerte y de una gran certidumbre, dado que las contribuciones obrero patronales tienen el carácter de imposiciones fiscales.

Este caso de independencia financiera y de gestión es pionero en el sector social de la administración pública mexicana, pues debe recordarse la constitución de Petroleros Mexicanos apenas un lustro antes de la constitución del Instituto, pero en el terreno de la producción y refinación de petróleo. Hubo necesidad transitoria de hospitales privados, pero en cuanto se construyeran nuevos hospitales por el Instituto, esta práctica desaparecería.

Todo lo anterior no deja de lado el hecho de que la génesis de la política de seguridad social se da en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como fue referido al principio de este capítulo. Ciertamente construir la seguridad social implicaba una tarea ante todo de previsión, de adelantarse a las múltiples contingencias que resultan del proceso industrial sobre los trabajadores, pero ante todo:

“La implantación del régimen de seguridad colectiva en México no solamente significaba un deber constitucional, aplazado por más de cinco lustros, sino también una necesidad pública y un compromiso internacional para estructurar una de las soluciones a los problemas (IMSS:1945:45).

Sin embargo, casi de inmediato los servicios médicos se constituyen en el eje dinamizador de la vida del Instituto y también el quehacer que más proyecta al Instituto dentro de la administración pública y en la sociedad en su conjunto, por ello pronto se escapa de la arena política de las relaciones laborales y del conflicto patronal sindical, de donde surgió, a la arena de la reproducción social y de la legitimación política del Estado revolucionario. La encendida defensa que hace el Informe da cuenta de este tránsito:

“Sólo la medicina dirigida y sistematizada por las Instituciones de Seguridad Social está al alcance de las masas liberándolas del pago de consultas costosas, del alto precio de los medicamentos y de cuotas elevadas de sanatorios, que hacen prohibitiva para los trabajadores y sus familiares la atención médica social. Al profundizarse en las causas de las enfermedades, necesariamente tiene que concluirse que sólo el Estado, directamente o por medio de organismos descentralizados, puede combatirlas con los mejores profesionistas, equipos, modernas unidades, clínicas y hospitales, empleados con propósitos de servicio colectivo” (IMSS:1, 1945:6).

Se presenta acaso aquí otra estampa de la utopía revolucionaria a la mexicana, pero también una realidad que se impone y desafía a ésta: la gran mayoría, aún

de la población trabajadora industrial, requiere atención inmediata curativa y rehabilitadora, más que prevención médica o asegurar su futuro en retiro.

Un problema objetivo que se presentó en el año de 1944 fue la solicitud de un préstamo al gobierno federal de 48 millones de pesos para iniciar sus operaciones y la construcción de un mínimo de instalaciones hospitalarias y clínicas. Sin embargo, el gobierno probó que le era materialmente imposible por el esfuerzo para enfrentar el estado de guerra.

Ante este dilema. El Consejo Técnico optó por iniciar el cobro de cuotas obrero patronal y de la contribución estatal, esta última consistió en un anticipo generoso decidido directamente durante el periodo de gobierno del presidente Ávila Camacho. Esta operación marcaría a la joven institución, según refiere García Telléz, para asegurar viabilidad económica futura, pues otras instituciones de seguridad social extranjeras funcionaban basándose en empréstitos, pero a costa de asumir grandes riesgos. El Informe de 1945 es un documento fundacional pues además de la reciente creación del Instituto, se encuentran en su directiva el ex secretario de la Comisión Técnica que preparó el proyecto como Secretario General, el Ing. Miguel García Cruz, y el ex Secretario de Trabajo y Previsión Social, ministro responsable del proyecto total de instauración del seguro social entre el Presidente de México, Lic. Ignacio García Téllez, como Director General.

En este primer informe queda plasmada la estructura organizativa del Instituto: la máxima autoridad que es la Asamblea, el Consejo Técnico, la Dirección General, la Secretaría General, las Direcciones Médica, de Contabilidad y Administrativa y los Departamentos y Oficinas más específicos.

Una medida de la efectividad de la implantación del seguro social ofrecida por la Dirección del Instituto, es la comparación entre las estadísticas de accidentes atendidos por primera vez, de la secretaría del Trabajo y del flamante IMSS, en los años 1942 y 1944 respectivamente: en el primer caso ascienden a 2 mil 134 y en el segundo a 19 mil 473. En relación con las enfermedades profesionales atendidas la desproporción es mayor, pues la estadística proporcionada por la Secretaría mencionada consigna sólo 30 casos, mientras que la del IMSS: 6 MIL 361 casos, referidas a los mismos años. La inferencia es contundente, las cifras

en el periodo previo a la fundación del Seguro Social fueron ocultadas porque no se atendieron o se transaron, con grave perjuicio para los trabajadores.

La resistencia para el acatamiento de la Ley del Seguro Social, así como sus manifestaciones más típicas la elusión y la morosidad patronal en el pago de las aportaciones, constituye un problema original y permanente del Instituto, conforme a la preocupación externada por el Director en el Informe del primer año de vida del instituto. El dato interesante es que el Estado fue el mayor de los problemas en ese primer año, adeudando casi tres cuartas partes de su aportación obligatoria al Instituto (IMSS Informe I, 1945:12).

Al final de 1944, el IMSS tenía 25 mil 56 patrones y 214 mil 515 trabajadores, casi un tercio de la población asegurable a nivel nacional estimada en 1939 por la Secretaría del Trabajo (1942:25=26). Aunque en el Informe de 1945 se precisa que estas cifras representan el 55% y el 65% de los sujetos obligados, respectivamente (p. 11). No se aclara si estos porcentajes se refieren al total nacional ó sólo al Distrito Federal, en cualquiera de los casos las cifras demuestran el enorme esfuerzo realizado por parte del Instituto.

En cada informe, se adjunta el Plan de Labores del siguiente año. Particularmente en el correspondiente a 1945, llaman la atención las tres tareas básicas a realizar porque se refieren al momento fundacional. En primer término, la profundización del proceso organizativo, en cuanto a buscar mayor efectividad y control en las operaciones regulares del Instituto; en segundo, concluir los estudios de la población asegurable del Distrito Federal y en tercer término la ampliación de los servicios al resto del país, en la medida en que se realicen los estudios monográficos de las regiones.

En el segundo informe, correspondiente a 1945, se reiteran la imagen y la idea de la solidaridad y de la unidad nacional, conseguida esta última a través del tripartismo:

“El régimen de seguridad social en su forma de gobierno tripartito contribuye a la solidaridad nacional por la cooperación del Estado, los patrones y los trabajadores, en el cumplimiento de los nobles fines de la conservación y defensa de la salud de los obreros y sus familiares, el cuidado de su capacidad productiva y la protección del patrimonio de los económicamente débiles.” (IMSS: Informe II, 1946:7)

Se destacan además el crecimiento casi al doble de los servicios médicos, respecto de 1944, y la extensión del seguro a las ciudades de Puebla y Monterrey. Además del registro de la calidad de las prestaciones como criterio para avanzar

en la confianza en el seguro social por parte sobre todo de los asegurados y sus familiares.

En el Informe de 1946 (IMSS: Informe III: 1947), se señala básicamente el problema financiero que enfrentaba el Instituto, por la cantidad de recursos que se tuvieron que destinar a atender a los familiares de los asegurados con el seguro de enfermedades y maternidad, pues mientras los servicios en ese ramo dirigidos a éstos se incrementaron en un 98 por ciento, los de aquéllos lo hicieron en un 50 %. La explicación que se ofrece es que la previsión original había sido que esta prestación en especie sería exclusiva para los asegurados y pasados cinco años se ofrecería a sus familiares, sin embargo, durante el periodo de gobierno del presidente Ávila Camacho se implantó desde el inicio el llamado Seguro Familiar. Además de la inflación que ha incrementado los costos de salarios, insumos, de construcción de las instalaciones hospitalarias y:

“En este orden de ideas, cabe mencionar la natural reacción de los asegurados en su demanda excesiva de servicios, explicable por el hecho psicológico que ocurre en un pueblo como el nuestro que secularmente había carecido de los medios de curación y que se encuentra de improviso ante la posibilidad de hacer uso de las prestaciones modernas de carácter social que ofrece el Instituto, creándose la psicosis de agotar los servicios médicos y originando con ello el congestionamiento y el aumento consiguiente de los egresos.” (IMSS Informe III, 1947:11- 12)

Esta explicación es superficial, pues no reconoce la desafortunada decisión inicial de demorar la extensión del seguro familiar hasta pasados los primeros cinco años de vida del Instituto. Por supuesto que tampoco reconocieron tal error los dos anteriores. Directores, Santos Guajardo y el propio García Téllez, pese a la profusa difusión que hicieron del lamentable estado de salud de la población que prevalecía a finales de la década de los treinta y que nos colocaba un lugar arriba de la India.

En el Informe de 1946 y el Plan de Labores para 1947, el nuevo Director Antonio Díaz Lombardo, designado durante el periodo de gobierno del presidente Miguel Alemán, externó su preocupación de consolidación del Instituto, para convertirlo en una pieza central de la paz social:

“En general, los lineamientos que considero básicos para el desarrollo de la Seguridad Social, son: desterrar la intervención del Instituto en cualquier actividad de orden político, por la índole misma de la Institución; procurar la máxima comprensión y defunción de los altos objetivos del

Régimen, ya que en algunas ocasiones se ha venido considerando a la Seguridad Social más que un beneficio, una obligación impuesta por una Ley imperativa; mejorar los servicios que el Instituto debe proporcionar a los trabajadores, que tienen derecho a una atención médica eficaz y a una elevación en su nivel moral y cultural, que redunde en mayor eficacia en el desempeño de sus labores; consecuentemente el Régimen de Seguridad Social, aceptado por países considerados como prototipo de adelanto y de cultura, significará también para el sector patronal en el futuro, un elemento que pueda garantizar sus costos en relación a estas prestaciones; cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social cumpla su alta finalidad, una vez resueltos sus problemas interiores, naturales en un organismo de nueva creación y se constituya real y efectivamente en el factor de paz social, que tanto necesita nuestro País para su desarrollo económico y para la sólida y positiva mejoría de nuestro pueblo.” (IMSS Informe III, 1947:15)

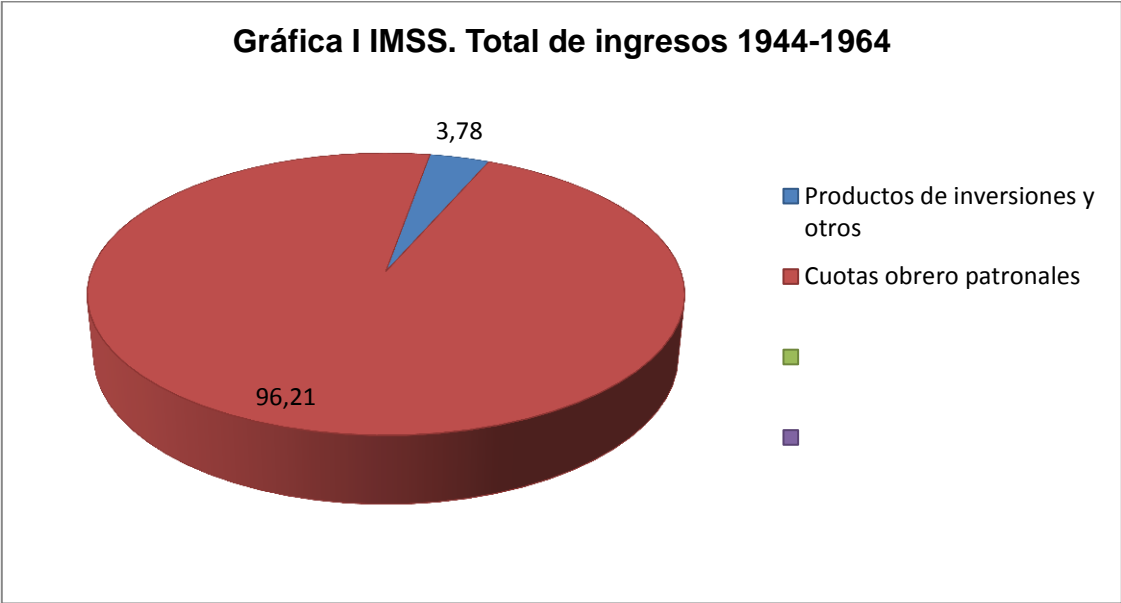
Termina aquí una y se inicia otra etapa de la política de seguridad social en México, donde se coloca en el centro del nuevo proyecto la idea de un seguro social como instrumento del crecimiento económico, en particular del industrial; se aleja poco a poco la idea de la solidaridad y unidad nacionales y más aún la idea de la justicia social. Se emiten mensajes de tranquilidad al sector patronal de manera muy directa a través del argumento de que los servicios del seguro social y la relativa mejoría de los trabajadores y sus familias son un medio para reforzar el inicio económico del país.

El IMSS 1944-1964: En este periodo de análisis, los primeros años coinciden en el crecimiento y con políticas económicas que coinciden en la ampliación del IMSS. En el contexto externo, la Segunda Guerra Mundial significa para la administración gubernamental el incremento de sus ingresos vía impuestos de importación y que posteriormente bajan por la orientación de la industria nativa hacia la situación de importaciones. De hecho durante el periodo de gobierno del presidente *Manuel Ávila Camacho (1940-1946)* se inicia la transición de la revolución económica y específicamente *Miguel Alemán Valdés (1946-1952)* es quien se manifiesta a favor del desarrollo de la industria y de la infraestructura y *Adolfo Ruiz Cortines* prosigue esta política (1952-1958), mientras que durante el periodo de gobierno del presidente *Adolfo López Mateos* realiza una gestión más equilibrada mediante la distribución de los recursos presupuestales en los rubros económicos, social y administrativo (Wilkes, 1978). Esto explica la ampliación del IMSS; si el país se encontraba en una etapa de su desarrollo basado en la industrialización entonces esta institución es parte fundamental de este apoyo.

De total de ingresos para este periodo, la mayor aportación proviene de las cuotas obreros patronales que corresponden al 96.21 por ciento y a los productos de inversionistas el 3.78 por ciento. (Gráfica 1)

Este puede entender que también por la poca participación de las entidades públicas en el sistema financiero durante esos años, es decir no era práctica común la inversión en el mercado de capitales. La aportación de las cuotas obrero patronales significan el principal recurso para mantener el funcionamiento de la institución.

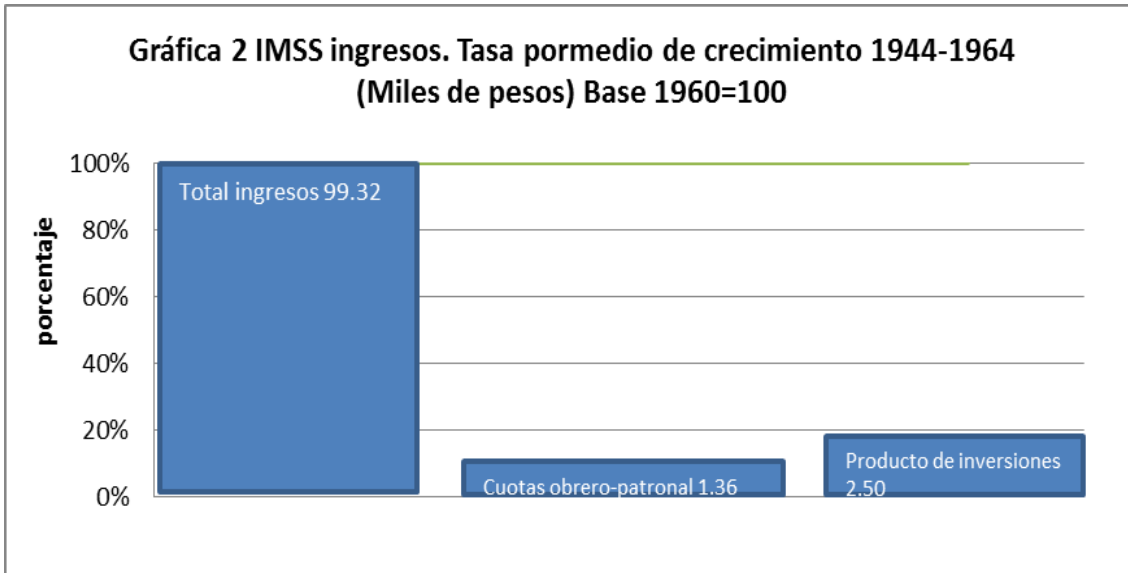
Gráfica 1. IMSS. Total de ingresos 1944-1964



Fuente: Elaboración propia con base al IMSS México 2000.

En general es esta etapa (1944-1964) se observa que los ingresos del IMSS registran una tasa promedio de crecimiento de 99.32 por ciento, en este mismo sentido las cuotas obrero patronales crecieron en 1.36 por ciento y los productos y otras inversiones en 2.50 por ciento.

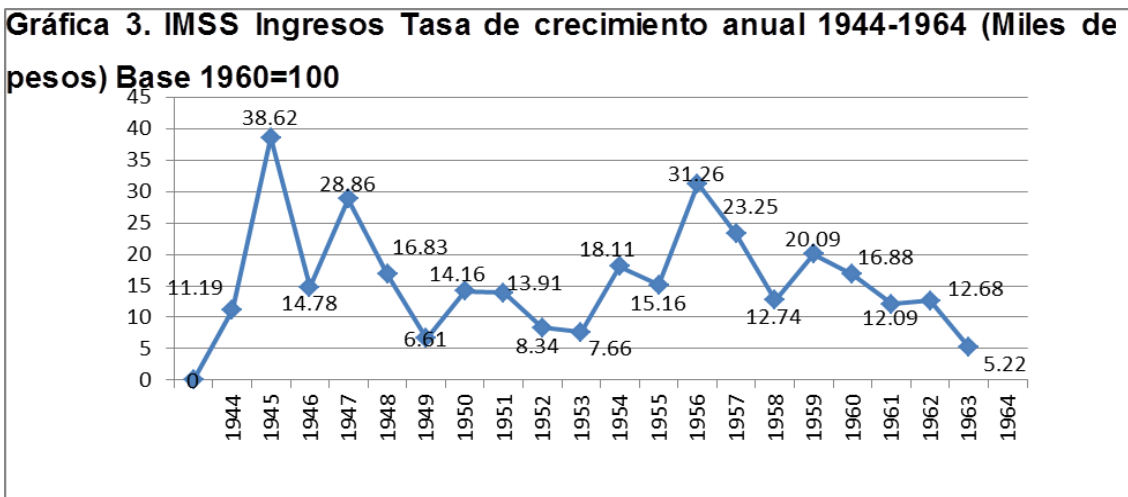
Gráfica 2. IMSS ingresos. Tasa promedio de crecimiento 1944-1964 (Miles de pesos) base 1960=100



Fuente: Elaboración propia con base en IMSS estadística México 2000

Se observa en la gráfica 3 que la tasa de crecimiento anual de los ingresos correspondiente el periodo 1944-1964 es irregular, presentándose durante los años 1949, 1950, 1951, 1952 y 1953 tasas que no rebasan el 15 por ciento, es en 1949 cuando se registra tasa más baja que es de 6.61 por ciento; y es hasta 1963 cuando se vuelve a presentar una caída aún mayor, las tasa registrada es de 5.2 por ciento.

Gráfica 3. IMSS ingresos. Tasa de crecimiento anual 1944-1964 (Miles de pesos) Base 1960=100

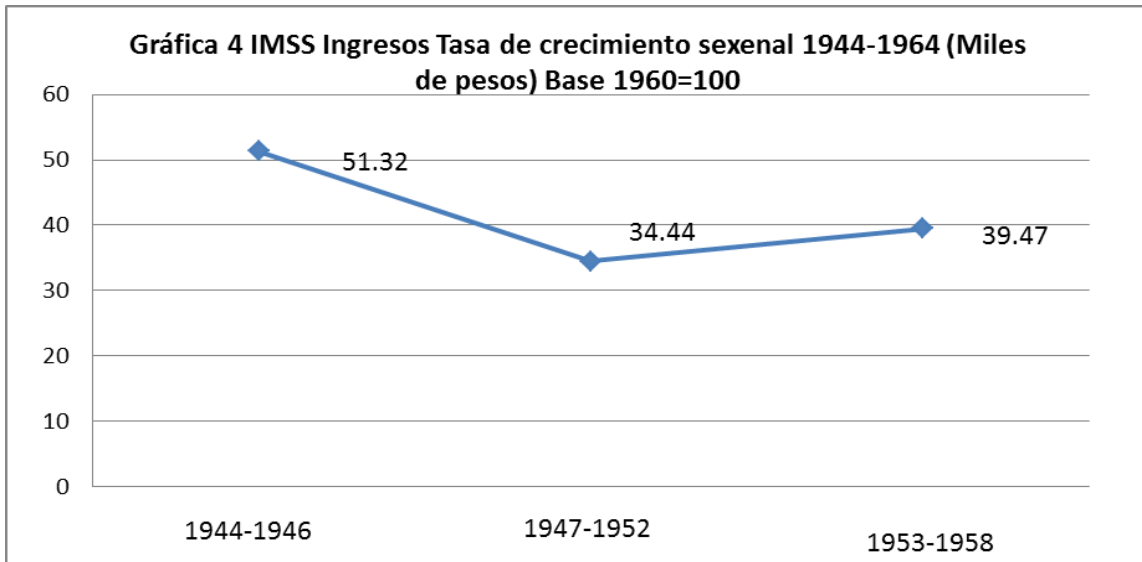


Fuente: Elaboración propia con base Memoria Estadística 2000 IMSS

La tendencia de crecimiento de los ingresos se observa como una pendiente ascendente y en el año de 1954 crece aún más y no decae a lo largo del periodo, sino que año con año va en aumento.(Gráfica 4).

La tasa de crecimiento de los ingresos por sexenio al igual que la tasa anual muestra cómo al inicio del periodo se presenta la tasa más alta, en este caso de 51.32 por ciento. Al comparar los cuatro sexenios se tiene que el sexenio de Adolfo López Mateos es el que registra la tasa de crecimiento más baja, siendo de 33.13 por ciento. Se observa que dicha tasa es estable después del primer sexenio, que es cuando el IMSS recibió el mayor impulso por el inicio de la institución.

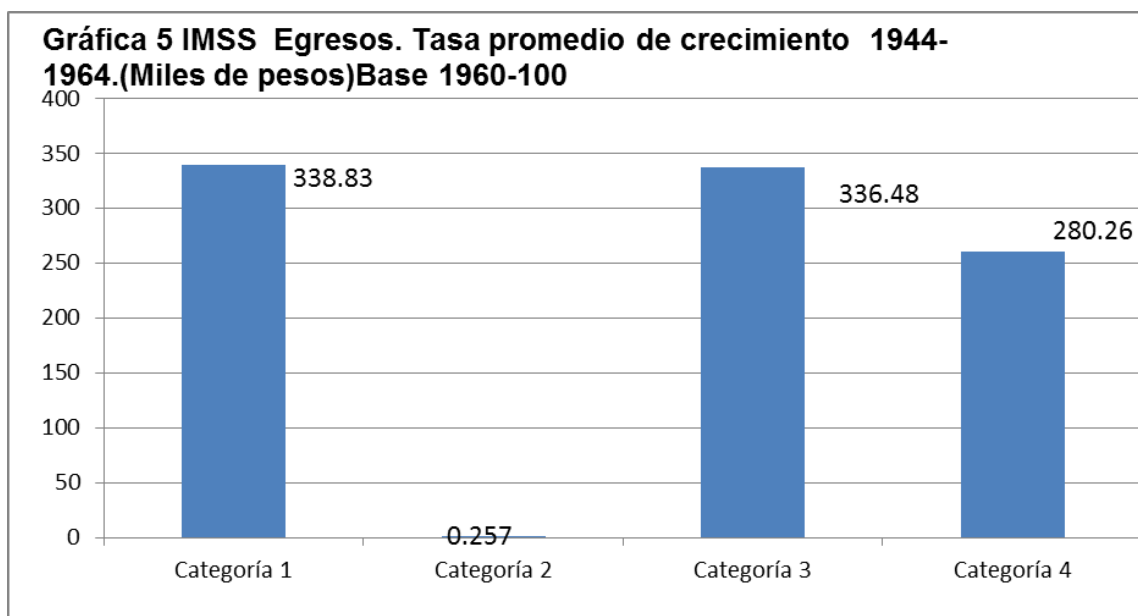
Gráfica 4 IMSS Ingresos Tasa de crecimiento sexenal 1944-1964 (Miles de pesos) Base 1960=100



*Nota: Presidentes en los sexenios. Manuel Ávila Camacho 1944-1946; Miguel Alemán Valdés-1952; Adolfo Ruiz Cortines 1953-1958; Adolfo López Mateos. 1959-1964.
Fuente: Elaboración propia con base en IMSS. Memoria estadística. México 2000.*

Por lo que respecta a la tasa promedio de crecimiento del total de los egresos en este periodo, fue de 338.83 por ciento, y desagregando las erogaciones en prestaciones en especie, en dinero y en gasto de administración se registra un crecimiento de 0.25, 336.48 y 260.26 por ciento, respectivamente.

Gráfica 5 IMSS Egresos. Tasa promedio de crecimiento 1944-1964 (Miles de pesos) Base 1960=100



Fuente: Elaboración propia con base en IMSS. Memoria estadística. México 2000.

1.3 El Surgimiento de una Nueva Cultura laboral en las Organizaciones Públicas.

En las Instituciones Públicas al inicio de cada periodo presidencial, es recurrente la puesta en marcha de un programa nacional innovador, que defina las acciones que el titular del poder ejecutivo propone para dar respuesta a la problemática de su gobierno que diagnostica, con el fin de atender sus demandas sociales.

Los elementos que conforman los programas nacionales tienen de manera constante a estar alineadas los ejes plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) correspondiente, además de sustentarse jurídicamente en la propia Carta Magna, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación. (Diario Oficial Plan Nacional de Desarrollo: 2006)

En los primeros años del mandato presidencial de Felipe Calderón Hinojosa se revisaron las estrategias previas en materia de cultura laboral en la Administración Pública Federal para modernizar y mejorar la gestión; se analizaron objetivos y resultados de programas gubernamentales anteriores; se hicieron diversas consultas públicas que incluyeron la participación de ciudadanos, líderes de opinión, organizaciones de la sociedad civil, las cámaras empresariales, instituciones académicas y organismos internacionales.

Con el fin de mantener la congruencia y dirección dentro de la APF, se consideraron dentro de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, así como los ejes que contienen los resultados para el desempeño de la actividad gubernamental, incorporar sistemas tecnológicos en los servicios públicos, a fin de alcanzar una cultura laboral modernizadora de la APF.

El 10 de septiembre del 2008 se publicó en el Diario Oficial de Federación el Decreto en el que aprobó el “ Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG) (Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública, Publicado DOF:2008), el cual tenía relación con el Proyecto Visión México 2030, que se propuso visualizar al país, del PND 2007-2012, “ Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable”, en el que se estableció un apartado específico orientada a la eficiencia administrativa, cuyo objetivo fue incrementar la efectividad de las instituciones que tienen que ver con la mejora de la gestión, los procesos y los resultados de la APF. (Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Publicado DOF: 2008).

A partir de este objetivo se estableció el programa de mejora de la gestión, siguiendo la lógica de la Ley de Planeación, es decir, en el primer nivel, el PND y, en el segundo, los programas sectoriales, especiales, institucionales entre otras.

El PMG fue elaborado en dos fases. Una primera versión aparece en el año 2007 con la denominación de programa de mejoramiento de la gestión (en su primera versión estableció un sistema de incentivos) en desarrollo, tanto para la institución, la unidad o programa, como para los participantes que pretendían incentivar las acciones contempladas en dicho programa (Sánchez: 2008:23), aunque en la versión definitiva no se hace mención a este respecto.

Así mismo; el PMG contiene una serie de elementos orientados a generar confianza ciudadana y una de sus líneas de acción, es la estandarización y aplicación de la misma regulación en aquellos procedimientos que se pudiera centralizar la información de mejora de procesos.

En la estructura del PMG se señala a la Secretaria de la Función Pública (SFP), responsable de la organización, coordinación y desarrollo administrativo en la APF, por lo que se incluyeron los puestos, funciones y alcances de cada uno de los responsables de la operación del programa en cada dependencia y entidad.

Para completar y dar soporte a las acciones de estandarización, disminución, de la corrupción, aplicación del marco normativo e integración de tecnologías de información (TIC), en septiembre del 2009, en el Tercer Informe de Gobierno, el

Lic. Felipe Calderón Hinojosa se comprometió a llevar a cabo una reforma regulatoria de la administración Pública, en donde destacan los siguientes compromisos:

- *Estandarizar la regulación de las actividades administrativas.*
- *Combatir la discrecionalidad y corrupción.*
- *Eliminar todas aquellas disposiciones innecesarias o duplicadas.*
- *Incrementar la competitividad incorporando tecnologías de información.*
- *Favorecer la rendición de cuentas y disminución de costos. (Tercer Informe de Gobierno. Felipe Calderón Hinojosa:2009)*

En el diagnóstico del programa se destaca que la normatividad gubernamental era excesiva, en algunos casos poco transparentes y susceptible de ser aplicada con discrecionalidad, favoreciendo la corrupción, a lo que se sumaron como costos innecesarios utilizados para su ejecución.

Por tanto, con el propósito de dimensionar la normatividad autorizada y vigente, el gobierno dispuso la “Tala Administrativa” en cada Dependencia de la APF a partir de un inventario de la documentación normativa a las actividades, es decir, correspondiente a las Adquisiciones, Obra Pública, Recursos Materiales, Recursos Financieros, Recursos Humanos, Tecnologías de Información y Comunicaciones, Autorías, Control Interno, Transparencia y Rendición de Cuentas.

La recopilación de inventario buscó identificar duplicidad de normas, procesos o actividades ineficientes y sin justificación, en el que se resaltaron nuevamente los costos que implica al ciudadano.

Para dar cumplimiento a esta tarea se establecieron atribuciones permanentes a las Secretarías de la Función Pública, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Gobernación, aunque esta última sin participación definida. La Secretaría de la Función Pública sería la encargada de validar, las normas que mantendrán su eficiencia, por lo tanto, aquellas disposiciones no autorizadas serían eliminadas.

Es importante destacar que el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, tomó como referencia dos programas propuestos por el Federal de los dos sexenios anteriores: el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) (Diario oficial de la federación::1995-2000) y el “Programa Nacional de Combate a la

Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006” (PNCTDA). (Diario oficial de la federación: 2001-2006.)

La aprobación del PMG la modernización de diversos instrumentos jurídicos; se eliminaron diversos manuales, y se establecieron novedosas formas de llevar a cabo los procedimientos administrativos, restringiendo la emisión de cualquier normativa relacionada con los temas contenidos en los manuales administrativos de aplicación general.

El programa Especial de Mejora de la Gestión tuvo como objetivos los siguientes:

- Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal.
- Incrementar la efectividad de las instituciones.
- Minimizar los costos de operación de las dependencias o entidades.

En este sentido, consideramos pertinente conocer el impacto de las metas, alcances y actualidad del PMG, en virtud de que este programa integró a distintos actores con acciones específicas que lo enriquecieron, tales como: la interacción directa con la ciudadanía al lanzar la convocatoria para identificar “el trámite más inútil” en lo correspondiente a las acciones de buen gobierno y acorde con códigos internacionales.

Se propuso lograr los siguientes objetivos:

- a) Analizar y evaluar el cumplimiento de objetivos del programa, encamina a modernizar la APF, lograr un buen gobierno, utilizar los recursos públicos y obtener una percepción de valor de la ciudadanía.
- b) Conocer la estructura, integración y componentes del PMG.
- c) identificar y correlacionar las acciones adicionales creadas a partir de la puesta en marcha y como complemento al PMG.
- d) Determinar el alcance de la participación de la Secretaria de la Función Pública como responsable del seguimiento y cumplimiento de objetivos del PMG, y de la operación de los sistemas tecnológico, administrativos en las dependencias y entidades.
- e) Constatar la accesibilidad de la ciudadanía a la información que conlleva al informe labores de cumplimiento, avances del PMG.

- f) contribuir en el diagnóstico de la implementación del PMG para futuras investigaciones.

El PMG es un programa que se planteó con el fin, más que de innovar, de impulsar una aplicación actualización, consolidación y síntesis de los procesos de modernización de la APF que le procedieron, por esta razón debe ser considerado como un programa *suigeneris*, en el sentido de que su diseño no es igual a otros programas sectoriales y especiales, que establezcan un proceso a seguir para su implementación, además porque se refiere a diversos actores y atienden al papel que juegan estos.

1.3.1 Desarrollo Organizacional y Cultura Laboral.

El propósito de los análisis y estudios sobre la Organización y sus elementos forman parte de su esfuerzo gerencial orientando principalmente a lograr su mayor productividad, por lo cual, *en un primer momento, los teóricos se enfocaron hacia en ámbito de la “eficiencia”, mediante análisis sobre su estructura y su cultura. (Silverman: 1975:43)*

Sin embargo, Max Weber planteó la teoría de la burocracia, la cual determina la existencia, en un enfoque organización cualquiera, de la división social del trabajo mediante un puesto, sus funciones y la actuación y responsabilidad de cada empleo; la especialización de funciones según estándares y requisitos definidos por los objetivos de la organización, así como una jerarquía de dirección de manera anticipada para regular todo lo que ocurriera dentro de ella. Como una forma de lograr disciplinas y control de sus integrantes y sus operaciones o procesos.

Para ello la teoría Weberiana proponía un esquema de actuación organizacional basada en una interrelación laboral justa pero de carácter impersonal, que establecía una “distancia social” carente de efecto entre jefes y subordinados; es decir, de poca o nula comunicación interpersonal. Con un esquema de información donde el polo emisor (jefes y directos) emitía mensajes debiendo ser comprendidos y ejecutados por los subordinados, pero sin posibilidad de respuesta alguna y, sobre todo, que en la práctica aislaba ambos grupos.

Ello propició principal distintivo de este tipo de estructura fuese la aparición de cultura organización formal, propuesta e institucionalizada por jefes directos, pretendiendo imponer a los subordinados un conjunto de objetivos, valores, creencias y prácticas, pero con nula efectividad para lograr que éstos luchan con diversas formas de cultura organizacional alterna creadas por las bases trabajadoras o públicos internos, precisamente como respuesta a la exclusión y el trato impersonal, creada como una barrera ante ambos sectores y creando un esquema de culturas organizacionales imposibilitando la asimilación de los objetos institucionales por parte de todos sus miembros.

Frick W. Taylor, desde un enfoque diferente, propuso la teoría de la administración científica del trabajo en la organización (Jffrey Pfferfer:2000:10), mediante la optimización de la producción a través del esquema laboral basado en la correlación tiempo movimiento y la división entre tareas mentales y manuales, en un esquema basado en la mayor explotación de la fuerza de trabajo.

Pero los principios de la selección científica del personal (según la capacitación para un puesto, de acuerdo con las características físicas y mentales); del trabajo, (el método más rápido y las herramientas adecuadas); de cooperación e integración entre quienes plantean las tareas y quienes las ejecutan, así como el principio de las responsabilidades entre administradores y trabajadores durante la producción, si bien creó un esquema de mayor comunicación y colaboración mediante la asistencia continua a los empleados, generó una cultura organizacional deshumanizada, que los veía como máquinas a las cuales debía extraérseles el máximo posible de beneficio para la institución, sin poner atención en sus necesidades tanto de remuneración como de carácter social, psicológico y de reconocimiento a sus tareas. Ello porque la eficiencia y la prosperidad de la organización se basaban, según esta propuesta, en encontrar la manera en que los obreros pudiesen realizar su trabajo más rápido y mejor, por medio de un método más eficaz para aumentar la productividad, pero sin tomar en cuenta las necesidades humanas inherentes al puesto y actividad desempeñados.

Esta teoría consideraba a los trabajadores como irresponsables, holgazanes y negligentes (JffreyPfferfer: 2000:10), por naturaleza; proponía un esquema de salarios como recompensas y de supervisión constante creando, ahí donde se aplicó, una cultura

organizacional de resistencia a los dictados de sus directivos: más por razones de carácter sicosocial que de índole salarial.

Henri Fayol, por su parte, sintetizó las teorías anteriores en trece principios de la empresa (que es una forma de organización), tales como:

1. División del trabajo por especialización
2. Autoridad y responsabilidad para establecer la capacidad para dar órdenes o recibirlas.
3. Disciplina, para mostrar obediencia y respeto hacia los directivos y sus mandatos.
4. Unidad de dirección a través de la planeación con metas.
5. Subordinación de intereses individuales a los de la organización.
6. Remuneración con salarios justos para empleados y empresas.
7. Centralización y concentración de la autoridad para evitar duplicidad en mandatos.
8. Cadena escalar mediante jerarquías de puestos.
9. Orden, con respeto al puesto de cada empleado y su jerarquía.
10. Equidad frente a los empleados para ganarse su fidelidad.
11. Estabilidad en el empleo para ofrecer seguridad a los individuos.
12. Iniciativa, para proponer planes y programas.
13. Espíritu de equipo para crear armonía entre los empleados y entre estos y la organización.

Como se puede observar, los tres más relevantes exponentes de la llamada Teoría Clásica de la administración enfocaron su atención en los intereses y perspectivas de la organización, pero dejaron de lado y le dieron poco peso a su elemento principal al ser humano que las integra. Lo anterior mediante un esquema eficientista de explotación de su fuerza de trabajo al margen de sus personalidades, creencias, valores y aspiraciones, a los cuales se les niega el derecho a pensar, creer o actuar con autonomía, sino como parte deshumanizada de una cadena de producción.

En el ámbito de la comunicación quedaron relegados como receptores de mensajes imperativos u órdenes que debían cumplir, pero sin posibilidad de

responder y por lo tanto, retroalimentar a la organización quienes pretendían imponerles sus objetivos y valores pues, para esta teoría, los empleados eran *“esencialmente instrumentos pasivos, capaces de ejecutar el trabajo y recibir órdenes, pero sin poder de iniciativa ni de ejercer influencia provista de cualquier significación”* (James G.:1977:84).

La falla principal de estas teorizaciones, que fueron aplicadas como estructuras científicas y como métodos de trabajo en diversas empresas, consiste en la incapacidad de la propia organización para crear un esquema común y compartido de cultura organizacional, donde la ideología, los valores las creencias y la prácticas propuestas transiten hacia su base laboral pues el esquema de trabajo, lineal, vertical y autoritario forma la barrera comunicacional impidiendo la creación de un marco de referencias cultura compartido.

Quizá como una respuesta al fracaso en el aumento constante de eficiencia y productividad que se buscaba, fue que en el ámbito de *la administración surgió la Teoría de las Relaciones Humanas, la cual como eje de su visión el análisis del trabajo y la necesidad adaptación del trabajador a éste,* (James G.:1977.84). Con una crítica a la deshumanización laboral el cual veía y trataba al empleado como robot o máquina, sin tomar en cuenta aspectos de “psicología social” tales como sus necesidades, aspiraciones, personalidad y formas de ser y pensar, pero ya no solamente en el ámbito laboral sino en aquellos factores externos, de carácter familiar o social que podían efectuar su desempeño, como un reconocimiento de que la vida y la actuación del empleo no se agotaba en su actividad laboral ni dentro de las paredes de un almacén, sino extendiéndose a su entorno, relaciones personales y humana.

La reconocida investigación de Elton Mayo para comprobar el efecto de las condiciones de trabajo, tales como el salario o sus horarios laborales sobre su mayor o menor desempeño confirmaron que las condiciones de trabajo materiales, por así decirlo, *no afectaban la productividad si los empleados sentían que eran tomadas en cuenta por sus superiores, lo cual lo llevó a concluir que la organización no era solamente un espacio de tipo estrictamente laboral e impersonal, sino un espacio de socialización en el cual surgían relaciones grupales formales (laborales) como informales (sociales y afectivas), que eran necesario inducir, alentar y toma en cuenta en procesos como la distribución de espacio, puesto e interacciones en grupos laborales.* (Adalberto Chivenato: 1997: 150)

La aportación principal laboral (Relaciones Humanas) que tomara en cuenta al grupo informal creado en la organización, así como en sus pautas de comunicación para orientar y motivar a los trabajadores.

Esto significó, en la práctica, reconocer que el individuo no se encuentra solo o aislado frente a la organización en la cual trabaja, sino que siempre se integra a un grupo social afectivo, de amistad y compañerismo derivado precisamente de su actividad laboral, lo cual pone una vez más el individuo actúa en un medio laboral, tal y como lo hace en el ámbito social y familiar debido a que *“ todos los fenómenos de la vida del grupo son directas y únicamente determinados por las diversas propiedades de la red de comunicación”*. (Claude Flamet: 1977:20). Ello determina que toda organización debe tomar en cuenta estos factores sicosociales de efecto, aceptación y seguridad emocional que, mediante el proceso de comunicación interpersonal e intergrupala, crean formas de cultura organizacional, para alcanzar la colaboración plena de sus integrantes.

Las posteriores teorías y propuestas de administración racional y científica, tales como las de: Kurt Lewin, Rensis Likert, Douglas MacGregor y ChirsArgyris enfocaron su atención al grupo dentro de la organización y a sus fenómenos principales tales como el liderazgo, la comunicación intra e intergrupala, la motivación, interacción social y laboral y la influencia recíproca entre sus miembros, para determinar el tipo de organización que se quiera crear, con una estructura administrativa de mayor participación que diera más autonomía y responsabilidades a sus integrantes.(Alberto Martinez:2002: 43)

La debilidad de estas teorías fue la insistencia en analizar, entender y proponer esquemas de estructuras administrativas y métodos de trabajo con base únicamente en factores internos, como si las organizaciones existieran al margen de un entorno que las crea, las moldea y las define tal como son, debido a la inevitable interacción e influencia recíproca con la estructura económica, política y social que la circunda la cual, a fin de cuentas, delinea sus rasgos más característicos pues el empleado es también un ciudadano y un ser humano con otros ámbitos de acción más allá de sus tareas profesionales o laborales.

Fue Ludwig von Bertalanffy quien, mediante su Teoría General de Sistemas, estableció el marco de interdependencia de la organización como un sistema que existe e interactúa dentro de otro más amplio, del cual recibe influencias diversas.

Estas teorías establecen que cualquier organización está compuesta por subsistencias interdependientes e interrelación; busca el equilibrio por medio de la retroalimentación, tiene múltiples propósitos, funciones y objetivos y está en continua interrelación con su ambiente externo.

Desde esta perspectiva teórica la organización se define como *“un sistema cuyas partes se relacionan entre sí y con el medio por lo que la alteración de cualquiera de sus partes afecta al todo, la organización funciona como un sistema armónico gracias a la acción de cada una de sus partes para conseguir un objetivo común”*. (Carlos Bonilla: 1944:32)

Con base en la teoría de Bertalanffy, Trist; *determinó que toda organización tiene un subsistema económico, uno social y uno técnico, con subsistemas diversos tales como los de producción, de frontera, los adaptativos y gerenciales*. (Alberto Martínez: 2002: 49).

Lo más importante de estas teorías, profundizadas después por varias escuelas de la administración científica, fue constatar la interacción permanente entre cualquier tipo de organización con un entorno el cual influyen y del cual reciben influencia de diversos tipos, tal como lo plantea Katz y Kahn cuando señalan que los sistemas organizacionales abiertos *“se ven afectados por el medio ambiente y, a su vez, afecta al medio ambiente por medio de la información salida que, a su vez, vuelve al sistema como una entrada para guiar y controlar a las operaciones del sistema”*. (Gerald Goldhaber: 1944:56)

Aunque la propuesta de Katz y Kahn , establece esta relación en términos de *“la energía que la organización recibe el medio ambiente; el proceso o transformación de dicha energía en productos, mano de obra, bienes o servicios, así como en una salida o exportación de los productos o elementos terminados hacia el medio ambiente”*. (Adalberto Martínez: 2002: 50) ; lo más importante es identificar dicha interacción como un sistema de retroalimentación en el cual las organizaciones planean, controlan y corrigen sus problemas tomando en cuenta el entorno en el cual se encuentra, lo cual implica reaccionar, mediante los cambios necesarios, a las demandas que éste le plantea.

Sin embargo en esta propuesta, la teoría contingente de la administración científica estableció, en definitiva, que la eficiencia y cambiante con el ambiente que le rodea, pues éste funciona como un estímulo que, en forma de influencias o demandas, provoca una respuesta mediante una forma específica de su funcionamiento, lo cual a la organización como emisor y receptor frente a su entorno social, económico, político y cultural, tal y como lo visualiza Alberto

Martínez cuando apunta que esto se hace mediante “ *una estrecha relación entre las demandas del entorno y la manera en que una organización responde*” al estímulo de exterior. (Adalberto Chivenato: 1997:51)

Para efectos de este trabajo, sin embargo, cabe destacar que dicha interrelación entre la organización y su entorno social se establece; en primer lugar, en términos de un intercambio de mensajes cuyo propósito, al igual que como ocurre con los seres humanos, tienen como finalidad influir sobre la otra parte.

En segundo lugar, que dicha comunicación implica también un intercambio cultural; aunque la cultura difundida o recibida y asimilada adquiera formas y figuras correspondientes a las necesidades y objetivos de la organización.

Así, por ejemplo (Joan Woodward: 1999:54) descubrió que existe una estrecha correlación entre el tipo de tecnologías de una empresa y su forma de estructuración organizacional e incluso su comportamiento colectivo. Es decir, en este caso la tecnología en una forma de cultura que la organización usa y asimila para mejor funcionamiento.

Por su parte la Teoría Contingente propuso, las características la cual debían tener las empresas u organizaciones para enfrentar con eficiencia las diferentes condiciones externas; y siendo estos elementos la diferenciación y la integración (Paul Lawrence: 2000: 54)

La diferenciación consiste en la existencia, dentro de una organización, de diversos departamentos con tareas especializadas enfrentadas a presiones del medio distintas a las de los restantes que ahí existen, lo cual provoca una mayor especialización. La integración por su parte la entiende como aquel proceso de unificación y coordinación de esfuerzos y voluntades de dichos departamentos, precisamente para responder a las presiones del medio ambiente en el cual se ubica la organización.

Todo lo anterior permite afirmar, en primer lugar, la organización y su cultura no existe al margen de la sociedad, sino como parte de ella; sus integrantes, si bien reciben mensajes que les comparten una cultura organizacional, también están expuestos y reciben influencia del medio ambiente social y cultura de la sociedad entera y que; por último, todos estos elementos, tanto los valores, la ideología, las creencias y las prácticas de sus miembros, como su actuación dentro de la organización.

También que, cada modelo de estructura organizacional corresponde, de manera, un modelo y un proceso de comunicación más o menos efectivos en términos de influencia recíproca y de experiencia compartidas que después son aceptadas y aplicadas, internalizadas y observadas como marco de referencia cultural que define el comportamiento de todos los miembros. Por último también puede afirmarse, pese a los esfuerzos de la empresa por imponer su cultura organizacional a sus llamados públicos internos, todo parece indicar que a fin de cuentas se impone es aquella generada y recreada por todos sus integrantes y su mayor o menor capacidad para comunicarse; es decir, que una cultura organizacional no puede imponerse mediante una orden.

Recapitulación

El primer nivel hace referencia a que, la política sin duda es el eje por medio del cual el Estado tiene la base fundamental para ejercer su actividad social, después de la economía. Si bien es cierto que, la función en su forma benefactora como neoliberal, ha sido siempre una forma de mantener el poder y, por ende el dominio público; dicho dominio se traduce a través de la prestación de servicios públicos como la educación, salud, vivienda, entre los principales, cuyo principal conductos de prestaciones es la política social.

Es importante mencionar la necesidad de diferenciar política social de otra política como económica o financiera, aunque el hecho de mencionar política automáticamente se hace referencia a algún asunto público, sin embargo, el complemento de “social” significa la diferencia específica del medio interlocutor, entre el Estado y la sociedad, lo anterior delimita el papel esencial único y exclusivo del Estado, lo que hace que tenga mayor responsabilidades en situar a las políticas sociales hacia los asuntos y necesidades de la sociedad. Lo anterior. Desde una visión del Estado Benefactor. En cambio, el Estado Neoliberal o Estado Moderno como se le denomina en la actualidad, puede cambiar esta percepción, por un lado, el papel del Estado sigue siendo fundamental en los asuntos públicos, pero ahora existe la necesidad de diferenciar las políticas y, su complemento: la naturaleza social cambia, ya que interviene un aspecto propio del

neoliberalismo que es la intervención privada, es decir, los asuntos privados en lo público y viceversa: entonces aquí, ya no solo existe un regulador, sino dos: el Estado y sus políticas (pública y sociales), y la iniciativa privada y sus políticas para intervenir en el quehacer de gobernar.

De lo anterior, se deriva una explicación del porqué las políticas sociales no han sido efectivas. La combinación de dos ejes reguladores (el Estado y lo privado), hace que exista un cierto grado de rigidez en la aplicación de decisiones, por lo que, se minimiza la adaptación de la realidad a la sociedad. También y como consecuencia, se responde al porqué de cierto escepticismo de la efectividad de las políticas sociales, ya que administradores públicos de dichas políticas no han realizado un análisis más fino de los instrumentos y herramientas de que se dispone, soslayando las experiencias y la sensibilidad, así como el no buscar soluciones que provoquen el mínimo de conflictos aquellos grupos de la sociedad que se vean afectados, como es el caso de México, que cada vez se acentúa el proceso de empobrecimiento de su población.

Otro aspecto que se identificó al hacer la revisión de Estado y las políticas sociales, es que se ha dejado de lado la evaluación de las mismas, lo que han distorsionado su construcción y el lado de su efectividad: lo que muestra la informalidad y la poca importancia que se le da a lo social.

Ahora bien, el estudio de las políticas sociales y su conocimiento profundo de contenido, elaboración y aplicación, lleva a abordar y mejora las soluciones a problemas reales que enfrenta la sociedad. Es el estudio del tiempo y el espacio cómo se han desarrollado los planteamientos de las mismas lleva a un proceso analítico más amplio para lograr aplicar criterios más racionales, en el sentido de que, se adapte políticas específicas para cada necesidad, lugar y tiempo desafortunadamente, otras de las deficiencias de las políticas sociales.

El segundo nivel hace referencia particularmente a las consecuencias sociales que han provocado específicamente las transformaciones del Estado Mexicano específicamente en este nivel se puede aclarar mejor que la modalidad de Estado pudiera ser el ideal, el benefactor o el neoliberal. Se mencionó que el Estado Mexicano siempre se ha caracterizado por su papel centralizado, tanto durante la

vigencia del modelo por sustitución de industrialización de importaciones, así como durante la apertura económica; es decir, ha optado por adoptar ciertos modelos económicos, por un lado para conservar su papel centralizador y continuar con el poder y, por el otro, por ese afán de conservar su dominio y poder, de insertarse a la economía internacional y moverse en las esferas que la globalización exige, a través de las propiedades del neoliberalismo. Lo cual ha tenido un efecto directo en la población. Causando efectos negativos como el incremento de los índices de pobreza, lo que se reflejó con un cambio radical que pasó del fortalecimiento de la política social que, históricamente fue el auge de los servicios sociales, sobretodo de salud y educación, donde el Estado adquirió mayor representación y legitimación.

Para después reforzar su papel dominante dando prioridad a la iniciativa privada, trayendo consigo la creación de falsas expectativas para la sociedad, modificando el discurso político al darle “autoridad” a la población para participar en la solución de sus propios asuntos: los asuntos públicos.

Aunado a lo anterior, históricamente, el comportamiento del Estado mexicano, en primera instancia, podría decirse que está en un proceso de retraso en el espacio social a partir de que se sustentó en las ideas neoliberales, lo que se refleja en el deterioro y en la cada vez menor prestación de servicios públicos, pero solo desde la perspectiva de la sociedad; mientras que, desde la perspectiva monopólica, se ha desvirtuado al Estado benefactor, no obstante, esta última modalidad estatal, ha dado indicios de ser un modelo que se acerca a la estabilidad tanto política como social, en el cual se pudieron cambiar la conservación del poder y el beneficio para con la sociedad.

Por lo tanto, los efectos negativos han sido mayores que los efectos positivos en la elaboración de las políticas sociales, ya que, el neoliberalismo provocó la reducción del gasto social, al grado de que la ineficiencia de las políticas en lo social, al no ser exitosas, se ha llegado a un nivel en el que, en el contexto de la pobreza, se ha originado el concepto de pobreza extrema. Esta aplicación, tiene como fin, argumentar sólidamente la situación reciente de las políticas sociales en México, las cuales han reducido su participación e importancia en combatir las

necesidades inmediatas de la población, y particularmente se han canalizado a fomentar la organización de grupos no gubernamentales, o de establecer programas que están focalizadas, es decir, actúan aisladamente, sin lograr ser efectivos en el amplio ámbito que la pobreza engloba. Más aun, el hecho de que el Estado elabore una política no garantizada por el problema se pueda resolver, ni en forma parcial, ni en forma integral.

En definitiva, la nueva política social debilita la desigualdad y la polarización, esto significa que, la preferencia desequilibrada hacia las políticas económicas, las políticas sociales están supeditadas a lo que el mercado pueda ofrecer para el financiamiento de las mismas.

El tercer nivel, es el proceso del surgimiento del IMSS contribuye a la segregación de la cultura laboral; Esto es una forma de verificar que las políticas sociales tienden a incrementar los servicios públicos en los espacios fundamentales para el desarrollo económico.

Referencias.

- 1.-Pfaller, Alfred. Competitividad Económica y Estado de Bienestar. Estudio Comparativo de Cinco Países AVANZADOS. Editorial Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España 1993.Pp.24
- 2.- Pipitone, Ugo. La Salida del Atraso: Un Estudio Histórico Comparativo, Editorial Centro de Investigación y Docencia Económica, Fondo de Cultura Económica, México 1994. Pp.3
- 3.- Schmitter, P.C. Siendo el siglo de las corporaciones en la revisión de las políticas. 1974 Pp.50
- 4.-Ortega R. “Una evaluación en el uso de la teoría del neocorporativismo en México”. Revista mexicana de sociología, Año LIX No 3 julio-septiembre, 1997.Pp.19
- 5.- Labra, Armando (1982). El Estado y la Economía. En Alonso, Jorge. El Estado Mexicano, Nueva imagen. Pp.50
- 6.- Carmona, Fernando. Estado y capitalismo en México, imbricación creciente con la sociedad civil. En Alonso, Jorge, El Estado Mexicano, Nueva imagen 1982. Pp. 18
- 7.-Maciel, Silva. (1999) La política Social en México, 1920-1998, Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias políticas sociales UNAM.
- 8.-Solis, S. Reflexiones sobre la transición de la política social en México, en Revista de Trabajo Social, La política Social, No 1 invierno 2000, UNAM. Pp.1
- 9.- Lerner, Berta. “El corporativismo burocrático” en Luna Martínez y Pozas Ricardo, Relaciones corporativas en un periodo de transición”. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM 1992, Pp. 219-220
- 10.- Duhau, Emilio, (1997) “El marco de análisis de las políticas sociales urbanas”, en Schteingart Martha, Pobreza y condiciones de vida y salud en la ciudad de México, Colegio de México, Pp.4.
- 11.-Boltvinik (1992) “El método de mediación integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo, Comercio exterior, Vol. 42, No. 4, Abril de 1992, Pp. 28.

- 12.-Ayala Espino, José. Economía Pública: Una Guía para entender al Estado. Facultad de Economía. UNAM. Primera edición. México 1997, Pp. 183, 186, 324.
- 13.-Sánchez Jordi, Manual de Ciencia Política, ed. Tecnos, segunda edición, España, 2002.
- 14.- Guzmán, Jiménez (coord.)Políticas de población en México: un acercamiento en sus planteamientos y efecto. UNAM-CRIM, México 1992, Pp. 280.
- 15.- Novoa, E, Restrepo D. “Globalización y Estado Nación: las políticas sociales de la nueva era” Estudios políticos No. 8 Julio- septiembre, 1995, UNAM, México, Pp.52, 75.
- 16.- Laurell Cristina, Ruíz Liliana, (1996) ¿Podremos garantizar la salud?, Fundación Friedich Ebert, UAM, Xochimilco, Pp. 130
- 17.- Sottoli, S. (2000) “La política Social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia” en Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, No. 68, abril del 2000, Pp.13, 14, 15,20
- 18.-Rodriguez Araujo. (1999) “Políticas y Neoliberalismo” en Saxe Fernández (Coord). Globalización: crítica a un paradigma, UNAM, México, Plaza Valdez, Pp. 250.
- 19.- Petras y Morris (1999) “Los ciclos políticos neoliberales: América Latina se ajusta” en Saxe Fernández, (Coord), Globalización: crítica a un paradigma, UNAM, México, Plaza y Valdez. Pp. 216-217.
- 20.- De la Garza, T.E. (1993) La formación socioeconómica neoliberal: debate teórico acerca de la restructuración de la producción y evidencia empírica para América Latina. Plaza y Valdés, UAM Iztapalapa, Pp. 62, 70,202.
21. Portal de internet www.imss.gob.mx
- 22.-IMSS. Informe de servicios de personal 2006. www.imss.gob.mx
- 23.-IMSS I, II, III. Secretaría del trabajo y previsión Social, Edición conmemorativa, 1942-1945, 1946 Y 1947.
- 24.- Secretaría del Trabajo y previsión social, (1942), Memoria de labores, Volumen II. México Pp.5,6,9,22,23,24,37,64,74,80,88,94,95.
- 25.-Mesa- Lago, C; (1986), La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud. El trimestre Económico, Fondo de Cultura Económico, México.

- 26.-Morones, I; (1975). Tesis mexicanos de seguridad social, IMSS, México. Pp.14, 15.
- 27.- García Cruz, M; La Seguridad Social. Impreso por Gráfica Panamericana, 5. De R.L; México, 1956 Pp. 85.
- 28.-IMSS.Informe de Labores. 1951.www.imss.gob.mx
- 29.-Thullen, P. El financiamiento de las pensiones de la seguridad social: principios, problemas actuales y tendencias. México 1986 Pp. 2
- 30.- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo del 2006.
- 31.-Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública 2008-2012 publicado en el DOF el 10 de septiembre del 2008.
- 32.-Sánchez González, José Juan. La Propuesta de Modernización Administrativa del Gobierno de Felipe Calderón, Nuevas Visiones del Servicio Público. México. Revista de Administración Pública número 123. Instituto Nacional de Administración Pública. 2008.
- 33.-Tercer Informe de Gobierno del C. Presidente Felipe Calderón Hinojosa presentado por escrito al Presidente del Honorable Congreso de la Unión 1ro de septiembre del 2009.
- 34.-Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal en el Diario Oficial de la Federación el 10 de septiembre de 2006.
- 35.- Silverman David. Teorías de la Organización. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión. 1975. Pp. 43
- 36.- Pfeffer, Jeffrey. Nuevas Rubros en la Teoría de la Organización, problemas y posibilidades México.Oxford University, Press. 2000. Pp.10
37. – March, James G. y Herbert A. Simon En: AdalbertoChiavenato. Introducción a la Teoría general de la Administración. Bogotá Mc. Graw-Hill, 4ª edición, 1997.Pp.84, 51,150.
- 38.- Flamet, Calude. Redes de Comunicación, Estructura de Grupo. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión 1977.Pp.20
- 39.- Martínez, Alberto. “Escuelas de comportamiento Organizacional” en: Carlos Fernández Collago la comunicación. Pp.43, 49,50

- 40.- Bonilla, Carlos. La comunicación: función básica de las relaciones públicas. México, Trillas 1994.Pp.32.
- 41.- Goldhaber, Gerald. Comunicación Organizacional. México, Ed. Diana.1994 Pp.56
42. - Katz, Daniel, y Roberth L. Kahn. Psicología Social de la Organización, México, Trillas, 1989 Pp.56
- 43.- Joan Woodward. Citados por Alberto Martínez. “Escuela de comportamiento Organizacional” En Carlos Fernández, Callago. La comunicación.1999. Pp.54
- 44.- Paul Lawrence, JayLarsch. Citado por Alberto Martínez. “Escuela de comportamiento Organizacional en: Carlos Fernández Callago. “La comunicación.2000. Pp.54



CAPITULO II

**LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y SU EVOLUCIÓN
E INFLUENCIAS EN LAS ORGANIZACIONES.**

CAPÍTULO II.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y SU EVOLUCIÓN E INFLUENCIAS EN LAS ORGANIZACIONES.

En este apartado nos centraremos especialmente en explicar la evolución e impacto de la teoría de la Nueva Gestión Pública que se han presentado en las últimas décadas, especialmente a partir de finales de los 70, que han modificado de manera fundamental el diseño y la estructura de la administración pública.

Para ello, la respuesta de varios países desarrollados adopta cambios políticos y económicos de nuevos modelos y reformas a la administración pública. La “Nueva Gestión Pública” (NGP), que integran conocimientos de las ciencias sociales, administrativas y económicas, es la respuesta dada por numerosos gobiernos a los retos de lograr una mayor eficiencia administrativa, el mejoramiento en la calidad y prestación de servicios públicos y una mayor participación social en el gobierno.

En este contexto, el presente capítulo tiene como objetivo analizar comparativamente el concepto, la difusión y el impacto de la teoría en las estructuras administrativas. Para ello, se analiza la información de varios países en los que los nuevos modelos de administración pública han sido implementados.

Para ello también es importante explicar los antecedentes históricos y los orígenes conceptuales de la Nueva Gestión Pública. Los antecedentes históricos ubican el origen y difusión del concepto en los países desarrollados. Los orígenes conceptuales, por su parte, detallan los principales elementos de la Nueva Gestión Pública y las diversas teorías que le dieron origen, entre los que encontramos la nueva Gerencia Pública entre otras.

2.1 Evolución de la Nueva Gestión Pública en el Mundo.

La Nueva Gestión Pública, NGP (New Public Management), traducida también como “*el nuevo manejo público*” (Guerrero Omar: 1999: 135), la “*nueva administración pública*” (Christensen: 2001: 55) la Nueva Gestión Pública es un concepto que se explicará

más adelante, denota una serie de reformas en la administración gubernamental y en los métodos financieros y contables de las organizaciones públicas.

La Nueva Gestión Pública como ya se ha mencionado, es el resultado de varias corrientes de pensamiento, cuyas ideas convergen en un momento histórico determinado y surge a partir de un concepto de reformas administrativas con características similares que se aplican en países desarrollados a finales de los 70 s. Entre dichos países, encontramos principalmente a estados miembros de la OECD, como son los países más avanzados en Europa, además de Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda.

Este nuevo modelo de la administración pública se desarrolla en un contexto donde numerosas crisis fiscales traducidas en déficits presupuestales y crisis de legitimidad ocasionadas por un modelo burocrático obsoleto ya que no respondía a los intereses del Estado ni tampoco a los de la sociedad, derivan en la aplicación de amplias transformaciones en el aparato gubernamental.

El objetivo era reducir el tamaño del estado, su marco de atribuciones e incrementar la eficiencia del aparato administrativo en la prestación de los servicios que son considerados como prioritarios. (Sanderson: 2001: 297)

Surge entonces una ola reformista , un nuevo paradigma, que es el resultado de varias tendencias globales en la administración pública, entre las que encontramos: i) el surgimiento de numerosos intentos para disminuir el tamaño y los gastos o cuando menos detener el crecimiento del aparato gubernamental, ii) la tendencia hacia la privatización de servicios públicos, iii) el desarrollo tanto de nuevas tecnologías de información como de nuevas formas de producción y distribución de servicios públicos, y iv) la internacionalización de los sistemas administrativos y organizacionales, dejando de lado la vieja perspectiva de sistemas individuales de administración pública sólo aplicables a cada país. (Hood Christopher: 1991: 3)

De esta manera, se extiende la implementación de una agenda con dos principios comunes: una mayor participación de las fuerzas del mercado y la prestación de servicios públicos orientada hacia el consumidor.

El cumplimiento de dichos principios involucró las siguientes medidas: i) implementación de extensos programas de privatización y descentralización de los servicios públicos, ii) promoción de una mayor competencia, lo mismo entre entidades gubernamentales que entre las empresas prestadoras de servicios públicos, iii) prestación de servicios públicos de mejor calidad cuyo eje central es

el consumidor y, finalmente, iv) la aplicación de técnicas empresariales a la administración pública poniendo énfasis en la medición de la productividad.

En el caso de los gobiernos locales, dichas medidas incrementaron su responsabilidad operativa y administrativa. De acuerdo al tipo de sistema político y administrativo existe en cada país, se desarrollaron diversos mecanismos legales y administrativos enfocados a supervisar la productividad de los gobiernos locales. Entre dichos mecanismos podemos mencionar auditorías financieras e inspecciones de calidad para evaluar la productividad de los gobiernos locales y la eficiencia de sus sistemas administrativos. Además, se reforzaron los mecanismos de monitoreo de los contratos de prestación de servicios públicos suscritos por la autoridad local.

La difusión y adopción de las nuevas reformas, tanto en los gobiernos centrales como en los gobiernos locales, se extendió a tal grado en los países desarrollados que dichas reformas dejaron de ser vistas como un conjunto de cambios aislados y fueron consideradas por la mayor parte de los autores como un nuevo paradigma. Las reformas, implementadas en un inicio en países como Inglaterra y los Estados Unidos, se volvieron comunes y se difunden a un gran número de países.

Entre los países que implementan reformas en la administración pública, bajo los modelos y esquemas de la Nueva Gestión Pública, encontramos los casos de Australia y Nueva Zelanda en Oceanía, Inglaterra, Francia, Alemania, Países Bajos y los países en Europa y los Estados Unidos en el continente Americano. Respecto a los países en vías de desarrollo, la realidad muestra que las reformas comienzan a ser aplicadas en algunos países, como Brasil y México.

Entre las características que permiten la extensa difusión de la Nueva Gestión Pública, Hood (1991) y Dunleavy y Hood (1994) señalan que las mayores ventajas del nuevo concepto son: su universalidad, neutralidad política y su adaptabilidad.

La *universalidad* radica en que los principios de la Nueva Gestión Pública economía. Eficiencia y efectividad que responden a fenómenos parecidos en todo el mundo y son, en cierta forma, la respuesta a las debilidades de los gobiernos para prestar servicios públicos de calidad y de manera eficiente.

La *neutralidad política* radica en que los principios de la Nueva Gestión Pública especialmente los de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas pueden ser incorporados por la mayoría de los gobiernos, sin importar su tendencia ideológica.

Otro aspecto que incide en una mayor difusión, es la *facilidad o adaptabilidad* con que los principios de la Nueva Gestión Pública pueden ser incorporados en todos los niveles y en todas las áreas de gobierno. Dichos principios son susceptibles de ser aplicados en el nivel local, estatal y federal, a través de procesos de reorganización administrativa y lo mismo ocurre en las diferentes áreas de gobierno, como educación y salud, donde los principios de la Nueva Gestión Pública son aplicados para garantizar una prestación más eficiente de los servicios públicos.

Asimismo podemos decir que, la Nueva Gestión Pública es un concepto aceptado en varios países para mostrar un conjunto de reformas en la administración gubernamental y en los métodos financieros y contables de las organizaciones públicas. Es el resultado de varias corrientes de pensamiento, cuyas ideas convergen en un momento histórico determinado.

El concepto inicial de la Nueva Gestión Pública, que surge durante los 70 s. hace énfasis en la eficiencia y productividad de las instituciones y agencias del sector público. La implementación de las tres: economía, eficiencia y efectividad, es el objetivo primordial. (Guerrero Omar: 1999: 135)

El concepto es usado principalmente para describir la reorganización de las organizaciones gubernamentales con el fin de promover métodos de organización, contables y de evaluación que fueran similares a los métodos usados en las organizaciones privadas, y, además, respondieran a la nueva lógica de mercado imperante en el mundo. (Ballesteros, Sergio: 2004: 73).

Entre dichos métodos, se encuentran: sistemas de evaluación y monitoreo, sistemas de control de calidad, nuevas estructuras salariales, énfasis en incentivos y productividad, planes de negocios, sistemas de auditoría, etc.

El concepto de la Nueva Gestión Pública incorpora elementos de varias doctrinas, los cuáles hacen énfasis en la adopción de métodos del sector privado en las organizaciones gubernamentales, la división entre el productor y el consumidor para fines de la prestación de servicios públicos y la promoción de una mayor competencia.

Estas reformas parten de la idea que las organizaciones gubernamentales encargadas de prestar servicios públicos estaban completamente dominadas por los intereses de los productores, es decir, los burócratas y otros empleados de esas mismas organizaciones, quienes no tenían mayor interés en prestar los productos ó servicios bajo las mejores condiciones de precio, calidad y eficiencia.

La razón de esa falta de interés, de acuerdo a los teóricos de la NGP era muy simple: *los productores o burócratas no enfrentaban los límites impuestos por el mercado en la producción y distribución de los servicios públicos, límites en cuanto a calidad, precio y satisfacción del consumidor al contrario de las condiciones de mercado que enfrenta el sector privado. El resultado de dichas condiciones, como Miller, Malcom y Stoker. (Miller, Malcom y Stoker:2000:17)* señalan, es que las empresas públicas fueron consideradas ineficientes en términos de su poca capacidad para generar ahorro de recursos públicos y también, vistas como incapaces de responder a las necesidades del consumidor. Es así que surge la idea de fragmentar el poder monopólico del estado en la prestación de servicios públicos y sobre todo, darle forma a nuevas organizaciones encargadas de representar la voz de los consumidores al interior del sistema.

2.2 La adopción de la Nueva Gestión Pública en las Organizaciones.

El estudio de las organizaciones ha conocido una evolución sorprendente desde finales del siglo XIX hasta los primeros años del presente siglo en diversas modalidades de aproximaciones teóricas.

En este sentido desde hace más de veinticinco años los gobiernos en el mundo siguieron implementando un amplio programa de reformas estructurales que han modificado el accionar del Estado. Históricamente el Estado asumió el papel de responsable del desarrollo, sin embargo las nuevas tendencias apuntan a descartarla.

En los años 80 se instrumentaron los planes de ajuste para reducir el déficit en el que incurrieron la mayoría de los gobiernos en el mundo, recomendados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), EL Banco Mundial (BM), El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (Bando Mundial: 1997:221)

Estos organismos recomendaron entre otros aspectos el aumento en los impuestos y el cobro en los servicios brindados por el sector público, la eliminación de subsidios, el despido de funcionarios públicos, la reducción y privatización del sector estatal, entre otras medidas.

Los gobiernos en Inglaterra, Estados Unidos y Alemania, respectivamente, impulsaron la tesis del Estado mínimo frente al gobierno extenso, teoría que se vio favorecida con la caída del muro de Berlín y el derrumbamiento del sistema socialista, particularmente de la Unión Soviética, además del agotamiento de la izquierda Europa y el desmantelamiento del Estado Benefactor.

Después de la segunda Guerra Mundial y hasta inicios de los ochenta de la mayoría de los países siguieron políticas del tipo keynesiano. Ese esquema económico, luego de la crisis financiera, propiciada por el desequilibrio entre ingreso y gasto además agravado por el endeudamiento del gobierno, dará paso a los modelos con un énfasis en el mercado y como contraparte de un retraimiento del estado, denominado liberalismo económico o neoliberalismo. (Vadillo Rafful: 2004:144).

Así se sucederán varios procesos de importancia como: la aceleración de la reforma liberal: capitalista: estabilización macroeconómica y apertura externa; reconversión productiva, privatizaciones, fusiones, auges bursátiles y alianzas estratégicas; desregulaciones y reformas de estado; reformas flexibilizaciones en el mundo laboral y de los sindicatos, entre otros. (López Presa: 2002:215)

Después de dos décadas el neoliberalismo se convirtió en la teoría dominante en todo el mundo. Además el dominio del neoliberalismo posibilitó que en muchos países se instrumentaran reformas administrativas, que implicaron cambios en las dependencias del gobierno.

A través de la globalización el neoliberalismo impuso dos principios: democracia y libre mercado. No se trata solamente de simples conceptos, más bien son conceptos que dan cuerpo a un nuevo paradigma. No obstante, en relación a la democracia, autores como Carlos Vilas consideran que es una idea falsa que la globalización de la economía favorece a la globalización de la democracia. (Vilas, Carlos: 1999:69). Este analista considera que la política de los Estados Unidos, promueve a determinados actores políticos para implantar la democracia de mercado. Destaca que, lo democrático está en relación con privilegiar determinadas garantías institucionales que posibilitan la libre expansión del capital, mucho más que a garantizar un conjunto de derechos individuales y sociales.

En contraste, algunos estudiosos de los cambios ocurridos con la globalización como Francis Fukuyama consideran que la caída de los sistemas totalitarios cedieron sus espacios a la democracia, por lo que, el triunfo a nivel mundial de la democracia liberal responde a las aspiraciones de la humanidad y su victoria marcará el fin de la evolución social, teoría mejor conocida como el fin de la historia. Sin embargo, actualmente algunas de estas ideas son consideradas en distintos campos de la investigación social, como limitadas o que muy poco explican lo que ha ocurrido en distintas latitudes geográficas (Fukuyama, Francis: 1992:474).

La globalización representa una nueva conformación de mercados internacionales sin fronteras. Los más significativos son la Unión Europea, que integra 15 países de Europa Occidental, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que incluye a Estados Unidos, Canadá y México, el bloque de la Cuenca del Pacífico que incluye países como Japón, China, Australia, Taiwán y Corea del Sur, además de los nuevos mercados de Europa del Este. El liberalismo establece que con la apertura comercial, el Estado transformará su estructura. Por lo que, la administración pública no puede omitir la situación de cambio en la globalización de la economía. De manera que la globalización ha acelerado el cambio organizacional en las instituciones públicas, aunque con el referente ideológico del neoliberalismo.

Se puede señalar que entre las principales transformaciones que se han registrado con la globalización, se encuentran: i) en lo político: la aceptación dominante de las formas democráticas, ii) en lo tecnológico: la aceleración de las innovaciones, y el intercambio de información, iii) en lo social: mejores índices de cobertura educativa. No obstante, entre las condiciones desfavorables se incluyen: i) persistencia de la pobreza, ii) problemas de desempleo, iii) desplazamientos poblacionales desde los países pobres hacia los más desarrollados. (CEPAL: 1998:36)

En el Informe del Banco Mundial, publicado en 1997, se expone un conjunto de medidas que propone nuevas ideas en el terreno administrativo, buscando impulsar el fomento de una mayor competencia, así como la apertura de las principales instituciones gubernamentales, también la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana. (Banco Mundial: 1997:179)

Las nuevas teorías que plantea dicho organismo, obligan al Estado a disminuir su participación en la economía, al mismo tiempo que buscan aumentar su eficiencia, eficacia y responsabilidad. Con esta perspectiva el Estado debe tener poca o nula intervención en las actividades que realiza.

Dichas reformas posibilitaron una serie de transformaciones hacia el interior del Estado, las cuales para mejorar el desempeño del gobierno encuentra sustento en la experiencia acumulada en el sector privado durante las últimas décadas, apoyadas en las ideas básicas provenientes de la ciencia de la Nueva Gestión Pública. En ese sentido que Peter Drucker considera que:

Solamente el surgimiento de la Nueva Gestión Pública, fue lo que nos permitió ver que la organización es discontinua y diferente de las otras instituciones de la sociedad. A diferencia de la comunidad, la sociedad y la familia, las organizaciones están deliberadamente concebidas y son siempre especializadas. La comunidad y la sociedad están definidas por vínculos que mantienen unidos a sus miembros, ya sea el idioma, la cultura, la historia o la ubicación geográfica. Una organización se define por su tarea. (Drucker Peter: 1998: 139)

En contraste algunas críticas sobre la Nueva Gestión Pública, son las relativas a que este toma prestados métodos y variables del análisis de los negocios y de la economía además supone que no hay diferencia fundamental entre el sector público y privado. Otro aspecto de Judy y Johnston destaca es que la Nueva Gestión Pública ha llevado al abandono de la Administración Pública como un campo de estudio y lo han reemplazado por el estudio de gestión pública. (Johnston Judy: 2004: 230)

Los principales cambios que se busca alcanzar con las reformas ponen énfasis en organizar el gobierno en grupos de dependencias y departamentos, en la adopción de tomas de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, a utilizar objetivos de salida, e indicadores de rendimiento. Al mismo tiempo que a pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos, en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos, y en la promoción de la competencia entre organizaciones del sector público.

Dichas ideas se encuentran ubicadas en un cuerpo teórico conocido como Nueva Gestión Pública (NGP), también conocida como New Public Management (NPM), por lo que algunos autores lo ubican como un cuerpo teórico capaz de juntar un número de propuestas a su alrededor.

No obstante la amplitud de propuestas que incorpora, es posible destacar cuatro tendencias que se asocian en las variantes de esta corriente, independiente del país: a) los intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción; b) la privatización de empresas públicas o de propiedad del gobierno, así como la creación de cuasi mercados; c) la autorización de la

información; y d) el desarrollo de agendas globales de gobierno. (Ramírez Edgar y Ramírez Jesús: 2004: 99)

Por lo que la Nueva Gestión Pública se caracteriza por el uso y la defensa de siete doctrinas principales: 1) la participación de profesionales de la administración; 2) explicitación de estándares y evaluación del desempeño de las agencias mediante ellos; 3) énfasis en el control de los resultados; 4) desagregación de unidades en el sector público; 5) cambio en la competencia entre las agencias del gobierno; 6) énfasis en las técnicas de gestión del sector privado y, 7) alta disciplina en el uso de los recursos del gobierno (Ramírez Edgar y Ramírez Jesús: 2004: 99)

David Arellano explica que en los Estados Unidos la elaboración del informe de la NPM se desarrolló en tres etapas. Al inicio de la década de 1990, la NPM puso énfasis en cómo trabaja el gobierno, con la intención de plantear cómo debería trabajar el gobierno. Durante su segunda etapa, la NPM se centró en lo que el gobierno hace y lo que debería hacer. A fines de la misma década, tuvo lugar la tercera fase, tras de abocarse en los resultados y en las dependencias de alto impacto, así como también en usar una medición de los resultados para transformar la Gestión Federal.

Para Elías Rafful Vadillo el caso de los Estados Unidos resulta de particular importancia, debido a la similitud entre los sistemas político administrativos mexicano y estadounidense, y a que en ese país converge lo mejor y peor de la Administración Pública. Esa afirmación tiene que ver con la no interferencia del gobierno norteamericano en asuntos privados, según él la corriente gerencialista encabezada por Osborne y Gaebler motiva al servidor público a tomar riesgos y recomienda que la mayor parte de los servicios públicos, incluyendo agua, luz, gas, salud, educación y el sistema penitenciario, sean brindados por particulares (Rafful Vadillo: 2004: 143)

Otros ejemplos de países donde se empezaron a realizar modificaciones en la operación de la administración pública lo constituyen Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. De acuerdo al análisis de Michael Barzelay las reformas impulsadas por los distintos gobiernos británicos; Thatcher, Major, Blair han transitado desde las privatizaciones y subcontratación de servicios a la búsqueda de mejorar la capacidad de respuesta a las necesidades del consumidor, por ejemplo por medio de la carta del ciudadano hasta la mejora en la coordinación entre dependencias de gobierno y otras agencias que prestan servicios.

También en Gran Bretaña se instrumentaron medidas como el Open Government White Paper, con el que se busca que el gobierno haga públicas sus

acciones, buscando así transparentar la administración pública y dotar de mayores responsabilidades a los funcionarios. Además está el Código de la Tesorería de mejor Práctica para Directivos de Instituciones Públicas, donde se describen las responsabilidades de los miembros directivos e incluye trámites de auditorías y rendición de cuentas.

Por su parte, Canadá implementó un programa conocido como Autoridad y Responsabilidad Ministerial Acrecentada, que establecía un proceso por el cual las agencias y departamentos centrales verían reducidos algunos controles administrativos a cambio de consolidar la responsabilidad orientada a los resultados. Asimismo para consolidar la estructura de gobierno, la reforma de la gestión pública se enfocó sobre la fusión de organizaciones y la reducción de personal.

Australia realizó una reorganización de los mecanismos de gobierno orientadas a mejorar la eficiencia y efectividad del sector público, a través de la desregulación, la eliminación de subsidios, la privatización y de contratar empresas para el servicio público. También se modificaron las rutinas de las áreas de auditoría y evaluación así como de gestión y presupuesto de programas.

Mientras que en el caso de Nueva Zelanda el cambio de las políticas se observa en un amplio espectro de áreas diferenciadas, planeación de gasto, gestión financiera, organización, función pública y relaciones laborales. Es en este sentido que para algunos estudiosos las teorías económicas de organización y gobierno, nueva economía institucional, constituyen los fundamentos de la Nueva Gestión Pública. (Barzelay Michael: 2003:138).

Por otra parte, se puede destacar, debido a la situación que en los últimos años se ha configurado en la política en México, el caso de Francia, que es una democracia administrativa, donde el gobierno francés tradicionalmente centralizado y con un sistema de partidos fragmentados, ha trascendido la solidez de un servicio público elitista y altamente profesional, que ha llenado los vacíos dejados por la disputa política. (Rafful Vadillo: 2004: 147)

La Nueva Gestión Pública se constituirá en un enfoque diferente en el campo de la administración pública que busca adoptar para el manejo del gobierno un sistema de incentivos y principios que se aplicaban sólo en el sector privado. Sin embargo muchas de esas doctrinas no tienen una proyección universal, sino que dependen de cada sistema burocrático. Por lo que es común que se entienda la

Nueva Gestión Pública como un conjunto de técnicas gerenciales propias del sector privado que se aplican en el sector público.

Cabe destacar que la administración pública tradicional está basada en un sistema de jerarquías con líneas de mando y responsabilidades bien definidas, con apego riguroso o procedimientos, donde la estabilidad en el cargo y la disciplina en el trabajo son factores dominantes, bajo este enfoque hay un predominio de los esquemas de poder de arriba hacia abajo. En cambio con la Nueva Gestión Pública se introducen incentivos de mercado en el sector público y se basa en principios para organizar el trabajo y las relaciones contractuales hacia adentro de cada organismo.

Desde la apreciación de algunos autores esto se traduce en un sistema de competencia interna y externa que busca incluir premios semejantes a los que se emplean en la actividad privada. Los cambios organizacionales realizados tendrán repercusión en el funcionamiento del sector público, la transformación de la forma burocrático piramidal de administración, al disminuir los niveles jerárquicos y flexibilizando la gestión. Se transitará de una estructura que se encontraba basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores.

También la Nueva Gestión Pública motiva reformas presupuestarias debido a que este tipo de reformas implican el proceso de transformación de prácticamente todos los aspectos de la relación gubernamental contemporánea: desde la relación con el Congreso hasta la reforma a los sistemas de calidad, transparencia de información y planeación estratégica. (Arellano Gault David: 2002:13). De manera que en materia de presupuesto, se traduce en poner el control de los fondos en manos de quien pueda utilizarlos mejor y de quienes estén cerca de la demanda final para poder medir mejor el grado de respuesta o de satisfacción de la prestación de que se trate.

Así el nuevo enfoque promueve la necesidad de simplificar las normas y reglamentos que rigen a los funcionarios públicos buscando otorgarles mayor independencia y libertad en el uso de recursos. Con lo que el funcionario debe preocuparse en atender mejor a su cliente, que es el ciudadano que requiere los servicios del sector público (Vergara Rodolfo: 2005:28)

De acuerdo con las sugerencias de los organismos internacionales referidos, una vez transcurrido el proceso de reestructuración tendiente a minimizar el rol del Estado en diferentes esferas de la actividad económica y social, se debe impulsar

la ampliación de la capacidad institucional y la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados.

Por lo anterior, algunos autores como Edgar Ramírez y Jesús Ramírez consideran que: *“De esta forma encontramos que la NGP intenta influir en dos dimensiones de la actividad del gobierno, por un lado en la redefinición de las funciones del Estado, a partir de la acotación de su campo de acción en la llamada reforma del estado y por otra están las postulas con las que se pretende dar solución al viejo problema de hacer la tarea del Estado más eficiente y eficaz. (Ramírez Edgar: 2004: 99)*

De acuerdo con autores como Fremont Kast y Janes Rosenzweig la organización se puede definir como una colectividad que se ocupa de actividades que se relacionan con una meta con límites relativamente identificables, con un orden normativo, con escala de autoridad y con sistemas de comunicación. Así hombres y mujeres en su existencia cotidiana lleva a cabo actividades informales hasta otras altamente estructuradas para lo cual se asocia en distintas organizaciones.

De manera que la organización incluye la familia, la escuela, los grupos en donde trabajamos, se extiende hacia las actividades recreativas, militares, religiosas, políticas, culturales, científicas, las cuales han generado otras más elaboradas como el Gobierno, el comercio, las universidades, los centros financieros, las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales, etc.

Por otra parte, *Samuel Certo señala que las organizaciones existen por distintas razones y tienen varios tipos de objetivos. Los objetivos organizacionales son metas a las cuales apunta un sistema administrativo. Los objetivos fluyen de la misión o propósito de una organización. Cuando los objetivos organizacionales se han fijado de forma adecuada, éstos reflejan el propósito de la organización. (Certo Samuel: 2001:102)*

Mientras que para Kast y Rosenzweig, la administración comprende la coordinación de hombres y recursos materiales para el logro de ciertos objetivos. Se habla con frecuencia de individuos que administran sus negocios, pero el significado usual sugiere esfuerzo de grupo (Kast y Rosenzweig: 1994: 3). Estos autores sostienen que las definiciones más representativas proponen que la administración es un proceso de planeación, organización y control de actividades.

También proponen que la administración es el subsistema clave dentro del sistema organizacional que comprende a toda la organización y es la fuerza vital

que enlaza todos los demás subsistemas. La administración comprende lo siguiente:

- Coordinar los recursos humanos, materiales y financieros para el logro efectivo y eficiente de los objetivos organizacionales.
- Relacionar a la organización con su ambiente externo y responder a las necesidades de la sociedad.
- Desarrollar un clima organizacional en el que el individuo pueda alcanzar sus fines individuales y colectivos.
- Desempeñar ciertas funciones específicas como determinar objetivos, planear, asignar recursos, organizar, instrumentar y controlar.
- Desempeñar varios roles interpersonales, de información y de decisión.

La teoría tradicional de la administración y la organización es el resultado de contribuciones de: la administración científica, la teoría del proceso administrativo, el modelo burocrático, la economía y la administración pública. En este sentido la administración científica ubicó a la administración como una ciencia por lo que se centró en la planeación, la estandarización y el mejoramiento de la eficiencia del trabajo. Por su parte, la teoría del proceso administrativo desarrolló un cuerpo de conocimientos entre los cuales se encuentran la unidad de mando, los lineamientos de control, los conceptos de división departamental y el principio escalar entre otros.

Mientras que el modelo burocrático, difundido principalmente por Max Weber, *contribuyó con conceptos como la burocracia el cual es un sistema de reglas, jerarquía de autoridad bien definida, un sistema de procedimiento de trabajo, además de la división del trabajo basada en la especialización, impersonalidad de las relaciones interpersonales, asignación de puestos basada en la competencia técnica.*(Max Weber: 2004: 112).

Por otra parte, la contribución económica incorpora entre otros conceptos el de la calidad, la cual se considera como un elemento clave para participar competitivamente en el mundo contemporáneo. Sin embargo, la estructura administrativa jerárquica por procedimientos guiada por la autoridad es demasiado pesada, rígida e inflexible para tratar con la nueva agenda política y económica de las sociedades contemporáneas.

En ese sentido algunos autores como Osborne y Gaebler consideran que nuevos tipos de instituciones públicas van tomando su lugar, ya que para que el gobierno resuelva los problemas de manera eficiente, las agencias gubernamentales necesitan ser dirigidas como empresas privadas, y ello implica un cambio de paradigma (De la Rosa Ayuzabet: 2002:13)

De acuerdo con la enciclopedia (2004), paradigma significa, “marco de referencia que en un determinado momento histórico permite interpretar los fenómenos. Implica también la relación que se establece entre los términos que pertenecen a un mismo paradigma es de oposición funcional (el funcionamiento de uno de ellos se opone a que funcionen los demás”. (Enciclopedia Salvat: 2004: 1725)

En este contexto que la Nueva Gestión Pública ha sido catalogada como un paradigma, que está compuesta por una gama importante de teorías, herramientas, discursos, tomados de la economía, de la ciencia política, así como el gerencialismo y de la teoría de las organizaciones. Sin embargo, otros autores consideran que la Nueva Gestión Pública no es un nuevo paradigma en el estudio de la administración pública, sino que tiene sus orígenes en otros desarrollos teóricos anteriormente realizados (Ramírez Edgar: 2002: 128) Otro aspecto es que el término Nueva Gestión Pública (NGP) se usa comúnmente para describir el estudio y la práctica de hacer que las organizaciones públicas y, por extensión el gobierno, este es un concepto amplio que genera, entre otras cosas, una gran cantidad de teorías y estudios.(Barzelay Michael: 2003: 154).

Los estudiosos de la Nueva Gestión Pública, pretenden establecer una frontera epistemológica (Enciclopedia Salvat: 2004: 5251) y metodológica con la administración pública tradicional por lo que han buscado aportar una serie de diferencias. Entre tales diferencias se pueden destacar que la Nueva Gestión Pública es diferente de la Administración Pública Progresiva (APP) por proponer un cambio de énfasis y estrategias de acción gubernamental y de las relaciones entre el aparato, el Poder Legislativo y la sociedad (Arellano David: 2002:17). Otras diferencias son las que señala Michel Barzelay con base en la teoría mandante mandatario donde se destaca el problema de mando y rendimientos y los recursos de acuerdo al desempeño (Cuadro 2.1).

Algunos autores tratan de ubicar a la Nueva Gestión Pública a partir de la discusión sobre el tamaño y funciones específicas del estado frente a la iniciativa privada y el resurgimiento de espacios de acción colectiva. Del mismo modo se cataloga a las nuevas gestiones públicas como un proceso de inducción de comportamientos, prácticas y estructuras. Dos argumentos constitutivos nos permiten ubicar el concepto de nueva gestión pública: el modelo gerencial y el modelo de personalidad.

Cuadro 2.1. Tres Marcos de Referencias

Teoría de mandante-mandatario	Administración pública progresiva	Teoría de las políticas de gestión pública
Mandante	Ministros	Ministros
Mandatario	Personal del cuerpo civil	Personal del cuerpo civil
Acciones	Acciones	Acciones
Estructura de decisión	Delegación	Delegación
Problema de mandato		Problema de mandato
Contrato de incentivo	Planes y presupuestos	Acuerdo de desempeño
Rendimientos		Rendimientos
Recompensa	Responsabilidad por el uso de los recursos	Responsabilidad por el uso de los recursos

Fuente: tomado de Barzelay Michel, en la Nueva gestión pública, un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas, FCE, 2003. Pág.105.

El *modelo gerencial* plantea una serie de variables organizacionales tales como la estructura organizativa; las prácticas directivas; mayor delegación, menor control y más autocontrol; los sistemas de representación cultura empresarial, ética y valores; la misión y la visión. En tanto que los modelos de personalidad incluyen gerentes públicos con deseo de éxito y emprendedores.

Más diferencias entre la administración pública tradicional y la nueva gestión pública se pueden observar en el comparativo que presenta Enrique Cabrero, entre las que se encuentran: eficiencia, eficacia, legalidad que es un modelo participativo, la vinculación estado-sociedad, la estructura horizontal, flexible, en un contexto institucional, evaluación del desempeño, entre otros aspectos, además de que en lugar de un administrador público el resultado es un gerente público (cuadro 2.1).

A pesar de que la Nueva Gestión Pública ha sido el origen de una importante cantidad de reformas administrativas, también se ha cuestionado lo contradictorio en varios de sus postulados. No obstante podemos ubicar a la Nueva Gestión Pública como una estructura en construcción que se basa principalmente en el pragmatismo. Lo que significa que es una teoría no acabada. Algunos autores como Edgar Ramírez y Jesús Ramírez consideran que la Nueva Gestión Pública es una corriente innovadora, pero es necesario ubicar en su real dimensión para apreciar sus aportaciones y sus límites.

Para David Arellano, estudioso de la Nueva Gestión Pública en México, no es una cuestión simple adaptar un sistema concebido para proteger y controlar a un sistema que además mejore el desempeño e impulse a la organización a actuar con rapidez y eficacia. Dicho autor pone énfasis en que tenemos el dilema de comenzar hacer realmente responsables y transparentes a nuestras organizaciones gubernamentales y cuasi gubernamentales, y al mismo tiempo hacerlas eficientes y altamente capaces. En ese sentido Arellano señala que, *las fuerzas organizacionales que llevan a uno y otro objetivo son diferentes y se ven afectadas por la realidad particular de cada organización. (Arellano Gaulf David: 2000: 135).*

Cuadros 2.2 Síntesis de características diferenciales entre la Administración Pública y la Gestión Pública.

VARIABLES DE DIFERENCIACIÓN	Administración pública Tradicional	Gestión Pública
Prerrequisitos básicos	Cumplimientos de las normas (jurídica o técnica)	Búsqueda de eficiencia, eficacia, legitimidad.
Concepción del Estado	Dominante: Unilateral	Modesto, participativo
Base de la legitimidad de la A.P	Jurídica/Técnica	Vinculación Estado-sociedad
Naturaleza y dinámica del aparato	Recibe demandas, las procesa y ofrece bienes y servicios (sistema semiabierto, límites organizacionales claros)	Recibe y promueve demandas, promueve soluciones en el seno de la sociedad, ofrece recursos y vías de solución, y excepcionalmente bienes y servicios (sistema abierto, límites organizacionales difusos)
Estructura organizacional	Vertical, jerarquizada. Alta formalización, estable Roles definidos Funcional	Horizontal, flexible, roles cambiante, por proyectos, equipos, matricial.
Sistema de Planeación	Rígido, de arriba hacia abajo	Flexible, abierto, correctivo
Sistema de dirección	Centralizado, formal, por autoridad	Descentralizado, trabajo por equipo

Sistema de evaluación	Control normativo	Con autonomía relativa. Evaluación de impacto, evaluación del desempeño
Sistema. Administrativo. Dominante	Administración Clásica	Cogestión (Estado-sociedad)
Percepción del concepto	Dinámico (demandas sociales que crecen)	Turbulento (Demandas cambiantes conglomerado social en proceso de transformación)
Enfoque estratégico	Hacia el uso estratégico de bienes y servicios para el mantenimiento de los apoyos políticos sociedad que gira en torno al aparato estatal	Hacia la armonización y logro de inquietudes sociales ante un contexto cambiante, en un escenario de recursos limitados. Aparato estatal que concluye con un contexto institucional en torno a la sociedad
Herramientas Técnicas	Pagos colaterales en función de apoyos políticos (relación de clientelas)	Negociación con grupos y agentes de la sociedad. Distribución de recursos a partir de procesos de negociación.
Perfil del funcionario	Administración pública	Gerente público

Fuente: Tomado de Cabrero Mendoza Enrique, Del Administrador al Gerente Público, INAP, página 137, México, 1995.

Para dar respuesta a los problemas del Estado la Nueva Gestión Pública echa mano de la teoría de la elección pública (PublicChoice), mediante el cual busca el control político de la acción burocrática. De acuerdo con dicha teoría, *las organizaciones públicas deberán actuar con una orientación a la eficiencia y el cliente y evitarán actuar con una orientación a los procedimientos e intereses políticos.* (De la Rosa Ayuzabet: 2002: 10)

Cabe señalar que la opción pública es considerada por algunos autores como una versión económica de la política. Dentro de esta concepción la opción pública nace del razonamiento microeconómico en el cual la hechura de decisiones que deriva en la conducta de los productores y los consumidores, *es concebida en función de la satisfacción de sus utilidades, ahorros, costos o ingresos.*(Guerrero 2002: 243).

2.3 Diferentes Perspectivas de la Nueva Gestión Pública.

En la actualidad el Neoinstitucionalismo y la Nueva Gestión Pública y sus corrientes asociadas Gerencialismo, Gerencia Pública, Management Público se han convertido en una modalidad más para estudiar los problemas de la organización lo que nos mueve a realizar una revisión con el objeto de conocer su funcionalidad.

En este apartado nos centraremos en el análisis de la aportación de dicha teoría y corrientes desde su perspectiva, dada la importancia que adquirido este enfoque en la globalización y su influencia en las decisiones organizacionales que afectan al Estado.

En este sentido el Nuevo institucionalismo, considera que las actividades del estado se estudian a la luz de la organización en donde esta se ve en el espacio en que se lleva a cabo el proceso de institucionalización. Esta teoría como lo podemos apreciar pueden analizar a la sociedad, secretaria, dependencia entre otros. Asigna una importancia central a la organización, misma que genera ciertas prácticas que afectan al ambiente a la vez que se busca su legitimidad.

Pero el Nuevo Institucionalismo solo se basa en la dimensión económica, asume que los comportamientos de los individuos que manejan las instituciones buscan ante todo la optimización de los recursos.

Por otro lado, las corrientes asociadas a la Nueva Gestión Pública muestran la historia de la Administración Pública en México muestra cómo, desde sus inicios, se han llevado a cabo diversos mecanismos eficientes y eficaces para el estudio y mejoramiento de la actividad administrativa con vistas a introducir modificaciones, tanto en el ámbito de responsabilidad de cada institución como en el sector público en su conjunto.

Estas corrientes afrontan la situación preguntándose: Si la empresa se esfuerza por elevar la productividad cada año, ¿Por qué no habría de hacer lo mismo el Gobierno? Con esta pregunta se aventura a introducir toda una serie de principios e ideas que, a la vez que critican algunas malas actuaciones del Gobierno y postulan ideas prácticas basadas en estudios de caso.

Estas corrientes, están pensando con el fin de generar un Gobierno de tipo empresarial. Para ello es importante tener claro que estamos conscientes que el Gobierno no puede ser operado como un negocio. Los líderes de negocios se orientan por el motivo de la ganancia; los líderes gubernamentales se orientan por el deseo de ser reelegidos. Los negocios obtienen la mayoría de sus recursos de sus clientes; los gobiernos obtienen la mayoría de sus recursos de los contribuyentes. Los negocios son usualmente impulsados por la competencia; los gobiernos usualmente son monopolios.

Las corrientes asociadas a la Nueva Gestión Pública están basadas principalmente en la profunda problemática que representan las negativas actitudes de gran mayoría de los funcionarios del sector público. El Hecho de que el Gobierno oriente sus objetivos y funciones hacia el cliente-usuario cumple con dos funciones principales: Genera la innovación y motivación constantemente requeridas.

La Innovación ocurre porque los servidores públicos están altamente motivados a responder a las necesidades de sus clientes. Ellos están motivados por el deseo de ayudar a otros, resolver problemas retadores y mejorar el bienestar público, genera que una visión al interior del Gobierno pueda prevalecer la de ver al ciudadano no sólo como un administrado o un votante potencial, sino como un cliente donde se ubique la idea de que las contribuciones se pagan en espera de buenos servicios, así se puede degenerar las ideas de calidad en los servicios, competitividad por brindar mejores servicios y satisfacción del cliente.

2.3.1 El Nuevo Institucionalismo.

Algunos investigadores consideran que el estudio de las instituciones experimenta un renacimiento en todas las ciencias sociales, por lo que se observa un regreso en cuanto a los estudios del pensamiento institucional, de los procesos sociales y políticos, y de las instituciones por parte de diversas disciplinas. Para estos especialistas existe una tendencia a revalorizar a las instituciones como actores fundamentales, lo que implicará cambios en los modelos de hacer política y en el tejido social.

Arturo del Castillo uno de los teóricos de esta corriente de pensamiento destaca que las instituciones, en un sentido amplio, son las reglas, normas, costumbres de operación del sistema; son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema.

Además las instituciones son utilizadas en un sentido categórico para referirse a entramados de ideas y reglas de comportamiento que ofrecen un modelo normativo para la organización de actividades específicas. (Castillo Arturo: 1997:3)

Por otra parte el concepto de nuevo institucionalismo encierra nuevas perspectivas para que las organizaciones públicas puedan lograr sus objetivos. Algunos estudios sobre la materia identifican el concepto de nuevo institucionalismo como: *“...una variedad de fenómenos que tienen la forma de sistemas de reglas que regulan la vida social. Ahora bien, dichos sistemas de reglas pueden variar en cuanto a la fuerza imperativa de la que están revestidos; pueden también variar en la resistencia que opongan al cambio; pueden ser sistemas puramente normativos sistemas organizativos específicos; pueden ser arreglos informales o adoptar la configuración de una organización formal; y por último, su alcance puede ser regulativo o constitutivo, y también regulativo y constitutivo a la vez”. (Castillo Arturo: 1997:4)*

Para el nuevo institucionalismo es importante la calidad, el desempeño y la eficiencia de las instituciones y de las transacciones. Estos mismos factores permiten explicar tanto la estabilidad como el cambio institucional dado que las acciones y la toma de decisiones están guiadas y estructuradas en función de maximizar intereses y metas.

Por otra parte se puede mencionar que *esta corriente de pensamiento es de origen francés y se basa en la rica tradición de análisis psicosocial de ese país. Una de sus preocupaciones fundamentales desde el inicio fue el descubrimiento de los elementos inconsistentes que subyacen en toda organización y que le impiden, tanto a la organización como al individuo, un desarrollo más armónico y equilibrado. (Rendón 2004: 105)*

También el nuevo institucionalismo logra combinar el estudio por la democracia, la cultura política, el comportamiento político, los partidos políticos y demás. De manera que la metodología que emplea el institucionalismo tiene un carácter institucional descriptivo, además de formal y legal e histórico comparativo. Por lo que al nuevo institucionalismo se le puede abordar desde tres vertientes:

Sociólogo, el cual hace hincapié en los procesos de socialización, donde principales categorías son normas, valores hábitos, y roles, este enfoque dará importancia a los entornos culturales, sociales y políticos, así como las relaciones entre individuos y organizaciones de un determinado sistema social y político.

Económico, hace énfasis en como los actores se desenvuelven en función de la racionalidad e información que los conduce a maximizar sus decisiones en relación a objetivos y utilidades, de manera que las rutinas institucionales se dan para reducir costos entre individuos y grupos para aumentar ganancias.

Histórico: *revaloriza estudios referidos al liderazgo, los parlamentos, los gobiernos, el desempeño institucional, la burocracia. Asimismo retoma el papel del Estado como generador de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad. (De la Rosa 2002:14)*

Además existe otra forma de estudiar a las instituciones ya que algunos investigadores las clasifican en formales e informales. Esta clasificación las instituciones formales son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir.

Las instituciones informales son las reglas no escritas que se van acumulando a lo largo del tiempo y quedan restringidas en los usos y costumbres. Son producto de la evolución de códigos de conducta, de los valores, las ideas y tradiciones de las sociedades. Estas instituciones están referidas al ámbito de la esfera privada, porque no existe poder público que obligue su observancia. (Ayala Espino: 2000:67)

El planteamiento nuevo institucionalismo permite también el estudio de los sistemas políticos, los cambios que adquieren el Estado en su arquitectura y fisonomía, la cuestión de la gobernabilidad, el desempeño institucional y gubernamental. De manera que podemos señalar que el nuevo institucionalismo constituye una expresión multidisciplinaria.

La nueva visión gerencial, se apoya en la construcción de procedimientos verificables y abiertos que pueden ser objeto de evaluación pública. De manera que las rutinas claras y bien definidas garantizan la calidad del proceso y de los

resultados. Así mientras más claras sean esas rutinas, mayores estándares de calidad pueden alcanzarse.

La evaluación del procedimiento y de los resultados se convierte, bajo este nuevo enfoque en un elemento esencial del proceso. Los estándares de calidad perseguidos por la nueva visión institucional de la política pública demandan la rendición de cuentas y el uso transparente de los recursos, lo que agrega resultados organizacionales durante el procedimiento y resultados consecuentes con los propósitos perseguidos por la política pública.

Para Douglass North *el cambio consiste en ajustar al conjunto de reglas, normas y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional. Para North la existencia de instituciones es una condición necesaria pero no suficiente para que se dé el cambio. Este autor señala que el cambio puede ser de dos tipos: uno discontinuo y el otro incremental, el primero es resultado de un cambio radical en las reglas formales, como resultado de una conquista o revolución, se presenta de forma violenta, tiene efectos espectaculares y conforme a avanzar sus efectos disminuyen. En tanto que el incremento es menos espectacular pero más propenso a la constante modificación institucional. (North Douglass: 117)*

Cuadro 2.3 Comparación de tres formas de institucionalismo

Teoría Nuevo institucionalismo	Institucionalismo histórico	Institucionalismo económico	Institucionalismo sociológico
Fundamento de las instituciones	La organización institucional de la política y la estructura económica beneficia a algunos intereses y lesiona otros	Las instituciones (consideradas como reglas y procedimientos) estructuran las opciones y la información para los actores, que buscan satisfacer al máximo sus propios intereses.	Las instituciones determinan el comportamiento, no sólo mediante estructuras y reglas, sino también con normas, valores y marcos de significado. La cultura no es independiente de las instituciones, sino que forma parte de ellas
Relaciones entre la institución y la organización individual	Las instituciones están configuradas conforme a la codificación y las concesiones hechas en el curso del forcejeo	Dentro del grupo existente de instituciones, hay elecciones relacionales y un conjunto fijo de preferencias para los actores pertinentes	Las instituciones no determinan directamente el comportamiento, sino la imagen que tienen los actores del comportamiento. Los actores buscan (la

			expresión de) su identidad en relación con visiones del mundo circundante
Tema fundamental en la investigación	Poder	Intereses materiales	Identidad
Se puede encontrar el origen de las instituciones en	La dependencia de la trayectoria y consecuencias indeseables. Motivos instrumentales y sociales para un orden institucional adecuado (lógica de lo apropiado)	Interacción estratégica, costos de operación, elección racional. Las instituciones muestran una función positiva para el bienestar material de los actores (lógica de la instrumentalidad)	Legitimidad Las instituciones ofrecen posibilidades a los individuos u organizaciones para garantizar su identidad (lógica de lo socialmente apropiado)
Cambio de las instituciones mediante	Respuestas contradictorias a los acontecimientos externos, como la nueva tecnología, la crisis económica	Contratos voluntarios que generan un beneficio para actores individuales. Alteración de la estructura de preferencias	Procesos de difusión e imitación que, a su vez promueven el isoformismo institucional
Teoría y metodología	Historicismo, inductivas, Eclécticas	Funcionalismo, Deductivas de nivel micro	Constructivismo social, inductivas, deductivas, de nivel macro

Fuente: Tomado de Nicolette van Gestel y Christine Teelken, Servicio de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: Institucionalismo y Nueva Gestión Pública, pág 455, CIDE, México 2004.

2.3.2 El Gerencialismo

Las corrientes de la Nueva Gestión Pública como el *gerencialismo* descansan en la idea que una administración pública gerencial en la que el mercado y el consumidor son los focos principales, debe permitir importar principios de la administración privada a la administración en el sector público. Entre dichos principios, encontramos:

- a) Poder discrecional a los nuevos gerentes con el fin de lograr mejores resultados.

- b) Centralización del control con el objetivo de mejorar el funcionamiento de las organizaciones y desarrollar una cultura organizacional basada en la eficiencia y
- c) La implementación de medidas e indicadores de productividad con el fin de garantizar mejores resultados.

Para los gobiernos locales, éste nuevo gerencialismo implicó dos temas principales:

- 1) Énfasis en límites presupuestales, recorte de gastos y aumento en la productividad y eficiencia en los organismos públicos y
- 2) La descentralización o devolución de responsabilidades administrativas a los gobiernos locales, especialmente en términos de devolución de recursos presupuestales,

Asimismo podemos decir que el rompimiento de los postulados de la administración pública tradicional se refleja en los siguientes cambios en las organizaciones gubernamentales, descritos por Dunleavy y Hood (Guerrero Omar: 1999: 137) y caracterizados por otros autores como Van Helden y Ter Bogt como elementos instrumentales (Dunleavy y Hood: 1994:28).

- 1) La visión de las organizaciones públicas como organizaciones de tipo empresarial, en donde los incentivos para los gerentes están ligados a la productividad;
- 2) El reemplazo de las estructuras tradicionales de los organismos gubernamentales en los que las áreas de compras y prestación de servicios se encuentran bajo un mismo mando, por estructuras caracterizadas por la división funcional y organizacional entre las dos áreas;
- 3) Mayor apertura a la competencia entre diferentes prestadores de servicios públicos, ya sean públicos, privados u organizaciones sin fines de lucro; y
- 4) El establecimiento de organizaciones encargadas de la prestación de servicios públicos cada una de ellas con una participación de mercado relativamente pequeña, con el fin de dar mayor libertad al consumidor para escoger al prestador de servicios.

Dichos cambios son más claramente señalados en el Cuadro 1.4, donde se especifican los elementos que componen la nueva doctrina.

Como podemos ver en éste cuadro, *la corriente de la NGP es el resultado de dos factores: la tendencia hacia una mayor convergencia entre los sistemas administrativos del sector público y el sector privado; y, la eliminación de las regulaciones a la economía impuestas por el antiguo estado omnipresente, siguiendo la nueva lógica de mercado (Guerrero: 1999: 138)*

Cuadro 2.4 Elementos de la Nueva Doctrina.

Doctrina	Significado	Justificación
1.-Implementación de la administración gerencial en el sector público.	Control discrecional en las organizaciones públicas, o libertad para administrar.	Clara asignación de responsabilidades para la ejecución de políticas, concentración de poder.
2.-Definición de estándares de calidad y medidas de productividad	Definición de objetivos, metas e indicadores de productividad, de preferencia en términos cuantitativos.	Una adecuada rendición de cuentas requiere clara definición de los objetivos.
3.-Mayor énfasis en el control de resultados	Distribución de los recursos y estímulos de acuerdo a la productividad; rompimiento del esquema burocrático y centralizado de manejo de personal	Necesidad de hacer énfasis en los resultados y no en los procedimientos
4.-Cambio y desagregación de las diferentes unidades del sector público	División de las unidades monolíticas del sector público y la transformación de sus sistemas en unidades corporativas organizadas en torno a productos, que operan con presupuestos descentralizados.	Necesidad de crear unidades manejables administrativamente, con la separación de los roles de consumidor y productor. Así, se toman ventajas del uso de contratos o franquicias, tanto al interior como al exterior del sector público.
5.-Cambio hacia una mayor competitividad en el sector público	Cambios de los esquemas de contratación y prestación de servicios a través de licitaciones públicas	Competencia es la llave para reducir costos y mejorar estándares de calidad
6.-Énfasis en métodos de administración al estilo del sector privado	Dejar atrás viejos estilos de administración pública y promover una mayor flexibilidad en el establecimiento de	Necesidad de usar técnicas probadas de administración provenientes del sector privado y aplicarlas en el público.

	estímulos.	
7.-Énfasis en una mayor disciplina en el uso de recursos	Tomar en cuenta costos directos, incrementar la disciplina de la fuerza de trabajo y resistir las demandas excesivas de los sindicatos.	Necesidad de evaluar las demandas de recursos del sector público y hacer más con menos.

Cuadro tomado de Hodd, Christopher (1991) Gerente público en administración pública, Vol. 69, primavera. Página 3-19.

De acuerdo con lo anterior, por ejemplo, los factores 1,4 y 6, hacen énfasis en los aspectos relacionados con la adopción de métodos del sector privado en la administración pública con el fin de mejorar la productividad y eficiencia de las organizaciones gubernamentales, sobre todo, en los aspectos relacionados con el manejo de recursos humanos, el ejercicio del gasto público y la adopción de nuevas estructuras administrativas que permitan una operación más eficiente de los organismos públicos, en especial de aquéllas organizaciones que operan como compradores ó prestadores de servicios públicos.

Este fenómeno, como lo señala Omar Guerrero, significa que "...la gestión del gobierno sea invadida o conquistada por el espíritu empresarial. El nuevo manejo público se ha exployado como la segunda fase de la privatización en los tiempos actuales; es, brevemente hablando, la privatización de la administración pública" (Hodd, Christopher: 1991:106)

La privatización consiste en la incorporación de los modelos y prácticas administrativas del sector privado a la administración pública, sobre todo en aquellos aspectos relacionados con las medidas para evaluar la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos tales como: productividad de los recursos humanos, sistemas de calidad y satisfacción de las necesidades del cliente. (Ballesteros: 2002: 76)

Por su parte, los puntos 2 y 3 de la misma tabla hacen énfasis de nuevos sistemas de evaluación en el sector público. Es el surgimiento del nuevo estado evaluativo, como le han llamado algunos autores, quienes consideran que el diseño e implementación de medidas de productividad y calidad han contribuido de una manera fundamental al mejoramiento de la eficiencia en las organizaciones gubernamentales.

Los puntos 5 y 7, se encuentran asociados a medidas para incrementar la eficiencia de los organismos públicos, y sobre todo, incorporarlos a una nueva

lógica de competitividad caracterizada por la apertura de mercados y la desregulación económica. La nueva estructura corporativa y, la división entre los papeles de comprador y prestador de servicios públicos de las organizaciones gubernamentales, configuran organizaciones más adaptadas a ésta nueva realidad en la que los organismos del sector público compiten entre sí, al igual que con los organismos del sector privado, con el fin de obtener mejores precios y calidad.

Este nuevo marco de competitividad, existen dos elementos fundamentales. Primero, la implementación de licitaciones públicas abiertas y transparentes, que permiten adquirir insumos para la prestación de servicios públicos. Segundo, el debilitamiento del poder de los sindicatos, lo que representa un elemento fundamental para disminuir el costo de la mano de obra y darle viabilidad a las nuevas organizaciones del sector público en un entorno más competitivo.

A pesar de la amplia difusión del concepto y los principios del Gerencialismo, existen varias críticas a ésta doctrina. Podemos distinguir cuatro tipos. Primero, aquéllas que se centran en la incapacidad de las reformas para acabar con viejos vicios de la administración pública y de esta manera, pasaron a un nuevo paradigma. Segundo, aquéllas críticas que cuestionan el hecho de que el énfasis de la corriente Gerencial en el concepto de eficiencia ha llevado a descuidar los valores de equidad y justicia. Tercero, la crítica que apuntan directamente a las tensiones que surgen entre las corrientes que dan origen a la Nueva Gestión Pública. Finalmente, las críticas respecto a su falta de convergencia en el mundo.

En la reforma de la administración pública tradicional, dos tendencias han predominado. La primera, a favor de rescatar el estado administrativo a través de una serie de reformas que promuevan la adopción de métodos del sector privado. La segunda tendencia, a favor de abandonar cualquier intento de rescate a la administración pública tradicional y en su lugar, promover la implementación de modelos idénticos a los de la forma competitiva. (Ballesteros Sergio: 2002: 141).

En materia de la aplicación de reformas a la administración pública tradicional, se ha argumentado que el Gerencialismo es solamente una nueva etiqueta impuesta a la administración pública tradicional y en la cual subsisten los mismos vicios y debilidades. Un ejemplo son sistemas laborales caducos e ineficientes y

estructuras administrativas que imposibilitan una mayor productividad y competitividad.

Se sostiene que el resultado del Gerencialismo en algunos países ha sido el fortalecimiento de una elite burocrática, la de los nuevos gerentes, quienes han usado el servicio público para promover sus intereses personales y de grupo a través de los siguientes mecanismos: generosos salarios, promoción de políticas destinadas a favorecer intereses mercantiles y de negocios y en general, la promoción de sus intereses como grupo gobernante.

Respecto a la implementación de un nuevo paradigma completamente distinto al paradigma de la administración pública tradicional, del Gerencialismo, algunos autores como Guerrero señalan que la división entre los usuarios y los prestadores de los servicios presupone que los ciudadanos conocen el nivel de eficiencia de los servicios públicos y, por ello, sus decisiones políticas están determinadas por éste conocimiento y no por su grado de politización. (Ballesteros Sergio: 2002: 154). Es decir, se ignora el contexto político en el cual opera la burocracia.

El argumento de esta crítica es que la reestructuración del sector público ha sido incapaz de crear unidades administrativas capaces de disminuir costos por unidades de servicios producidos, que era una de las promesas del Gerencialismo. Por el contrario, el resultado más palpable ha sido un incremento en el número de gerentes, ó empleados de alto nivel con grandes sueldos, mientras que el número de empleados de niveles salariales medio y bajo se mantienen sin cambios.

Podemos decir que *la difusión de un nuevo modelo de administración pública no ha alcanzado la mayor parte de los países en el mundo, y aún el caso de algunos países desarrollados, su aplicación ha sido parcial, diseñado solo para gobiernos locales. No existe un alto grado de convergencia y, por lo tanto, no se puede afirmar que el Gerencialismo haya sido aplicada en la mayoría de los gobiernos del mundo (Schedler y Proeller: 2000:165), ya que solo puede hablarse de la implementación como el Gerencialismo cuando al menos una gran parte de los elementos que componen la corriente han sido puestos en práctica.*

Entre las críticas a ésta falta de convergencia, Polliyy, describe las siguientes: primero, todavía no se puede hablar de una transferencia completa de los conceptos y los modelos del Gerencialismo a todos los países, sino de una transferencia de ciertas estructuras y esquemas administrativos que han sido adaptados por algunos países. Entre los esquemas adoptados, podemos

mencionar: el establecimiento de agencias semi autónomas, la división entre el papel de usuario y prestador de servicios públicos.

En segundo lugar, sólo en contadas ocasiones la corriente es aplicada a la realidad, debido entre otras cosas, a que la mayor parte de los encargados de implementar las corrientes del Gerencialismo adaptan dichos modelos a su realidad específica y, por tanto, incluyen innovaciones en materia legal, organizacional o cultural que son ajenas al modelo.

Respecto a éstos dos primeros puntos, una nueva línea de investigación explorada por autores como James (James Oliver: 2001: 236) hace énfasis en que conceptos tales como agencia, que consiste en la creación de nuevas agencias con estructuras corporativas, no han permeado de igual manera en todos los países desarrollados. Una de las razones principales es que las mismas estructuras corporativas del sector privado, que son las que le dan origen a las nuevas agencias, difieren en cada país.

Por ejemplo, en el Reino Unido, encontramos un modelo de agencia que tiene sus orígenes en el modelo estadounidense de negocios corporativos. Este modelo de agencia es definido como la existencia de estructuras para la rendición de cuentas en las grandes formas a través de la relación entre los altos ejecutivos de la empresa con el consejo de administración, la accionista y otros beneficiarios de la empresa. (James Oliver: 2001: 236) Una de las características fundamentales es que cuenta con unidades organizadas por producto, tecnología, cada una de ellas bajo la responsabilidad de un solo gerente y que están coordinadas por una oficina central con gran poder.

Mientras tanto, en países como en Japón y Alemania, se pueden distinguir otro tipo de modelos. En Japón podemos ver grupos corporativos que trabajan bajo esquemas colegiados, donde la mayor parte de las decisiones son consensuadas y discutidas entre los miembros del consejo de Presidentes. Alemania, el modelo aplicado es una mezcla entre el sistema individualista estadounidense y el sistema colegiado japonés, lo que muestra organizaciones para un bienestar de los empleados y la sociedad en general.

Una tercera crítica al Gerencialismo entre países es que resulta prácticamente imposible que las reformas coincidan en todas sus etapas de diseño, implementación y evolución, ello debido al contexto en que son aplicadas. De esta

manera, no sólo los resultados son diferentes, sino que en ocasiones las reformas en algunos países sólo llegan hasta la etapa de diseño.

La burocracia en cada uno de los países donde las reformas administrativas se han aplicado, tiene características propias que no pueden ser ignoradas. Además, el entusiasmo de la burocracia por las reformas difiere de acuerdo al nivel jerárquico que ocupan los servidores públicos. Por ejemplo, en Australia, Francia y los Estados Unidos, los niveles medios y los niveles bajos muestran menos entusiasmo por las reformas que los niveles altos.

Una de las respuestas a las críticas antes mencionadas, argumentada por Pollit, es que existen diferentes niveles de convergencia y por tanto, la difusión de los métodos del Gerencialismo debe ser analizada desde ésta perspectiva.

2.3.3 Gerencia Pública

La gerencia pública, como sistema diferente de la administración pública, parte de la teoría su deuda intelectual al policy analysis el rumbo de las corrientes de la Nueva Gestión Pública que se preparan profesionalmente para el servicio público. La Nueva Gerencia Pública tiene sus raíces intelectuales en el policy analysis, aunque inclinadas al lado político y organizacional del campo. Este hecho tiene implicaciones potencialmente poderosas para el contenido y pedagogía de la educación para el servicio público. Esas implicaciones derivan, en parte del contrato original entre la teoría económica y los programas de política pública.

Después de años de gobiernos voluntariosos, dispuestos a resolver todo tipo de problemas dedicados al análisis y diseño de grandes políticas, se fue asentando la idea de que era más relevante una dirección y gestión pública inteligente, capaz de eliminar deficiencias, desvíos e incumplimientos en las políticas que se encargan de las funciones básicas del Gobierno frente a los ciudadanos. Renació entonces, pero en función de la gestión pública, el interés por el policydesing. (Aguilar Villanueva: 1993:18)

Los enlaces entre la investigación de management y policy apoyan más el rechazo contemporáneo a una supuesta separación entre administración y política. La policy, como la palabra lo da a entender, es un producto de la política, y el management es un instrumento de la política, pero ambas pertenecen a la misma esfera.

El conocimiento de la gerencia pública en la comunidad de la política pública debería continuar exigiendo como campo de la función ejecutiva del Gobierno; como su enfoque, observación y documentación de las mejores prácticas por actores gerenciales; como su focus, identificación y realización de los propósitos de la política pública. (Lynn Laurence: 1987: 245)

En el ámbito gubernamental el policy making formulación de cursos de acción de policy es una cuestión de gerenciar recursos escasos. *De hecho se denomina a los ejecutivos en posiciones de polimaking como gerentes de política pública más que como tomadores de decisión (decisión makers) Managing Public Policy es el esfuerzo deliberado por un funcionario público con responsabilidades deliberado por un funcionario público con responsabilidades ejecutivas para crear interpretaciones favorables de la acción gubernamental mediante la influencia de : a) la naturaleza de las acciones, b) las consecuencias de esas acciones, y c) las percepciones de dichas acciones así como sus consecuencias para electores importantes. ((Lynn Laurence: 1987:43)*

¿Qué es exactamente lo que hace el Gobierno? Hood argumenta que hay tres posibles respuestas:

- 1.- *Se intenta describir lo que pasa al interior del Gobierno escogiendo historia sobre procesos de decisión gubernamentales.*
- 2.- *Podríamos enfocarnos sobre los sujetos en los que actualmente el Gobierno está interesado más que en los secretos que se están tratando en los departamentos de Estado y,*
- 3.- *La tercera posibilidad describiría las herramientas que el Gobierno usa o cómo alcanza sus decisiones (Hood: 1983: 30)*

Papel importante en el desarrollo de la gerencia pública como reforma gubernamental le ha tocado a los estudiosos especialistas en gerencia pública en el desarrollo de habilidades y generación de principios en torno a las mejores prácticas. *Así, la mejor forma en que los estudiosos pueden ayudar a mejorar a la gerencia pública es descubriendo, analizando y pensando profundamente sobre las mejores prácticas. El reto de la excelencia en gerencia pública es usar teorías e investigación para mejorar la práctica. (Rainey: 1991: 12)*

La gerencia pública como un campo aplicado y orientado a problemas, podrá luchar con la exquisita tensión entre la teoría y la práctica. Los investigadores en gerencia pública deberían mejorar sus habilidades para acercarse selectivamente y juiciosamente, desde una variedad de disciplinas aquellos marcos analíticos con poder explicativo a la evidencia empírica digna de confianza y valores prácticos para los gerentes (Rainey: 1991: 12)

La gerencia pública como parte fundamental de la reforma gubernamental, considera dos métodos básicos: la investigación de las mejores prácticas, que es

el método que representa la formación pragmática de la gerencia pública puesto que analiza casos de éxito considerado el por qué y el cómo para generalizar en la formulación de principios aplicables al ámbito gubernamental. La política pública viene a ser el segundo método cuyo carácter es predominante dentro de la gerencia pública.

2.3.4 El Management Público

La acción del gestor público siempre trasciende sus fronteras internas para alcanzar otras organizaciones públicas y privadas en redes que pueden generar su servicio. Si se ha definido el management como el arte de conseguir que las cosas se hagan a través de otros, el management público implica conseguir las cosas mediante otras organizaciones públicas.

El management público, implica tomar responsabilidad por la acción del sistema público en toda su complejidad, abarcando todo el proceso de políticas públicas, trayectoria que va desde la declaración hasta la ejecución de las políticas públicas. Y esta acción implica siempre trabajar en redes sectoriales con otras organizaciones públicas y privadas. (Álvarez: 1996:168).

El concepto, hace referencia a un sistema construido por la sociedad para producir servicios bajo el criterio del interés público. En su construcción están presentes valores sociales que superan al interés específico en sectores o grupos aislados. En este marco, el Management Público no es sólo el producto final, el servicio público o la prestación. Con esta idea de la gestión de los organismos públicos se produce igualdad, justicia, equidad y solidaridad. Esta presencia de valores le da el carácter público a la gestión de las instituciones gubernamentales. (Etkin: 2000: 323)

La estructura teórica en los procesos de cambios en la administración pública está formada por un conjunto de valores, principios y técnicas que se enmarcan en las llamadas ciencias del management. Con el adjetivo público, el management se ha convertido en el punto de referencia obligado de los programas de modernización administrativa. (Echevarría: 1999:15)

Al respecto, Enrique Cabrero Mendoza señala a mediados de la década de 1970 algunos autores comienzan a hablar con insistencia de public management en los Estados Unidos (Cabrero Mendoza:1998:23) Este énfasis supone que un gobierno será aquel en el que el conjunto de redes de dependencias gubernamentales funcione adecuadamente, es decir, con eficiencia en la ejecución de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externas, así como la legitimidad en la

presentación de los servicios que producen. Por lo que se refiere a la diferencia entre *Management Públic* y *Gerencia Pública*. Cabrero Afirma que se trata de un matiz semántico. Una vez que se introduce en los Estados Unidos la idea del *Management Públic*, el concepto se inserta en el resto de otros países. En Francia desde inicio de la década de 1980 se incorpora como un anglicismo (gerencia pública); en España para evitar este anglicismo, se incorpora el vocablo gestión publique.

El concepto de Management Pública como gerencia pública empleado indistintamente provoca mayor confusión y caos en la administración pública. En nuestra opinión, existe una diferencia marcada en el sentido de que la primera enfatiza a todo el proceso administrativo público (planeación, organización, ejecución, control y evaluación), mientras que la segunda se encuentra referida a una etapa de la dirección y la toma de decisiones, por lo que se encuentra más vinculada a la función que realiza la dirección.

Para Párames la voz management tiene los siguientes significados: 1) *La gestión administrativa*; 2) *Los problemas técnicos modernos*; 3) *La investigación aplicada en función de los objetivos de la organización*; 4) *La promoción comercial e investigación de mercados*; 5) *La gestión financiera*; 6) *La administración de personal* y 7) *Las técnicas de actuación* (Párames: 1971:26) *El Management se presenta como un término equívoco que encierra acepciones dispares y no pocas doctrinas contradictorias. Su especificidad científica procede de su singular orientación hacia el mejoramiento del rendimiento de las organizaciones, lo que se expresa en satisfacer los valores de economía, eficiencia y eficacia. Pertenece a las denominadas ciencias aplicadas, las cuales se caracterizan por su valor instrumental, técnico y prescriptivo para lograr la transformación de la realidad. (Echevarría: 2001: 18)*

En realidad el concepto de management fue evolucionando entre los siglos XIX y XX, por lo que fue empleado por John Stuart Mill, Adam Smith, Jeremy Bentham. El mérito se acredita a Frederick Taylor, lo difunde de manera más amplia. Sin embargo, Taylor ya había utilizado la voz en el ensayo Shop manmanagement, publicado en 1903 (Taylor, Frederick: 1978:67) En sus orígenes, el management adopta una vocación universal y uno de sus precursores, Henry Fayol, hace una expresa aplicación de estos principios al ámbito de la administración pública en su Teoría administrativa en el Estado (Echevarría: 2001: 17)

La versión más actual del management alude a tres significados: 1) Dirección Pública, 2) Gerencia Pública y 3) Gestión Pública. (Omar Guerrero: 1999: 24) En su primera acepción, en

la Dirección Pública algunos autores como Carlos Juan Bonnin y Dwight Waldo habían utilizado el management vinculado a la dirección.

Para poner orden en los hechos hay que poner orden en las palabras y, por lo tanto, dar cuenta del carácter contradictorio de la expresión management public, que asocia, incluso enfrenta, algo que normalmente está separado el sector público y el sector privado. *Estudiar la dirección pública es plantearse al mismo tiempo al problema del sector público y el de la definición del management. (Laufer: 1989: 17).*

En el nivel práctico, la gestión pública corresponde al conjunto de políticas públicas para modernizar, reformar y transformar la administración pública en un organismo más flexible, apto y ágil para dar atención a los requerimientos ciudadanos. Su ventaja reside en la creación de capacidades que se orientan para que los gobiernos sean más eficientes. (Uvalle: 19)

Lo complicado de los orígenes de la gestión pública contrasta con los de la administración pública y la teoría Burocrática, Como campo de estudio auto consciente, la administración pública se remota a Woodrow y Wilson y a sus conceptos ambiguos acerca de la dicotomía entre política y administración. *El estudio de la burocracia en toda forma parece empezar con Max Weber. Los orígenes de la gestión pública quedan confusos por el hecho de que esta disciplina es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual. (Bozeman: 37)*

La naturaleza del origen de *Management Público* explica en parte las carencias teóricas en su desarrollo; parecería que la disciplina se ha tenido que desarrollar más rápidamente en el seguimiento de la realidad, el análisis de experiencias de gestión y el estudio de casos, que en la conceptualización y clarificación de categorías para la interpretación de dicha realidad se reconoce que este campo es más intuitivo, empírico y descriptivo de lo que sería deseable desde la perspectiva de una ciencia social.

El enfoque del *Management Público* parte del supuesto de que la burocracia es un cuerpo compuesto de seres humanos, diferentes de organización a organización, actuando sobre contextos particulares y que tienen agendas organizacionales diferentes.

La burocracia es un cuerpo organizacional que tiene una variedad de dimensiones sociales. Debe reconocerse que no se puede buscar generalizar el comportamiento burocrático, pero en cambio se puede estudiar cómo actúa de

manera concreta, en contextos específicos y sobre ello se pueden proponer mejoras.

La utilidad de la Management Público, tiene relevancia en momentos que la acción de gobierno es objeto de evaluaciones que enfatizan los resultados que realizan más que sus propósitos y herramientas que emplea. Lo importante no es puntualizar lo que hacen los gobiernos, sino cómo lo hacen. Un atributo del Management Público es que alude al comportamiento factual del gobierno. Bajo esta categoría positiva, se destaca la metodología del Management Público con las aportaciones que nacen del comportamiento ampliado en sus facetas de observación, experimentación que nacen del conocimiento aplicado en sus facetas de observación, experimentación, ensayo y error, así como comprobación empírica. (Uvalle: 12)

En la búsqueda del núcleo del Management Público Bozeman identifica al menos cinco aspectos esenciales: 1) un interés por la prescripción, y, a menudo, por la teoría prescriptiva; 2) un enfoque en el carácter distintivo del Management Público y de las organizaciones públicas y, en particular, por los efectos de la política; 3) un enfoque de problemas más que un enfoque de proceso; 4) un claro hincapié en el conocimiento contextual y la experiencia (en comparación con el conocimiento teórico basado empíricamente; y 5) un enfoque en estrategia y en problemas multi-organizacionales. (Bozeman: 1993: 476)

El auge y puesta en práctica de la Nueva Gestión Pública por el cual, ante la crisis financiera del Estado de Bienestar, se intenta reducir a toda costa el gasto público y llevar a cabo una política de privatizaciones. De esta forma se trataría de conseguir una disminución del volumen del sector público y del papel mismo de la sociedad, lo que produce al mismo tiempo que se intenta obtener eficiencia y eficacia en un contexto de una creciente falta de legitimidad de la administración pública.

Por otra parte, otra definición de Management Público señala que es una idea referida sobre todo a la organización. *De ella se desprende una actividad interna de índole económica, ética y técnica, antes de manifestarse como la respuesta gubernamental a demandas sociales o procesos administrativos internos. El Management Público, en tal sentido, es equiparable a la función pública. (Anaya Cadena: 1997: 189).*

2.4 La Nueva Gestión Pública en América Latina

De acuerdo con algunos autores como Nunberg (1995) y McCourt (2001), citados por PolidanoHulme (Hulme: 2002: 298), los principios de la Nueva Gestión Pública no son

aplicables ni apropiados a los países en vías de desarrollo. Las principales razones son, entre otras, que estos países son incapaces de desarrollar métodos sofisticados para sistemas eficientes y también, sufre el riesgo de que la libertad dada a los gerentes redunde en los actos de corrupción o politización de los sistemas administrativos.

Además, muchos de esos países en vías de desarrollo existe una fuerte resistencia de grupos corporativistas, tales como sindicatos, que se oponen vigorosamente a la implementación de reformas que puedan afectar sus costos de poder. Aunado a ello, existen serios problemas en la continuidad de las políticas de modernización administrativa, que en algunos países en desarrollo son solamente modas del gobierno en turno.

Como señala Arellano Gault: "...ninguna reforma administrativa que se conciba a sí misma como una transformación exclusivamente técnica, basada en palabras como calidad, innovación, cliente, evaluación por resultados, tendrá posibilidades de éxito en el corto plazo en hábitats administrativos altamente clientelares (al ser un mecanismo de representación social), poco responsables (al ser la vigilancia tanto del Congreso como dentro del ejecutivo poco integrada y capaz), basados en la lealtad pero poco profesionales (al ser el servicio civil inexistente o débil), acostumbrados a la opacidad informativa y la sobre normalización (como mecanismos para diluir responsabilidades, tomando decisiones de manera autoritaria y poco dados a la negociación y la cooperación) (Arellano Gault, David: 2002: 14)

Sin embargo, es necesario considerar algunos aspectos importantes antes de aceptar la conclusión de los autores mencionados. Primero, como lo mencionan Polidano y Hulme, el término de países en vías de desarrollo abarca una gran diversidad, tanto de sistemas políticos como administrativos, por lo que no es posible generalizar. Existen países donde, por ejemplo, el grado de politización en la elección de los gerentes o administradores públicos es mucho mayor que en otros, ó bien, donde el grado de corrupción de los organismos públicos es considerablemente menor que en otros.

En segundo lugar, aún dentro de un mismo país pueden encontrarse grandes diferencias en cuanto los desarrollos de los sistemas administrativos y la implementación de los principios relacionados con la Nueva Gestión Pública.

En tercer lugar, los principios de la teoría son tan amplios y diversos que, como lo señalan Polidano, y Hulme (2001), lo que debería de discutirse es la posibilidad

de aplicar elementos específicos de la doctrina en la Nueva Gestión Pública, tales como contratos de productividad, descentralización, independencia y estructura corporativa de las unidades administrativas y, el involucramiento del sector privado y organizaciones sociales en la prestación de servicios públicos.

En otras palabras, la implementación de la Nueva Gestión Pública en países en vías de desarrollo podría enfocarse en sus inicios a la aplicación de reformas gerenciales, tales como sistemas de calidad, sistemas de monitoreo y evaluación de resultados, prestación de servicios públicos a través de fórmulas u organizaciones con amplia participación privada, adopción de estructuras del sector privado.

La convergencia de los principios de la Nueva Gestión Pública no significa, sin embargo, que dichos principios se puedan aplicar de manera uniforme en los países en vías de desarrollo. Los principios a aplicar deben tomar en cuenta que existen aspectos tales como diversos intereses públicos, diferentes ideologías y también, serias dificultades en volver operativos conceptos tales como transparencia y equidad.

También de tomarse en cuenta que en la aplicación de los principios de la Nueva Gestión Pública no hay marcha atrás, ya sea implementación obedece a una lógica de mercado en la que el sector privado interviene en la prestación de servicios públicos mediante la creación de nuevos organismos con la participación público-privado.

2.5 La Nueva Gestión Pública en México.

México al igual que otros países, se ha visto obligado particularmente a partir de su Independencia a adaptar y acrecentar el aparato administrativo gubernamental, ya que la consolidación del nuevo Estado reclamaba el que las acciones administrativas permitieran: garantizar el ejercicio de la soberanía; preservar el orden público de lo interno, procurar los fondos necesarios para cubrir las acciones de la burocracia, y en general para garantizar la elevación de los niveles de vida de la población en todos sus órdenes.

La administración pública mexicana, ha venido acrecentando a lo largo de los años como consecuencia de las nuevas y cada vez más importantes necesidades que ha tenido que enfrentar

el Gobierno Federal para proporcionar bienes y servicios a la población. (Ley orgánica de la Administración Pública Federal: 1977:15). De esta forma se ha creado y desaparecido según el caso, en las diferentes administraciones de gobierno, organismos que se encargan en forma específica, de una nueva tarea en los diferentes campos de acción de la Administración Pública Federal.

La expansión permanente de la administración pública, se explica por su papel en la reconciliación de demandas competitivas e intereses en conflicto; por la declinación de otras instituciones sociales, cuyas funciones tienden a ser absorbidas por los órganos públicos; porque los movimientos masivos de urbanización e industrialización, han provocado, un cambio de variedad y complejidad de las funciones de la administración pública; y porque el desarrollo tecnológico hace posible el manejo de grandes organizaciones para satisfacer las expectativas crecientes de la población.

Los propósitos de la administración pública, han sido objeto de una total reorientación, debido a que los fines del Estado moderno han experimentado una verdadera revolución, hoy día se espera que el Estado sea el acelerador de la transformación económica y social y que deje de ser el conservador del status quo. Y se confía en que en su nueva función de promotor y estimulador del desarrollo nacional haga llegar los beneficios del progreso económico y social, a la sociedad en general. (Carrillo: 1981: 33). Uno de los objetivos básicos de la Administración Pública, es obtener la mejor utilización de los recursos disponibles de un organismo y del sistema en general, a fin de producir la máxima cantidad y calidad de bienes o servicios al menor costo posible es decir, con la más alta eficiencia. Significa por lo tanto que la administración disminuye al máximo el desperdicio de los limitados recursos de que se dispone, permitiendo su aprovechamiento total.

Al respecto la moderna administración pública debe cumplir los siguientes roles, para garantizar que las acciones del gobierno fundamentales bases para el desarrollo social, político y económico.

- a) Preservación del Sistema Político: socialización y refuerzo de la cultura política.
- b) Mantenimiento de la estabilidad y el orden: defensa del status quo;
- c) Institucionalización del cambio: establecimiento de mecanismos de planeación, programa de desarrollo, conciliación de intereses competitivos;

- d) Prestación de servicios públicos: servicios sociales, de protección, empresas públicas.
- e) Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos; inversión pública, descubrimientos, promoción de una ideología optimista;
- f) Protección de los indefensos: leyes antidiscriminatorias, paternalismo, programas de bienestar social;
- g) Formación de la opinión pública: regulación de los medios masivos, propaganda, relaciones públicas;
- h) Fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia: manipulación administrativa, del poder coercitivo, entre otros.

Cada uno de estos roles tiene un impacto diferente en la sociedad y está en transformación continua.

Actualmente, la modernización de la estructura organizacional del gobierno ha implicado adecuar su tamaño, a través de la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones, con el objetivo de mejorar los recursos con los que se cuentan.

De este modo, aún las funciones tradicionales de la administración pública han sufrido un cambio cualitativo: las relaciones internacionales ha multiplicado el número de contactos y tipos de cambio entre los países. Las funciones de la ley y el orden, se han modificado conforme a las nuevas condiciones de urbanismo y relaciones de la sociedad.

El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas (Aguilar Villanueva: 1990: 251).

La nueva administración pública como comparte con la vieja y repetida división del trabajo según la cual los políticos deciden y los administradores ejecutan o con aquella otra, según la cual, los políticos deciden los fines y los administradores deciden los medios. En contraste, la nueva administración se hace cargo de la eficiencia-eficacia de todo el marco del proceso decisorio: de la formulación e implementación de la política. Lo cual requiere análisis de medios y fines, decisiones y gestiones, cálculos políticos, estimaciones económicas y procedimientos administrativos. (Aguilar Villanueva: 1990: 62).

De acuerdo con todo lo anterior, la administración pública debe trabajar en incluir la selección de los métodos más convenientes para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes; la dirección y supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política pública; la realización de las tareas rutinarias; y la solución de las disputas y demandas que origina el cumplimiento de estas funciones.

De este modo, la actividad administrativa del Estado supone la interrelación constante con los intereses afectados por la elaboración, interpretación y modificación de las normas básicas. Requiere la instalación y sistemas de información sobre el desempeño de las operaciones. Para su funcionamiento necesita de la atención permanente a las decisiones del Ejecutivo y de los cuerpos Legislativos, así como a las presiones de los grupos de interés y la opinión de los medios masivos sobre las medidas tomadas o por adoptar. Exige la capacidad suficiente para mejorar las acciones del gobierno, la necesidad política y la experiencia administrativa del organismo que ejecuta.

Con base en las acciones estratégicas, hace falta la integración de una organización burocrática más racional y flexible para responder de manera adecuada y ágil a las nuevas condiciones del país. La instauración de una mejor administración pública Federal.

Tradicionalmente, en la administración pública en México se han hecho intentos al progreso administrativo: planeación, organización, control y evaluación. Lo que ha logrado es una crisis del Estado; incapacidad para saber integrar la planeación con la organización, pero sobre todo con el control y la evaluación de la actividad gubernamental.

En los últimos años el Estado está enfrentando una crisis de legitimidad ante la sociedad, por lo que la Administración Pública tiene que tomar medidas que garanticen su actuación eficiente y así recobrar la confianza de la sociedad. Resulta evidente que los procesos de reforma administrativa no han sido ni serán un reto fácil en el futuro.

En la actualidad el Estado mexicano enfrenta una crisis de legitimidad, sus formas de actuación para percibir las demandas, procesarlas y actuar, son hoy por

hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos sociales. Los obreros, campesinos por un cambio en las condiciones sociales, es por ello que el Gobierno debe implementar nuevas tecnologías administrativas, para dar respuesta a las demandas y generar mejores condiciones para alcanzar niveles de modernización competitivos en el mundo globalizado.

En México nos encontramos ante el reto. De definir los valores del servicio público, no podemos pretender instaurar una cultura ética fuerte en nuestra realidad del sector público si no hay un consenso claro sobre los comportamientos que tratamos de fomentar y los que tratamos de impedir. Si no nos ponemos de acuerdo en qué es lo correcto, resultará difícil.

2.5.1 El Programa de Reforma del Periodo 2000-2006

Con la llegada del Presidente Vicente Fox a la presidencia se anuncian dos medidas que se relacionan con la actuación de la administración pública. La primera fue que los puestos de mayor responsabilidad serían ocupados por los mejores hombres o mujeres, seleccionados. Y por el otro, la acción de la administración pública estaría marcada claramente por prácticas del sector privado, en muchos casos ajenas a las que corresponderían a un medio tan distinto, como lo es el gobierno, por lo que se hizo una propuesta que consistía en la formación de coordinaciones administrativas que se integrarían a la estructura, por encima de las secretarías de Estado, lo que hacía evidente que se rebasaba el marco establecido en la Ley Orgánica de la Administración pública. Además de violentar la estructura normativa, no quedaba claro cuáles serían sus responsabilidades.

Las interrogantes que se abrieron respecto a estas coordinaciones, en algunos casos se despejaron drásticamente, porque desaparecieron en algún momento durante los primeros años de gobierno.

Una vez superado el tiempo de ajuste que significó la llegada al poder de un gobierno de signo político distinto al que había gobernado por más de setenta años, se integró una propuesta para modernizar la administración pública que aparentemente tendría dos centros desde los cuales, se pondrían en operación.

La Oficina de Innovación Gubernamental que dependería directamente del presidente y la entonces Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), hoy de la Función Pública (SFP). La modernización administrativa fue una de las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), pero hay que decir que este propósito quedó siempre relegado a un segundo plano frente a la tarea esencial de contraloría.

La propuesta modernizadora del gobierno de Vicente Fox se desarrolla fundamentalmente con base en los realizados por la Oficina de innovación Gubernamental, de donde se generó la Agenda de Buen Gobierno, bajo ideas claras de la Nueva Gestión Pública. La operación de esta Agenda establece una vinculación orgánica con distintas dependencias, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) es la responsable de la estrategia identificada como Gobierno que cueste menos, la de Economía a través de la Comisión Nacional de Competencias, la (COFEMER), de la de Gobierno con mejora regulatoria.

La agenda de Buen Gobierno, incluye seis ejes, tres llamados Procesos: gobierno profesional, gobierno digital y gobierno que busca mejora regulatoria, para obtener a su vez tres resultados: gobierno honesto y transparente, gobierno que cueste menos y gobierno de calidad. A través de los seis ejes se pretende modificar la percepción que la ciudadanía tiene del gobierno, superando expectativas y recuperando la confianza. La propuesta intenta que todas las dependencias de la administración Pública promuevan cambios que apunten en esas seis direcciones, incluyendo procesos mediante los cuales se establezca una competencia que permita entrar en una dinámica de evaluación institucional de acuerdo con el grado de avance y madurez que se vaya logrando en ese cambio. Para ello cada dependencia somete a un certamen sus mejores prácticas innovadoras las que deben cumplir con ciertos requisitos establecidos en una convocatoria diseñada para este propósito.

Las prácticas se miden en términos de su impacto con relación en las seis estrategias de buen gobierno; esto es, primero, gobierno que cueste menos, es decir, que se incluyan aspectos que se vean materializados en la reducción de

gasto que no agrega ningún valor para ofrecer mejores beneficios a la sociedad. Se propone que las dependencias y entidades generen ahorros, haciendo más con menos, apegándose a estándares de gastos y que los ahorros se canalicen a proyectos y programas de impacto que la ciudadanía puede percibir en los servicios.

Segundo, gobierno con calidad, esto es, que busque superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que brindan la administración. El gobierno de calidad se entiende como aquel que entrega productos, servicios e información con un valor agregado que pueda ser, medido, incluso en términos cuantitativos que se identifican como beneficios hacia la cultura de calidad.

Tercero, un gobierno que sea profesional en el sentido de atraer, motivar, desarrollar y retener a los mejores funcionarios en el servicio público. Este eje se mediría a partir de elementos como la planeación de recursos humanos, el sistema de selección, la capacitación y la certificación de capacidades y la evaluación del desempeño. La estrategia para este eje debe ser referida a partir de los objetivos y subsistemas del servicio profesional de carrera.

Cuarto, un gobierno digital, que posibilite que los ciudadanos obtengan información de manera expedita y acceso a los servicios que éste ofrece. La revolución de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) han dado paso a una sociedad que se organiza y trabaja en red, transformando muchos de los sectores de la sociedad y a sus instituciones. Los gobiernos deben aprovechar las TIC para prestar servicios y llevar a cabo trámites por medios electrónicos. El e-gobierno debe entenderse como un facilitador, no como un fin en si mismo, lo que supone metas más amplias en el proceso de reforma de la administración pública y un mayor involucramiento de la sociedad. Las TIC contribuyen a generar confianza, al integrar al ciudadano en el proceso de gestión pública, contribuyendo a un gobierno honesto y transparente ayudando, incluso, a prevenir la corrupción.

Finalmente la sociedad de la información, el gobierno digital no sólo mejora la disponibilidad y la calidad de los servicios, sino que incrementa su valor y reduce incluso los costos de operación. Para lograr resultados en este eje se propone el desarrollo de infraestructura en tecnología, diseño de TIC, introducción de

servicios y trámites electrónicos, la inclusión de un portal ciudadano y el desarrollo de una política informática para el gobierno.

Quinto, un gobierno con mejora regulatoria, que sea de utilidad para garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con la facilidad, seguridad y rapidez. Los elementos para evaluar este eje son: a) Verificar que no aumenten las disposiciones normativas. Se parte del supuesto de que existe un exceso de disposiciones que regulan la actividad de la administración pública, lo que se traduce en que los servidores públicos estén más preocupados por cumplir esas normas, que por atender las demandas del ciudadano. Asimismo que el combate a la sobrerregulación debe acompañarse del diseño de procesos y prácticas internas simplificadas, que agilicen la gestión, al mismo tiempo que se generan mecanismos de control. b) Brindar certeza operativa y jurídica que se traduce en el hecho de que instituciones emiten disposiciones para cumplir con regulación de orden general. Eliminar la incertidumbre jurídica y operativa se relaciona de manera directa con el proceso de modernización y simplificación del marco normativo. Resulta evidente que disposiciones claras y precisas, contribuyen a combatir la corrupción y a fomentar la transparencia. c) Simplificar trámites y tiempo de respuesta. La complejidad de las disposiciones propicia confusión y errores en la administración de recursos, corrupción, poder y excesiva pérdida de tiempo tanto para los ciudadanos como para los funcionarios. Simplificar procesos y trámites agiliza la gestión y se traduce en una mejora notable en la prestación de los servicios dirigidos al ciudadano. d) Mejorar la práctica de la Administración Pública.

Las instituciones se ven afectadas su rendimiento por la arraigada costumbre de querer resolver todo tipo de situaciones sin importar la especialidad de que se trate. Esto genera pérdida de tiempo y recursos valiosos. Generó prácticas innovadoras que resuelvan gestiones de manera eficaz y oportuna permite que éstas puedan reproducirse en otras áreas.

Sexto, finalmente un gobierno que actúe con honestidad y de forma transparente para recuperar la confianza de sociedad. Este eje evalúa a través de la cuantificación de acciones de transparencia y combate a la corrupción, por

ejemplo. A partir del levantamiento de encuestas y en el diseño de indicadores para la disminución de quejas o denuncias de mal o falta de servicio, disminución de casos de corrupción ya identificados o manera en los tiempos de respuesta en la prestación de algún servicio.

De manera complementaria la Agenda de Buen Gobierno se propone el logro de objetivos tales como: identificar y reconocer practicas innovadoras en la gestión pública; fomentar la participación creativa de los servidores públicos a través de la incorporación de sus aportaciones a la innovación; fortalecer el conocimiento mediante la difusión de casos exitosos; desarrollar un grupo de funcionarios capaces de diagnosticar y potenciar los avances de la agenda de buen gobierno en la Administración Pública Federal. (Muñoz, 2003:47)

Dentro de la propuesta se incluyeron atributos de un buen gobierno que debían cruzar los seis ejes de la agenda. La calidad total, que significa poner en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad. Austeridad, que implica trabajar mejor y reducir los costos, eliminando gastos para lograr reducir el gasto burocrático e incrementar el de inversión en beneficio del ciudadano. Participación, sustentada en una permanente consulta a la sociedad sobre sus necesidades y prioridades, involucrándola en las decisiones. Apertura y transparencia, que propugna que el gobierno se someta a una rigurosa rendición de cuentas y logre transparentar sus decisiones y procesos. Responsabilidad, que quiere decir que el gobierno se hace responsable de sus decisiones y de su actuación dentro de una visión de largo plazo. Todo esto teniendo una visión de futuro en la que se asumen incluso costos políticos. Competencia se debe buscar ser competitivo a nivel internacional. Estrategia, el gobierno debe enfocarse a tareas y responsabilidades sustantivas. Digitalización, esto es, utilizar de manera eficiente las TIC para establecer una buena conectividad entre ciudadanos, productos, servicios e información. Agilidad y flexibilidad, que tienen que ver con la posibilidad de capturar oportunidades, responder a los problemas, y adaptarse con facilidad y rapidez a los cambios del entorno. *Federalización, que se traduce en el impulso a un nuevo pacto federal en el que se reconoce a los estados y municipios mayoría de edad y se trabaja en su fortalecimiento. Cercanía, que se traduce en una comunicación cercana y constante entre gobierno y sociedad. Confiabilidad, que tiene que ver con la recuperación de la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Ética, la actuación del gobierno debe estar regida por un estricto código de ética pública. Desregulación, a*

través de la que se promueve la inversión. Creatividad e innovación en un marco de sencillez y legalidad. Efectividad que se traduce en demostrar con evidencias resultados en materia económica, social y de seguridad pública. Profesionalismo, que significa contar con estructuras de personal, que los gobiernos actúen con eficacia y que la llegada de nuevos gobiernos y su salida no generen trastornos. (Muñoz: 2003:48)

Clasificación de clase mundial, esto es, que el gobierno pueda ser reconocido como un promotor exitoso de cambios en el contexto internacional. Buscar transformar al gobierno en una institución competitiva y de clase mundial dio pie a otra propuesta elaborada por la Oficina de Innovación Gubernamental en la que se establece un modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental cuyo objetivo es esta transformación para contribuir a lograr resultados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, así como en materia de orden y respeto. Se establece que la competitividad se relaciona de manera directa con la habilidad para crear valor agregado y aumentar el bienestar social. Se tiene que tener clara la misión y visión de la dependencia y compartir valores que de ellas derivan.

Este modelo estaría definido en función de cuatro factores:

- a) Desempeño económico: relacionado con la economía, comercio internacional, inversión extranjera, empleo y precios.
- b) Eficiencia gubernamental: relacionada con finanzas públicas, política fiscal, marco institucional, inversión extranjera, empleo y precios.
- c) Eficiencia directa: vinculada a productividad, mercado de trabajo, mercados financieros, prácticas directivas e impacto de la globalización.
- d) Infraestructura: dividida en básica, tecnológica, científica, respeto a la calidad de vida y al sistema de valores. También se identifican otros atributos de buen gobierno que se añaden a los mencionados, el de tener finanzas sanas y respetar derechos humanos.

La síntesis la Agenda de buen Gobierno, permite entender que sus logros quedaron, bajo esa visión, materializados en resultados que vayan dando las distintas dependencias y que deben ser susceptibles de ser cuantificados.

La acción de la administración tiene como eje la satisfacción de clientes, esto es, el ciudadano. De igual forma, la administración se entiende como

administración de proyectos orientados a resultados y en los que se favorece la formación de líderes con capacidad para tomar decisiones en los que otra vez aparece la visión de la sociedad como clientes, y en donde debe haber menor rigidez y mayor continuidad de la acción pública, para poner en marcha esquemas de rendición de cuentas.

Se hace evidente la necesidad de instaurar una nueva cultura organizacional, en la que se debe favorecer el cambio de hábitos, mentalidades y sentimientos en los funcionarios para generar un nuevo comportamiento ético.

A pesar del optimismo, existen al menos tres obstáculos para aspirar a desarrollar un esquema de acción Pública:

- 1) *Generar un sentimiento de pertenencia entre los funcionarios para que asuman un verdadero compromiso bajo un sentido de grupo de permanencia;*
- 2) *Poner en marcha un sistema de evaluación y capacitación para favorecer una mayor apertura en la organización interior y entre organizaciones que contribuya a dimensionar la necesaria confidencialidad de la información.*
- 3) *Entender a la información como un recurso esencial para la toma de decisiones y para la buena marcha de la administración. (Pardo: 2005:189).*

Por último, la sociedad mexicana no percibe de manera directa los supuestos bajo los que se construye la propuesta modernizadora de la administración del presidente Vicente Fox, pero sí es consciente de que es el Estado a través del gobierno, es el responsable de proveer protección social (vivienda, educación, salud), y de promover igualdad de oportunidades. La propuesta concebida bajo la idea de que el gobierno es una empresa no está garantizar, la solución de problemas que aquejan a la administración Pública y que afectan a la ciudadanía, ni tampoco un compromiso explícito de parte de los funcionarios públicos en el sentido de asumir sus responsabilidades no con el partido actualmente en el poder, sino con una ética particular, la de servir a la colectividad.

Desarrollar una nueva cultura organizacional parece una tarea muy difícil dado a que no se tiene claridad en el proyecto modernizador, sin embargo, estas consideraciones son esenciales, pero nunca suficientes para garantizar el éxito de las propuestas gubernamentales modernizadoras. La eficacia de la actividad gubernamental depende en lo inmediato de la conducta de los funcionarios públicos, pero esta no es más que la exteriorización de un complejo de variables normativas estructural que existen en las organizaciones públicas. (Pérez Nicolás: 2004:27). La propuesta encerrada en la Agenda de Buen Gobierno, no toca los

elementos estructurales y valorativos de la administración pública tradicional y apuesta a un tipo de funcionario radicalmente apuesto al que la sociedad conoce, por ello se hace evidente la necesidad de profesionalizar la función pública respondiendo a un proyecto transformador de coyuntura de largo plazo.

Al tercer año del gobierno el presidente emite un acuerdo mediante el cual propone al Congreso, quien aprueba, la ley del Servicio Profesional de Carrera. Este proyecto introduce elementos Gerenciales, pero también responde a los principios de la administración tradicional, al intentar contar con un mecanismo que favorezca el desempeño eficiente de los funcionarios, pero sobre todo la neutralidad política.

La responsabilidad de hacer operativa la ley incluyendo la emisión de su reglamento (abril 2009 recayó como se señaló de manera fundamental en la Secretaría de la Función Pública, que de hecho asume ese nuevo nombre como resultado de la aparición de la ley).

2.5.2 El Programa de Reforma del Periodo 2006-2012.

En este apartado se pretende dar cuenta de la definición de Administración Pública que nos ofrece, José Sanabria, *que la Administración Pública se ha definido tradicionalmente como el conjunto de actividades encargados de llevar a cabo las políticas y programas de los gobiernos. Desde estas perspectivas, la administración pública se centraría principalmente en la planeación, organización, dirección, coordinación y control de las operaciones de gobierno. (Juan José Sanabria: 1998:105).*

El principio fundamental de la *Ciencia de la Administración* en el sistema de Bonnin, corresponde a un concepto que el autor elabora y que se volverá un componente básico y evidente del discurso social y político hasta nuestros días: el interés público.

Se trata de un principio liberal y democrático, que reemplaza a la noción aristotélica de bien común, que hasta entonces y democrático, que reemplaza a la noción aristotélica de bien común, que hasta entonces tenía gran influencia en el pensamiento sobre los deberes de la autoridad pública. A diferencia del bien común, el principio del interés público admite y contempla diferentes orientaciones valorativas en las distintas personas, es decir, deja de asumir para el Estado un rol

paternalista, un mayor conocimiento de lo que es bueno, frente al ciudadano o súbdito.

En el mismo sentido, el principio del interés público no contiene una carga valorativa fuerte, como la noción del bien común, y por esto permite postular una Ciencia de la Administración Pública que sea también una ciencia social, es decir, que se base en el conocimiento de la realidad, antes que en la prescripción e ideales morales por parte de la autoridad. A partir de la orientación hacia el conocimiento de la realidad Bonnin y otros fundadores de la Ciencia de la Administración, realizan un trabajo colonizador en la constitución de las ciencias sociales. En palabras de Bonnin, en efecto, *“la Ciencia de la Administración debe partir del conocimiento de la realidad y orientarse hacia un interés común o interés público que está presente en las relaciones sociales mismas”*. (Ferraro: 2009:27,28).

Según Omar Guerrero para Chales-Jean Bonnin la definición de la Administración Pública se enriqueció es el desarrollo de su estudio, pasando de ser un concepto que: *“ es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”, a “una autoridad legal que, en forma similar a la justicia, salvaguarda a los ciudadanos y sus propiedades”, por lo que la Administración Pública así concebida, patentiza la vigencia del Estado de derecho, pues son de índole administrativa las leyes que protegen a los ciudadanos, conservan el orden público y garantizar la probidad y los conocimientos del administrador público.*(Bonnin,Charles: 2004:94).

Bonnin planteó la necesidad de un código administrador que se organizara al interior de la Administración Pública su dirección, organización de la autoridad administrativa, funciones, atribuciones y acción; para el ciudadano reglas seguras en la gestión de asuntos públicos, garantizando que se otorgarían de forma similar en cuanto a la conducta y decisiones. El código administrativo debe ser una pieza integrada por normas constitutivas e invariables, así como de disposiciones fundamentales que dirijan a la administración y al ciudadano, pero que puedan variar según condiciones de importancia general en forma de reglamentos y disposiciones secundarias.

Encontramos también otra definición de la Administración Pública contenida en el diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia que nos dice, que “ Administración Pública es parte de la autoridad pública que cuida de las personas

y bienes en sus relaciones con el Estado, haciéndolos concurrir al bien común, y ejecutando las leyes de interés general; a diferencia de la justicia que tiene por objeto las personas y bienes en sus relaciones particulares de individuo, aplicando las leyes de interés privado.

La administración considera a los hombres como miembros del Estado, y la justicia como individuos; ésta se ejerce por, audiencias, tribunales supremos, y aquellas por los alcaldes y ayuntamiento, jefes políticos etc. (Escriche: 1851: 90-91)

La idea del Estado fue mencionado por primera vez por uno de los clásico como lo es Maquiavelo, posteriormente autores como Hobbes, Locke y Montesquieu, entre otros, contribuyeron a conformar un concepto más amplio del mismo. Tomando como referencia a estudiosos contemporáneos diremos que: *el Estado es “el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer sobre un territorio determinado” (Zafra: 1990:74).*

El término Estado ha sido desarrollado extensamente, por lo que supone distintos tipos y particulares nacionales; sin embargo, con el fin de contextualizar el objeto de estudio nos referimos al Estado Regulador que se caracteriza por llevar a cabo prácticas y reglamentaciones, mediante las cuales pretende enfocar la estructura de unas industrias o servicios públicos, a fin de minimizar costos de transacción, ser más eficiente y buscar la equidad en el mercado en apego con el interés social. *La función reguladora establece el balance entre los regulados, las autoridades y los usuarios, manteniendo la legitimidad en sus decisiones (Lopetegui, Gustavo: 2004: 52).*

El Estado reconoce que es necesario readecuar la forma de llevar a cabo sus responsabilidades, mediante una administración pública que prevea implementar mecanismo que mejore su gestión, al acercar y cumplir las expectativas de la ciudadanía acorde con la exigencia de pronta resolución de asuntos o trámites.

En la época actual el Estado amplía su participación y acciones ante una sociedad en continuo movimiento que se organiza, representa, protege y desarrolla. *El Estado aumenta o disminuye su intervención ante el contexto nacional e internacional, por lo que reorienta su organización, atribuciones y funciones, revalorando su relación con la sociedad, adoptando situaciones contemporáneas como el gobierno eléctrico y procesos tecnológicos, entre otros, a fin de mantener y desarrollar el bien común. (Aguilera Hintelhalher 2006: XIII.XIV).*

La administración pública está vinculada a la función administrativa del Estado, conteniendo para su ejecución estructuras y procedimientos complejos y en donde la finalidad permanece siendo el interés público.

En la búsqueda del cumplimiento de éste fin en la época contemporánea se han generado diversas formas de mejorar su cometido, entre los que destacan la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Buen Gobierno (BG).

En 1972 se constituyó un organismo público internacional de carácter intergubernamental nos referimos al Centro Latinoamericanos de Administración para el Desarrollo (CLAD). Su creación fue respaldada por la Asamblea de las Naciones Unidas con la idea de establecer una entidad que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, como un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social, siendo el concepto de buen gobierno una constante en sus acciones.

Los países miembros del CLAD son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Los esfuerzos del CLAD para un Buen Gobierno se han consignado en las declaraciones suscriptas por los representantes de los países miembros. A continuación sintetizamos tales declaraciones.

Cuadro 2.5 Declaraciones del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Declaraciones	Lugar y año	Compromiso, Objetivos y Declaración.
Carta Iberoamericana de la Función Pública	Bolivia 2003	<p>Compromiso</p> <ul style="list-style-type: none"> -Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública. -Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismo de gestión llamando a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana. -Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito (Carta

		Iberoamericana 2003:5)
Código iberoamericano de Buen Gobierno	Uruguay 2006	Compromiso: -“Contribuir a dignificar socialmente el servicio público y permitir a sus integrantes autoridades y funcionarios- sentir el orgullo de realizar una labor esencial para su comunidad” (Código Iberoamericana 2006: 2) a través del establecimiento de obligaciones y principios del buen gobierno.
Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico	Chile 2007	Objetivos: - Determinar las bases conceptuales y los componentes que constituyen el Gobierno Electrónico para Iberoamericana. - Definir los contenidos del derecho de los ciudadanos a relacionarse de forma electrónica con sus Gobiernos y Administración Públicas. - Servir como orientación para el desarrollo y la consolidación de modelos nacionales de participación ciudadana en la gestión pública. - Recrear el necesario vínculo de confianza de los Gobiernos y sus respectivas Administraciones, en los ámbitos nacional, regional y local, con los ciudadanos y las ciudadanas, facilitando la información, la comunicación y la participación de éstos. -Contribuir el cumplimiento de los compromisos emanado de instrumentos internacionales relativos a los derechos internacionales relativos a los derechos humanos, suscritos y ratificados por los Estados” (Carta Iberoamericana 2009:3).
Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI	República Dominicana 2010	Declaración. “I. El legado histórico de la administración pública latinoamericana. II. Trayectoria reciente de la gestión pública: avances y problemas. III. La agenda modernizada de la gestión pública iberoamericana en el siglo XXI; los objetivos orientadores”. (Gestión Pública Iberoamericana 2011: 2).
Consenso de Asunción	Paraguay 2011	Objetivos: Reafirmar la implantación del Código Iberoamericano de Buen Gobierno. -Profundizar la aplicación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. -Impulsar y desarrollar los contenidos de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. -Fortalecer el Alto Gobierno. -Continuar la adopción de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. -Agilizar la aplicación de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana” (Consenso de Asunción 2011:3)
Declaración de	México 2011	Compromiso Ministerial para impulsar una Regulación efectiva en

Nota: Elaboración propia con documentos del Consenso de Asunción Paraguay, CLAD; 2011.

No conocemos el detalle de los resultados de tales ejercicios en cada país, lo cual sería motivo de una investigación pertinente y necesaria, sin embargo, en el documento denominado: “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI” se especifica que algunos casos iberoamericanos han seguido adecuadamente esta línea de acción y han obtenido buenos resultados, mejorado la eficiencia, la efectividad y el control público de las políticas. “Otros, en cambio, hicieron un traspaso de funciones sin el debido control público del proceso, empeorando la calidad de las acciones, como ocurrió en ciertos casos en el área social. De allí es posible concluir el uso del mecanismo de control institucional y social adecuados” (Consenso de Asunción 2011:2)

Para los países miembros del CLAD el Buen Gobierno se han convertido en una constante dentro de la Administración Pública Federal. En México en la época actual los esfuerzos de integrar el Buen Gobierno, aunque no definido como tal, han sido incluidos en su actuar.

Sin embargo, la manera en la que se ha llevado a cabo la actuación cotidiana de las entidades y/o dependencia de la Administración Pública Federal (APF), observamos que ha sido un tema en el que el Presidente C. Felipe Calderón Hinojosa y sus predecesores, Vicente Fox Quesada, Ernesto Zedillo y Ponce de León y Miguel de la Madrid Hurtado, han puesto particular atención. Circunstancias por la que incorporaron en los programas sexenales en cuestión acciones encaminadas a establecer de manera definitivo el cambio relativo a la regulación, transparencia, simplificando administrativa y rendición de cuentas.

En las dos últimas décadas la modernización administrativa ha sido parte de las agendas públicas bajo la denominada Nueva Gestión Pública (NGP), que a través de acciones reguladoras sencillas pretende mantener la interrelación entre los distintos actores. Aunque de los programas presentados por los tres últimos gobiernos en materia de modernización administrativa, existe poca evidencia que permita conocer su contribución a fortalecer la administración pública, su desempeño y su relación con la ciudadanía. (Pardo: 2010:440)

Para los fines de nuestra investigación diremos que como antecedentes del Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal 2008-2012 (PMG), se encuentran unos programas sexenales anteriores: “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000” (PROMAP).

El PROMAP se estableció de manera obligatoria para todas las dependencias de la APF y entidades paraestatales su compromiso y colaboración para propiciar, en el ámbito de su competencia, un sano desarrollo de la actividad económica, por lo que en cumplimiento del programa se elaborarían los diversos programas y acciones que implicarían la reorganización de su actuar cotidiano; eliminando las funciones duplicadas, homogeneizando los estándares de calidad, determinando los mecanismos de rendición de cuentas y de sistemas de información.

En lo correspondiente a los recursos humanos se planteó la necesidad de contar con un Servicio Profesional de Carrera, el cual sería fundamental para el desarrollo administrativo buscando con referencia a los sistemas de información se dio origen al “Programa de Desarrollo Informático 1995-2000”.

Como parte de sus atribuciones la SECODAM sería la entidad responsable de la verificación periódica de seguimiento y evaluación a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El diagnóstico se concentró en las siguientes áreas de oportunidad 1.- Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental 2. Centralismo 3. Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno; y 4. Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos. (Pardo: 2010:440)

A partir de dichas áreas se puntualizaron dos objetivos generales, conteniendo cuatro subprogramas esenciales, los que se enuncian a continuación.

Cuadro 2.6 Objetivos generales y subprogramas del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)

Objetivos generales	Subprogramas
<p>-Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.</p> <p>-Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participación y Atención Ciudadana. • Descentralización y desconcentración administrativa. • Medición y evaluación de la gestión pública. • Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Nota: Elaboración propia con información del Programa de Modernización de la Administración Pública 1993-2000 (PROMAP).

Adicionalmente y en busca de la transformación de la Administración Pública Federal, el cambio en la regulación y procedimientos, y modificación de conductas de los servidores públicos se incluyeron dos líneas estratégicas: Implementación y Calendario de actividades.

El mismo programa insertó los avances que a la fecha de su publicación había realizado la SECODAM en temas fundamentales (Ver cuadro 2.6)

Cuadro 2.7 Síntesis de Características de la SECODAM.

Acciones Realizadas con la SECODAM de Diciembre de 1994 a Diciembre de 1995.
-Adecuaciones a la estructura orgánica de la Administración Pública Central.
-Órgano de Auditoría Superior de la Federación.
-Desregulación Económica.
-Opinión sobre servicios públicos y programas sociales.
-Descentralización.
-Sistema Electrónico de contrataciones Gubernamentales (SECG, ahora COMPRANET).
-Eventos de difusión del desarrollo administrativo

Nota: Elaboración propia con información del Programa de Modernización de la Administración Pública 1993-2000 (PROMAP).

EL PNCTDA tomó como elementos legales para sus asuntos a) Disposiciones Legales Aplicables, Ley de Planeación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la misma (LOPSRM), Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP); b) Participación Social, a través de la colaboración de la ciudadanía, mediante diversos medios (encuentras por correo directo e internet, reuniones de temas específicos, como lo son: corrupción, calidad en los servicios públicos, participación ciudadana y transparencia. (Programa Nacional de combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCTDA. Abril 2002).

Es importante destacar que las modificaciones al marco conceptual, los ordenamientos legales y disposiciones que regulan la gestión de la Administración Pública Federal, se orientaron principalmente a lo relacionado con los servicios

personales, el presupuesto, las adquisiciones, la obra pública y los bienes federales.

Los programas informáticos utilizados para transformar el actuar del gobierno fueron. (Ver cuadro 2.7).

Cuadro 2.8 Programas Informáticos del Programa Nacional de Cambio a la Corrupción Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo. (PNCTDA).

Programas	Características
COMPRANET:	Hacer eficiente y transparente el proceso de contratación.
TRAMITANET:	Consulta ágil sobre los requisitos, lugares costos y tiempo de resolución para efectuar trámites.
DECLARANET:	Hacer expedido, oportuno y sencillo el proceso de declaración patrimonial de los servidores públicos.
NORMATIVANET:	Asesoría por medios electrónicos sobre aspectos legales, normativos y de procesos administrativos.
PÁGINA INTERNET SECODAM:	Rendición de cuentas de la dependencia hacia la ciudadanía.

Nota: Elaboración propia con información del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCTD).

Por lo que corresponde a la mejora regulatoria, se utilizó la modificación a toda aquella normatividad que no implicara cambios a las leyes, considerándose únicamente normas administrativas, manuales, catálogos, bases, lineamientos y reglamentos; en el mediano plazo se representarían las propuestas de modificación a las leyes respectivas y suplementariamente se disminuirían los requerimientos a la Administración Pública Federal por parte de la SECODAM.

El PNCTDA fue un programa conformado de manera integral a partir de un diagnóstico apegado a la realidad, con acciones específicas para cada línea definida, así como indicadores correlacionados con cada acción y que mostrarían en cada una de éstas el avance en el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, al no llevarse a cabo las modificaciones pertinentes el marco jurídico se limitó su efectividad en su ejecución e importancia, tal como ya señala José Juan Sánchez “en el gobierno de Vicente Fox Quesada (2001-2006) dio inicio la que dominaron época de la innovación administrativa”, mediante la puesta en marcha del Modelo de Innovación Gubernamental elaborado por Ramón Muñoz (Oficina de Innovación Gubernamental 2001). No obstante que el documento oficial fue el programa de Combate a la Corrupción y el Fomento a la

Transparencia y Desarrollo Administrativo (PNCTDA), la idea de la innovación fue un distintivo de la primera parte de la administración de Vicente Fox Quesada (SECODAM, 2001). Posteriormente, el 6 de noviembre de 2002 se puso en marcha la estrategia denominada “Agenda Presidencial de Buen Gobierno” (Sánchez González: 2010: 32)

La Agenda presidencial del Buen Gobierno orientada a la innovación Gubernamental definió seis estrategias:

Primera: *Gobierno que cueste menos*. Alcanzar un gobierno eficiente; es decir, que haga más; que proporcione mejores servicios con menos recursos.

Tercera: *Gobierno profesional*. Desarrollar un gobierno profesional; en otras palabras un gobierno capaz de atraer y retener a las mejores mujeres y a los mejores hombres, así como de capacitarlos y evaluarlos permanente, para que le cumplan de manera siempre oportuna y eficaz a la ciudadanía.

Cuarta: *Gobierno digital*. Consolidar un gobierno digital. Aprovechar al máximo las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, no sólo para reducir la corrupción y transparentar la función pública, sino también para hacerla más eficiente y proporcionar servicios de mayor calidad.

Quinta: *Gobierno con mejora regulatoria*. Contar con un gobierno con mejora regulatoria, más ágil y flexible. Es decir, un gobierno que elimine el exceso de trámites sin abandonar sus responsabilidades.

Sexta: *Gobierno honesto y transparente* y principal característica de la gestión. Garantizar un gobierno honesto y transparente, sólo procediendo siempre con honestidad, se podrá derrotar a la corrupción, desterrar la prepotencia y el favoritismo en la toma de decisiones, y lograr que la ciudadanía confíe de nuevo en sus autoridades, como siempre debió ser.

Es importante destacar que el Código Iberoamericano del Buen Gobierno, emitido bajo el auspicio del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), fue suscrito en Montevideo el 23 de junio de 2006 y como representante avalado por el entonces Secretariado de la Función Pública Eduardo Romero Ramos.

Entre acciones contempladas en dicho código destacan la legalidad, la eficacia, y el interés general con enfoque al ciudadano, mejorando la calidad y acceso a la información y servicios, la transparencia, la capacitación de los servidores públicos y administración apropiadas de los recursos materiales y financieros conferidos.

A continuación se compara los enfoques de la Agenda Presidencial del Buen Gobierno el Código Iberoamericana del Buen Gobierno y el PMG (Véase cuadro 2.9).

Cuadro 2.9 comparativo: Agenda Presidencial del Buen Gobierno, Centros Latinoamericanos de Administración para el Desarrollo (CLAD) y PMG.

Agenda Presidencial de Buen Gobierno 58	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)	PMG
Estrategias	Documento	Sistemas
Gobierno que cueste menos		-Procesos eficiente -Racionalización de Estructuras
Gobierno de calidad	Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública 2008. Código Iberoamericano de Buen Gobierno 2006	-Trámites y Servicios Públicos de Calidad -Atención y Participación Ciudadana.
Gobierno profesional	Código Iberoamericano de Buen Gobierno 2006	
Gobierno digital	Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico 2007	- Gobierno Digital
Gobierno con mejora regulatoria	Código Iberoamericano del Buen Gobierno 2006	- Mejora regulatoria - Desregulación.
Gobierno honesto y transparente	Código Iberoamericano de Buen Gobierno 2006	

Fuente: elaboración propia con información de la Agenda Presidencial del Buen Gobierno, de los documentos del Consenso de Asunción CLAD y del PMG, 2011.

En suma, los tres últimos gobiernos presentaron programas sexenales encaminados a la modernización administrativa y con estrategias alineadas al Plan Nacional de Desarrollo (PND); tanto el PROMAP, la agenda del Buen Gobierno y el PMG, sin embargo, hubiera podido ofrecer más consistentes si hubiera resuelto previamente los problemas de los aparatos administrativos.(Pardo María del Carmen: 2010: 441).

La implantación del programa especial de mejora de la Gestión Pública en la Administración Pública Federal (2008.2012); la integración de modificar los procesos en la APF durante la actual gestión gubernamental, se reflejó en “El mensaje del pueblo” emitido por el C. Felipe Calderón Hinojosa, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en el informe de 100 días de su gestión.

El 2 de diciembre de 2006, señaló: *“Un cambio de Gobierno no significa refundar la Nación cada seis años. A lo largo de nuestra historia hemos construido instituciones sólidas que han reflejado demandas por los derechos sociales y políticos de los mexicanos. Pero también es cierto que para enfrentar los problemas que tenemos será necesario realizar cambios en instituciones y en política públicas. En todo esfuerzo de cambio, el objetivo central será que las instituciones públicas sirvan a los ciudadanos para que vivamos mejor”* (Prime Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón: 2006:3)

Posteriormente, el Presidente Calderón presentó el 2 de febrero de 2007 su primer ejercicio de regulación denominado: *“Acuerdo de Calidad Regulatoria”, en el que su propósito fue “... fijar los lineamientos que deberán ser observado en esa materia por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, a propósito de la emisión que pretendan hacer de regulación que tenga costos de cumplimiento para los particulares”.* (Acuerdo de Calidad Regulatoria artículo 1, 2007:1)

El 15 de marzo de 2007 se llevó a cabo la Presentación del Balance de inicio de gobierno, en la que el jefe del Ejecutivo puntualizó: *“Estamos resueltos a darle un nuevo valor a la función pública, el valor de la responsabilidad, de la honestidad, de la transparencia y el profesionalismo”* (El Gobierno Mexicano, Crónica Mensual .Presentación de balance de inicio de gobierno 4 marzo: 2007)

El planteamiento fue entendido como el inicio para generar un modelo de mejora de gestión continúa *“tal y como la semana el Programa de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal 2007-2012. Su aplicación permitirá valorar avances y atrasos y, eventualmente, establecer los nuevos términos de la gobernanza mexicana del siglo XXI*(Penagos García Sergio: 2008: 27)

La política del gobierno del Presidente Calderón, apoyaba por el Banco Mundial, *fue la de poner en práctica mejores prácticas y mecanismos de gestión. Sin negar los avances generados por las políticas de competencia, aplicadas en el sexenio anterior, el nuevo gobierno paso en práctica el modelo de mejora de la gestión plasmado en el Programa de Mejora de la Gestión 2007-2012. El programa se centró en asegura mejoras en los diferentes sistemas de gestión institucional* (Penagos García Sergio: 2008: 27)

Los motivos que impulsaron la creación del PMG en la Administración Pública Federal fueron:

- a) Enfocar la gestión a resultados y rendición de cuentas a ciudadanos más informados que exigen una entrega de bienes y servicios de calidad.
- b) Impulsar la nueva gestión pública con procesos innovadores.

- c) Renovar los mecanismos de participación más activa de la ciudadanía y,
- d) Desarrollar prácticas internacionales encaminadas a un Gobierno de Calidad

Cuadro 2.10 Objetivo1.- Incrementar la efectividad de las instituciones.

Estrategias	Línea de Acción.
Planificar la gestión institucional con enfoque a resultados, para facilitar la generación de valor a la sociedad u disminuir la orientación al cumplimiento.	<p>-Incrementar el ejercicio oportuno del gasto en la APF mediante la incorporación de modelos y directrices de planeación y gestión de recursos públicos.</p> <p>- planificar de manera coordinada las políticas, los objetivos y los procesos de las instituciones, vinculando la utilización de los recursos tecnológicos, humanos financieros y materiales de la institución, para alcanzar los objetivos de manera eficiente.</p> <p>-determinar el logro de los objetivos institucionales, en términos de calidad y oportunidad, así como su impacto en las prioridades nacionales.</p> <p>-Elaborar sistemas de información sobre gestión institucional, de acuerdo con los criterios y directrices que se emitan, que permitan conocer la eficiencia de la institución, para identificar las áreas de oportunidad de mejora del desempeño, así como el desarrollo de la gestión institucional.</p>
Fortalecer el desarrollo de los resultados humanos en la APF para facilitar el logro de los objetivos institucionales.	<p>-implementar políticas, modelos y prácticas exitosas de gestión de recursos humanos en las instituciones.</p> <p>-vincular la evaluación, del desempeño de los servidores públicos con la del desempeño institucional.</p>
Simplificar la regulación que rige a las instituciones y su interacción con la sociedad.	-Mejorar el marco normativo de las instituciones a través del proceso de calidad regulatoria para lograr mayor agilidad, certidumbre y menores costos de operación para la institución y los particulares.
Mejora y simplificar los procesos administrativos y sustantivos de la institución para incrementar su eficiencia y orientar la operación al logro de la misión y objetivos estratégicos.	<p>-incrementar la efectividad de las instituciones clave para el logro de los objetivos del PND, por medio de la automatización y definición de estándares en sus procesos, la racionalización de estructuras, el aumento de la eficiencia y la simplificación y mejora de sus trámites y servicios.</p> <p>-eliminar la duplicidad de procesos d las instituciones, así como aquellos que no contribuyen</p>

	al cumplimiento de la misión y objetivos estratégicos de las mismas.
Mejora las políticas normas y disposiciones de carácter general que emiten las instituciones globalizadas o instituciones coordinadas de sector.	-mejora la coordinación entre emisores de normatividad en temas comunes a fin de evitar la sobrerregulación y la duplicidad de obligaciones para las instituciones. -simplificar, integrar o eliminar requerimientos de información de las instancias globalizadoras o de las instituciones coordinadoras de sector a las instituciones de la APF.

Fuente: Elaboración propia con información tomada del Decreto de aprobación del PMG. DOF, 10 de septiembre del 2008.

Los objetivos del Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública federal, la globalización y la apertura democrática han contribuido en el creciente grado de exigencia de la sociedad, en relación a la calidad de los bienes y servicios, resultados de la gestión gubernamental. La mejora de la gestión de las instituciones de la APF tiene como propósito satisfacer las necesidades de la población, por lo que el éxito del programa debe reflejarse una mayor satisfacción de sus demandas.

Una prioridad de este gobierno es que la sociedad sea atendida con eficiencia, calidez y amabilidad en la cultura laboral y actitud de los servicios públicos y en la forma en que opera el gobierno federal.

Existe una creciente demanda de la sociedad para que las instituciones públicas incrementen su capacidad para generar resultados con valor público y social. Para lo cual es indispensable establecer mecanismo para lograr mayor eficiencia y rendimientos, mediante la reducción y simplificación de la regulación existente, la mejora de procesos administrativos, la eliminación de duplicidad de funciones, procesos y programas de gobierno.

Para lograrlo, las instituciones públicas requieren de personal capacitado y apto para el desempeño público, por lo que deberá intensificarse la profesionalización y la evaluación de la contribución de los servicios públicos, ligados sus resultados a los de la institución. La evaluación y dedición permanente debe ser elementos críticos y centrales para mejorar el proceso de toma de decisiones, de tal manera

que éste se concentre en aquellas actividades de verdadero valor agregado y produzcan el resultado y el impacto.

2.6 Cultura laboral y Nueva Gestión Pública

En los años ochenta y noventa, con la idea de reducir el tamaño del Estado, y con el ejemplo de los cambios que sufrían las empresas por el empleo de la tecnología y la información para sobrevivir en un ambiente de rápidos cambios y de mercados saturados, se perfila la visión de reemplazar la vieja Administración Pública por construcciones teóricas y doctrinales que ofrecen técnicas tendientes como la cultura laboral a lograr la eficacia, la eficiencia y la calidad en la prestación de servicios públicos basados en experimentos exitosos de innovación. Así aparece la Nueva Gestión Pública, los modelos posburocráticos y la reinención del gobierno.

Michael Barzelay en 1992 en su obra Atravesando las burocracias. Una nueva perspectiva de la administración pública. Sostiene la necesidad de romper con el viejo paradigma burocrático que se muestra disfuncional para los nuevos tiempos. Propone un paradigma posburocrático que para su puesta en marcha requiere el cambio de valores en la organización burocrática. Los siguientes pares de proposiciones resumen las principales líneas del cambio de una cultura burocrática tradicional, a una cultura en que predominan, como en la organización empresarial globalizada, una gestión de calidad enfocada a las necesidades del cliente. (Barzelay Michel: 1998:47).

La cultura laboral refiere una orientación con alto impacto, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración creativa dentro de un contexto de innovación. Según Sonia Ospina menciona que *está basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas, apoyadas por la práctica profesional en el contexto del trabajo. (Ospina: 1993:39)*

Por su parte Metcalfe sostiene que la cultura laboral *es mantener el control para entrar en juego las características de la gestión, ingenio, creatividad, riesgo y resolución de conflictos. (Metcalfe: 1999: 54)*

La cultura laboral supone la aceptación de nuevos cambios de responsabilidad de dirigir un sistema cuando no es posible el control. Es un proceso de adaptación que avanza por experimentación, aprendizaje e innovación en un entorno cambiante. Es un concepto que puede aplicarse en el gobierno con mayor amplitud que el control, precisamente porque las instituciones requieren una

cooperación intensa y prolongada entre muchas organizaciones. Por eso mismo es difícil, ya que requiere una acción común en presencia de intereses organizados diferentes.

La cultura laboral se ha intentado definir como un conjunto de valores de conocimientos, ideologías, normas cotidianos para alcanzar los fines de la organización como la eficiencia dentro de las restricciones de las instituciones, *debido a que involucra un conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales, colectivas y públicas en las instituciones en las que se desenvuelven (González Paramo: 1997:21)*

Por su parte, Uvalle sostiene que la cultura laboral no tiene un concepto claro, *sólo realiza aportaciones a su funcionamiento y operación cotidiana. Su ventaja reside en la creación de capacidades que se orientan para que los gobiernos sean más eficientes. (Uvalle: 1998:19).*

En este caso, cultura laboral en la Nueva Gestión Pública significa, conducir, controlar, manipular, realizar al sistema de conocimientos, ideologías, valores, normas cotidianas referidas a la complejidad del gobierno y la administración pública, significa saber conducir un país, una ciudad, una comunidad con los nuevos conocimientos, ideologías, valores, normas. Por tanto, la cultura laboral se relaciona con los proyectos de vida que se formulan de manera institucional. Se vincula con lo que es la sociedad contemporánea y hacia quienes quiere llegar.

De este modo, la cultura laboral orientada a las instituciones de gobierno a proporcionar las capacidades tecnológicas, organizativas y funcionales para que las decisiones y las acciones de gobierno tenga no sólo la lógica argumentativa, sino la consistencia en el momento de su implementación.

En este sentido la cultura laboral puede definirse como el conjunto de aptitudes que tiene como objeto transformar la organización pública, tomando en cuenta un conjunto de valores de conocimientos, ideologías, normas cotidianos para alcanzar los fines de la organización como la eficiencia dentro de las restricciones de las instituciones.

En general la teoría de la Nueva Gestión Pública consiste en que diversos organismos lleven sus relaciones entre los niveles jerárquicos, entre sus departamentos y entre individuos de manera eficiente para que de esta forma, las

dependencias sean más ágiles en su acción y se adapten a una cultura laboral de acuerdo a las exigencias del contexto.

La teoría de la Nueva Gestión Pública debe esforzarse por sistematizar la descripción de situaciones y explicar cómo una acción eficaz de parte de los administrativos públicos varía en dichas situaciones (Peter: 1990:513).

Desde el punto de vista teórico la Gestión Pública representa una orientación o un campo de interés que va con un mismo objeto incluye una diversidad e investigaciones empíricas. En el nivel práctico, la gestión corresponde al conjunto de políticas públicas para modernizar, transformar, la administración pública en un organismo más flexible, ágil, apto y capaz para dar atención a los requerimientos ciudadanos de un contexto de globalización como independencia mundial y rápido avance tecnológico. (Sánchez: 2001:21)

Sin duda, se puede afirmar que la relación que existe entre Nueva Gestión Pública y cultura laboral es la acción del gobierno implementando diferentes técnicas y métodos que conllevan a elevar los niveles de eficiencia y eficacia; parte complementaria de la Administración Pública a la cual provee de elementos teóricos y prácticos para que las demandas de la sociedad sean atendidas de manera satisfactoria.

Las propuestas de la Nueva Gestión Pública son tan amplias y variadas como su utilización. en esta se encuentran desde instrumentos, técnicas o tecnologías que por su propia naturaleza tiene un éxito circunstancial y cambian en extraordinaria rapidez, así como propuestas acerca de la mejor manera de vincular las relaciones entre las organizaciones públicas y los ciudadanos con relación al bien público. (Blanca Olías: 2001:3).

Estos planteamientos se encuentran entre las ideas de la Nueva Gestión Pública que en su conjunto tienen la pretensión de construir alternativas a los modelos tradicionales de gestión pública:

2.11 Planteamientos entre las ideas de la Teoría de la Nueva Gestión Pública.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES	CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	IMPACTO EN LA CULTURA LABORAL
1.-Reducción de tamaño de sector público	Es la reducción del sector público del tamaño de recursos, hábitos e influencias. La privatización es la herramienta más recurrente para justificar la ineficiencia del sector público y la supuesta superioridad del mercado para asignar recursos. El planteamiento de los promotores de la Nueva Gestión Pública es que existe una excesiva intervención que busca propiciar un mayor control	Para el Servidor Público se introducen cambios administrativos, eliminando empleados, recortando direcciones generales, se reduce el personal, el gasto en materiales, la compra de equipos,

	de la burocracia, el cual tiene un efecto que desactiva la libre competencia en el mercado.	disminuyen las inversiones. Se paraliza la Administración Pública.
2.Descentralizar las organizaciones:	Una de las aspiraciones más inmediatas de los reformadores ha sido terminar con el supuesto gigantismo de las organizaciones públicas. La descentralización tiene el propósito central acercar las organizaciones a los ciudadanos, aproximarse a sus necesidades y aspiraciones. La proximidad de los ciudadanos significa también llevar los centros de decisiones a los lugares donde los problemas se plantean.	Es un reto como servidor público estar bien entrenado para empezar a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados. Además se tendrá que percibir al usuario como un posible aliado en la búsqueda por resolver los problemas.
3.-Jerarquías	Eliminar la abundancia de escalones jerárquicos y de jefaturas intermedias es el siguiente paso. La idea central es disminuir los niveles jerárquicos.	Cambios de los esquemas de contratación y prestación de servicios.
4.-Ruptura del monolitismo	Es poner fin a las grandes organizaciones administrativas creando en su lugar organizaciones más pequeñas y mejorar el entorno.	Reducir las acciones de recursos.
5.-Desburocratización y competencia	El nuevo modelo es también una ruptura con los métodos burocráticos de gestión de los asuntos públicos y la producción de bienes y servicios.	Recae el peso en el servidor público para acotar trámites y aumentar los rendimientos, en términos de tiempo y movimientos.
6.-Desmantelar la estructura estatutaria	Uno de los obstáculos tradicionales y reiterados para una gestión basada a los resultados es la estructura estatutaria en los empleados públicos. La gestión del personal que más énfasis están poniendo las nuevas tecnologías requieren de instrumentos claramente incompatibles con la función pública. Las propuestas de la Nueva Gestión Pública afecta a dos aspectos: la estabilidad en el empleo y las retribuciones. El principio del puesto y retribución deben venir unidos.	Su propósito es que el servidor público debe ser rápido en crear técnicas innovadoras de personal, técnicas de máquinas y equipos, técnicas de servicios administrativos, entre otros.
7.-Clientelización	La Nueva Gestión Pública ha traído una visión de usuario de los servicios públicos. La noción de	Consiste en cambiar la estructura de trabajo del

	cliente, promovida por los reformadores, implica cambios radicales en la orientación de los servicios públicos. La introducción de concepto de cliente como innovador y renovador de servicio.	Servidor público dentro de su ambiente laboral, creando nuevos mandos, o eliminando otros, cambiando dependencias.
8.-Evaluación por resultados	Una de las características de la Nueva Gestión pública es el desplazamiento de los sistemas de control tradicional, esto se refiere el control de legalidad y financiero contable y su remplazo por evaluación de resultados. Esta última pone acento en los resultados de gestión y busca medir la adecuación entre los objetivos perseguidos.	Pagos de acuerdo a la productividad
9.-Administradores Públicos	La idea central del administrador se resume en la clase dejar que los servidores públicos gestionen. Esta afirmación supone un cambio entre relación políticos y gestores, la cual tiene como propósito separar la política de la administración.	Reforzar su capacidad de gestión para una mejor adaptación a los desafíos futuros.
10.-Responsabilidad	El tema de la responsabilidad es uno de los elementos centrales de la Nueva Gestión pública. En este panorama el gestor público no tiene incentivos distintos a los de mercado, por lo que se guía por el propio interés que tiene a buscar las oportunidades para el servicio y su propia promoción. La capacidad para decidir qué y cómo debe hacerse, implica rendición de cuentas y responsabilidad por la gestión. El gestor público responde ante las autoridades que le nombraron que son las que legítimamente ostentan el poder y la responsabilidad.	Ahora los servidores públicos están obligados a alcanzar objetivos en términos de crecimiento de la productividad.
11.-Potenciación de gestores y clientes	Enlazada con el fortalecimiento con el líder innovador, capaz de identificar oportunidades internas y externas, hacia como gestionarlas, los promotores de la Nueva Gestión Pública han realizado un nuevo concepto: la potenciación o la capacitación. Potencial o capacitar a los administradores públicos, es reconocer capacidades para tomar decisiones autónomas y asumir un papel activo en la definición de interés público.	Mejorar la atención al público y eliminar la presión social.

Fuente: elaboración propia tomada de Blanca Olías: 2001:3-28.

En suma, la Nueva Gestión Pública actúa como orientaciones, métodos y técnicas diversas como un conjunto de propuestas en función de los problemas propios, los objetivos alcanzar y las fuerzas de apoyo y resistencia al cambio como la cultura laboral. Más que un modelo es un conjunto diverso de instrumentos y orientaciones cuya finalidad es acabar con un modelo específico: el burocrático.

Las desventajas de la Nueva Gestión Pública, responder con una ideología propiciando una sola respuesta contenida a la diversidad de los problemas y las situaciones.

En primer lugar, la Nueva Gestión pública no tiene como objetivo las transformaciones en las instituciones políticas, es decir, incluye cambios culturales en las instituciones que afectan el ambiente laboral. En segundo lugar, existen cambios en el papel del Estado a través de unas modificaciones extensivas o destructivas de sus responsabilidades ante la sociedad.

En síntesis los cambios bajo la visión de la Nueva Gestión Pública, han sido incrementar la eficiencia y eficacia del sector público mediante nuevas disposiciones institucionales que orienten el comportamiento de sus actores externos e internos a un cambio cultural.

En este sentido, *el modelo administrativo es la representación simplificada, simbólica que proyecta una realidad administrativa presente, pasada en propuesta, mediante una combinación de enfoques, métodos o categorías de análisis, convencionalmente aceptadas para articular las normas, los propósitos, las funciones, estructuras, los procesos, actividades, patrones de comportamiento y otras variables significativas de una organización o de parte de ella (Poder Ejecutivo Federal: 1998:111).*

La cultura laboral se complementa con su calidad y control total, concebido como un sistema eficaz para coordinar el mantenimiento de la misma por medio de los esfuerzos de varios grupos al interior de una organización, reduciendo costos, llegando a cero defectos y maximizando la satisfacción del cliente, tanto como interno y externo siendo los primeros titulares de las dependencias públicas y los segundos, la ciudadanía, destinataria de la actuación pública, en la provisión de bienes y servicios.

El ser eficiente debe producir un cambio cultural permanente en el personal de nuestros órganos institucionales, deben ser sensibles para garantizar la plena satisfacción de los objetivos de las dependencias y entidades públicas.

La eficiencia y eficacia en las instituciones, ha cobrado un cambio en el ámbito nacional e internacional; al parecer, todas las instituciones, organismos y personas opinan que su trabajo es de calidad, pero pocos son los que llegan a reconocer diferencias propias para superarlas.

Por ello, en el proceso de cultura laboral se requiere de la participación activa de todos los funcionarios firmemente convencidos para alcanzar el éxito, no olvidemos que la idea del cambio cultural se logra a través de la comunicación y concientización.

El aparato público debe demostrar su efectividad con una gran sensibilidad sobre los problemas y demandas sociales, son capacidad de articular esfuerzos en aspectos concretos, bajo la definición de metas e instrumentos de respuestas aceptables, así como garantizar una forma de pago y permanente calidad total al hacer las cosas.

El cambio cultural mediante la implementación total, se postula como el establecimiento de la gobernabilidad, como satisfacción social, la garantía y prestación estratégica de servicios públicos generales; todo enmarcado en demandas y necesidades sociales.

Al incorporar otros elementos entre lo antiguo y presente y reconociendo sus aportaciones para su análisis. Dicho en otros términos, lo pasado se contrapone en el cambio cultural solamente para caracterizar lo segundo en sus cambios sustanciales o cualitativos. Esta afirmación se efectúa a reconocer que la modernización proviene no solamente de una ruptura con viejos moldes, sino que, en términos de experiencias.

2.12 Implicaciones como Cambio Cultural de acuerdo con la Nueva Gestión Pública.

Implicaciones en la cultura laboral	Impacto en la cultura laboral
1.-El reconocimiento de una necesidad de cambio, adaptación, innovación, y superación de las condiciones obsoletas que viva un sujeto y signifiquen riesgos de subsistencias, liderazgo, permanencia o deterioro, además	Cambio radical de las formas de hacer y actuar por parte de los servidores públicos.

que atente contra sus principios vitrales.	
2.-Entre experiencias basadas que hayan sido, y sean tanto como funcionales, como adecuadas a los fines presentes con condiciones nuevas y actuales que representen un movimiento evolutivo.	Transformación de los patrones culturales y esquemas individuales dentro y fuera de la institución.
3.-La construcción de modelos organizativos capaces de una adaptación y en el presente de una disposición y capacidad de adecuación futuras.	El administrador tiene que hacer más con menos. Tomar en cuenta costos, incrementar la disciplina de la fuerza de trabajo y resistir las demandas excesivas de la institución.
4.-La búsqueda constante y aplicación de medios científicos y tecnológicos que favorezcan la comprensión, y control de fenómenos en condiciones favorables para el que pretende un cambio cultural.	Necesidad de hacer énfasis en los resultados y no en los procedimientos.
5.-Una congruencia entre fines y medios que impida un cambio cultural la pérdida de objetivos primarios.	Dejar atrás viejos estilos de administración pública y promover una mayor flexibilidad en el establecimiento de estímulos.

Fuente: Elaboración propia tomada de Blanca Olías: 2001:3-28.

La mención de estas condiciones permite deslindar los alcances de la cultura laboral, evitando señalamientos indiscriminados sobre posibles acciones de carácter cultural. En virtud de esta prevención, es pertinente identificar cuando no se presenta o no existe un paso evolutivo hacia un cambio cultural.

En este sentido, el fenómeno de la calidad se está manifestando como una herramienta fundamental para mejorar los procesos tanto productivos como de cualquier otra dimensión cultural; busca conseguir la coherencia entre las necesidades y expectativas de los medios por una parte, y la eficiencia en los objetivos.

Lo anterior plantea el impacto del cambio cultural radical en la forma de hacer y actuar por parte del personal. Supone una transformación en los patrones y esquemas individuales dentro y fuera de la organización.

Una cultura organizacional enfocada a la calidad total puede acelerar su grado de éxito dentro de las instituciones; ello obliga a plantearse como un conjunto de acciones a seguir por toda la organización, proponiéndose el logro de resultados a corto, mediano y largo plazo.

El proceso inicia con una revisión organizacional de la institución que propicie el paso de una estructura jerárquica y burocrática, donde imperan las órdenes superiores sin consecuencias, a una en la que se centra en las personas, como

elemento básico para la consecución de los objetivos. Propugnando para ello, nuevos valores en los que prevalezca la motivación, reconocimiento, participación de todas las personas que integran la institución para el logro de las metas planteadas.

Sin duda, es necesario que exista una cultura para que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir del cual la cultura laboral encuentre su capacidad, honestidad, dedicación, eficacia es la forma de alcanzar su propia realización.

Impulsar un servidor público una cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficacia y dignidad en la prestación del servicio público, además que fortalezca los principios de responsabilidad.

De acuerdo con todo lo anterior entendemos que la cultura laboral surge cuando los individuos hacen un pacto de vivir en sociedad se comprometen a alcanzar objetivos comunes, considerando que unidos pueden realizar mayor números de actividades para satisfacer plenamente sus necesidades, que de manera aislada, tienen que adaptarse al medio ambiente que los rodea, primordialmente para sobrevivir y más tarde para generar calidad de vida, lo que implica una serie de costumbres, usos, tradiciones, mitos, símbolos, que promueven y hacen adoptar determinados valores, creencias, actitudes y sentimientos, estos elementos le dan una personalidad a esa agrupación humana, que se traduce finalmente en cultura laboral como una sociedad organizada. Para complementar se puede decir que es un conjunto de símbolos que engloban los ritos, un lenguaje común, estándares de actuación que fortalecen una identidad y facilitan la integración social para superar los obstáculos naturales de las instituciones.

La cultura laboral abarca aquellas relaciones individuales representadas por elementos físicos, hábitos, actitudes y patrones de comportamiento, transmitidos históricamente, que establecen principios, creencias y formas de pensar para la sociedad, que durante su evolución se consideran como correctas; el concepto tiene dos niveles: el objetivo, que es la parte visible, se puede percibir, son las herramientas empleadas para lograr la subsistencia y el desarrollo, más adelante

heredan una personalidad, es el nivel objetivo, premisas básicas para determinar las acciones y el buen camino de los individuos; *es un marco de referencia compartido; son valores aceptados por el grupo de trabajo que indican cuál es el modelo esperado de pensar y actuar frente a situaciones correctas pero señala las prioridades y preferencias globales que orientan a los actos de la organización. (Harmon: 1999: 44)*

La organización formal exige una ordenación y correcta asignación de funciones para llegar a los fines correspondientes de su creación, por tanto los integrantes deben apearse al tipo de estructura institucional, el cual cuenta con procesos y reglas de funcionamiento bien definidas, mismas que al ser adoptadas por las instituciones públicas para su cumplimiento adquieren ciertos valores y creencias, éstos determinan el modo de comportamiento y formas de abordar o solucionar los problemas, peculiares y característicos que le confieren una personalidad, es aquí donde se manifiesta la cultura laboral.

La cultura laboral hace referencia a las presunciones y creencias básicas que comparten los miembros de una institución, organización, adoptadas en la medida que soluciona sus problemas de adaptación externa e integración interna, que por sus resultados son consideradas válidas para traspasarlas a los nuevos miembros; sobresale notablemente el factor subjetivo al entenderse como *los modos de pensar, creer y hacer cosas en el sistema, se encuentren o no formalizados. Estos modos sociales de acción están establecidos y son aplicados por los participantes mientras pertenecen a los grupos de trabajo, incluyendo formas de interacciones comunicativas transmitidas y mantenidas en el grupo, tales como lenguajes propios del sistema, liderazgos internos o preferencias compartidas. (Etkin: 1989:201).*

Los elementos a través de los cuales se puede identificar la cultura labora de la Nueva Gestión Pública en una institución como el IMSS son los hábitos y modos de una conducta aprendidos, que se convierten en estrategias para la consecución de objetivos; la actitud de compromiso y de servicio de los funcionarios públicos; las actividades rutinarias que incluyen en la difusión o estancamiento de valores; en general por el sistema compartido de valores, mitos y creencias que definen el comportamiento del personal de la institución.

La cultura institucional es un modo de vida, un sistema de creencias y valores, una forma aceptada de interacción y de relaciones que caracterizan a una organización (Quiroga: 1987: 115) es un sistema simbólico creado, aprendido y transmitido internamente en la organización, con

objeto de enfrentar las demandas del entorno en el cumplimiento de su misión (Pariante Fragoso:2001:206). Se ha dicho que la organización formal surge con el fin de alcanzar objetivos comunes, por medio de reglas y programas diseñados conscientemente para suministrar y enfrentar las demandas de la sociedad en la que se encuentra inmersa, razones que llevan a la creación de premisas y valores sobre los que gira su funcionamiento, de esta manera se produce una estrecha vinculación entre la institución y su entorno, es inminente que para darle un verdadero sentido de servicio, la forma de la organización y las prácticas deben permanecer ligadas a las necesidades o expectativas de la población afectada.

La coyuntura del país influye de manera directa en los valores y creencias adoptadas por los servidores públicos, resulta esencial para la cultura institucional considerar el vínculo y el impacto social, a fin de que la forma de organización vaya acorde con la razón de ser de la institución y evitar así que sobre la marcha sean copiadas formas de organización de otros países, ya que parece *sencillo intentar esta copia de un modelo probadamente eficiente en su lugar de origen, porque no se entendía que un modelo es también un producto cultural, que no puede ser trasladado sin tomar en consideración las variables culturales que constituyen el modelo, ni tampoco las propias de la cultura en que este modelo deberá adaptarse (Pariante:2001:206).*

Las organizaciones latinoamericanas siguen modelos organizacionales occidentales, pero en lugar de caracterizarse por la eficiencia, presentan un conjunto de comportamientos anómalos al modelo, contradictorios con su espíritu y, en definitiva, son acusados de ineficientes, lentas, burocráticas, poco modernas, entre otros. Como el modelo no puede ser cumplido, dado que ha demostrado su eficiencia en otras latitudes, se busca la fuente del fracaso en los propios latinoamericanos, que son entonces caracterizados como flojos, ineficientes, poco comprometidos, paternalistas, entre otros. (Rodríguez: 1999: 137)

Particularmente en México, respecto a la forma de organización que poseen las instituciones, actualmente se aprueban programas de acción o leyes que intentan promover el desempeño, promoviendo nuevos criterios de dirección, diferentes patrones de comportamiento, basados en la planeación estratégica, sin embargo éstos elementos de transformación presentan serias limitaciones al momento de la implantación, enfrentándose con barreras sindicales y prácticas administrativas totalmente desvirtuadas, mismas que a través del tiempo los servidores públicos han trasladado a sus actividades cotidianas.

En concordancia, para efectos de la presente reflexión teórica resulta relevante hacer un bosquejo de la cultura laboral institucional en la administración pública, inicialmente debido a las características que muestran su estructura y procesos, se puede definir que actúan bajo una forma de organización burocrática, ejemplo de racionalidad con conceptos básicos de autoridad legal, selección basada en competencia, especialización de funciones, los cuales han sido desplazados de la práctica institucional, proyectando una cultura organizacional de incertidumbre, con vicios y defectos implícitos en el desarrollo de valores y creencias.

A nivel nacional el crecimiento acelerado de la burocracia responde a la creciente complejidad de la vida social, exigentes de servicios públicos, pero también a la concentración del poder y centralización de funciones estatales, *sobre todo en las comunidades culturalmente heterogéneas con tradiciones históricas específicas, el centro debió recurrir a tales estructuras para someter y sustituir a los poderosos las provincias, establecer la autoridad central y recaudar impuestos (Kamenka: 1981:14)*. Es así que los problemas sociales se convierten en factor determinante, ya que para darles atención y seguimiento se requiere una forma de organización racional, que implica un cuerpo de funcionarios ejecutores de las actividades institucionales; el desarrollo socioeconómico de la región vislumbra el grosor y efectividad del aparato estatal.

Destaca el aspecto efecto cuantitativo de la burocracia debido a la condición como México como país subdesarrollado económicamente, detonante de carencias y causa de innumerables demandas sociales, sin embargo el gobierno se creó la necesidad de regular y practicar en cualquier asunto de índole público, en el cual vertieran fines comunes, tratando de acapararlos empleando recursos y aumentando su ámbito de aplicación. *Así se ve la burocracia como una forma de gobierno, el gobierno de los funcionarios, caracterizado por su tendencia a invertir, a exceder sus propias funciones (Kamenka: 1981:49)*, motivo por el cual se da un proceso de expansión desmesurado, a raíz de alcanzar el ideal del bienestar común, mandato público del Estado.

En el nivel individual la desviación del término burocracia impacta negativamente en la cultura laboral, en el desempeño de los funcionarios públicos, con el excesivo uso de normas, la centralización de funciones; es aislamiento de cada

categoría y la presión del grupo sobre el individuo, así como *la rigidez con que se determina el contenido de las tareas, las relaciones humanas necesaria para su cumplimiento, hacen difícil la comunicación de los grupos entre sí. Las dificultades que de ello resultan, en lugar de imponer la modificación del modelo, son usadas por los individuos y los grupos para mejorar su posición en la lucha por el poder en el seno de la organización (Crozier: 1969: 81).*

En otro escenario se traduce en falta de profesionalización, concepto asociado con la esencia de la burocracia, precisamente manipulable por aquellos poseedores de conocimientos y aptitudes, en teoría, los puestos directivos o de rango superior, son ocupados por los más preparados; lamentablemente en la práctica institucional en México, la estructura se ve penetrada por el tráfico de influencias, la herencia al cargo e intereses personales.

Como ya se ha mencionado la cultura laboral en las instituciones públicas carece de valores, lo cual significa que los patrones de comportamiento adoptados realizan actividades con fines y actitudes negativas que ha traspasado entre los funcionarios, determinando formas de pensar diferentes para el impacto social deseado, creencias diferentes, distantes de generar sentido de identidad institucional, arrojando una imagen de ineficiencia.

2.6.1 Nueva Gestión Pública que Inciden en la Cultura Laboral.

Como ya se ha mencionado en el capítulo dos, La teoría de la Nueva Gestión Pública descansa en la idea que una administración pública en la que el mercado y el consumidor son los focos principales, debe permitir importar principios de la administración privada a la administración en el sector público. Entre dichos principios, encontramos:

- a) Poder discrecional a los nuevos gerentes con el fin de lograr mejores resultados.
- b) Centralización del control con el objetivo de mejorar el funcionamiento de las organizaciones y desarrollar una cultura organizacional basada en la eficiencia y
- c) La implementación de medidas e indicadores de productividad con el fin de garantizar mejores resultados.

Para los gobiernos locales, éste nuevo gerencialismo implicó tres temas principales:

- 1) Énfasis en límites presupuestales, recorte de gastos y aumento en la productividad y eficiencia en los organismos públicos.
- 2) La descentralización o devolución de responsabilidades administrativas a los gobiernos locales, especialmente en términos de devolución de recursos presupuestales, y
- 3) El desarrollo de nuevas prácticas administrativas relacionadas con el establecimiento de estándares de calidad y productividad y sistemas de pago basados en incentivos por productividad y cumplimiento de metas.

Asimismo podemos decir que el rompimiento de los postulados de la administración pública tradicional se refleja en los siguientes cambios en las organizaciones gubernamentales, descritos por Dunleavy y Hood (Guerrero Omar: 1999: 137) y caracterizados por otros autores como Van Helden y Ter Bogt como elementos instrumentales (Dunleavy y Hood: 1994:28).

- 4) Establecimiento de métodos contables y presupuestales en donde los costos se evalúan con base en los resultados y, estos a su vez, se miden de acuerdo a indicadores de productividad
- 5) La visión de las organizaciones públicas como organizaciones de tipo empresarial, en donde los incentivos para los gerentes están ligados a la productividad;
- 6) El reemplazo de las estructuras tradicionales de los organismos gubernamentales en los que las áreas de compras y prestación de servicios se encuentran bajo un mismo mando, por estructuras caracterizadas por la división funcional y organizacional entre las dos áreas;
- 7) Mayor apertura a la competencia entre diferentes prestadores de servicios públicos, ya sean públicos, privados u organizaciones sin fines de lucro; y
- 8) El establecimiento de organizaciones encargadas de la prestación de servicios públicos cada una de ellas con una participación de mercado relativamente pequeña, con el fin de dar mayor libertad al consumidor para escoger al prestador de servicios.

Recapitulación

El deterioro de las administraciones públicas en el mundo, obligó a aplicar formalmente la Nueva Gestión Pública convirtiéndola en un aparato rígido.

En los años ochenta, la tendencia mundial de la Nueva Gestión Pública se centró en mejorar la eficiencia en la prestación de servicios a la ciudadanía, mediante la preparación del servicio público, así como en la implementación de políticas públicas.

Bajo esta perspectiva la administración pública adoptó nuevas técnicas, métodos y estrategias que solo se utilizaban en el sector privado, con el objetivo de insertar una cultura basada en la eficacia y efectividad, para mejorar el desempeño en el servicio público y recobrar la confianza de la ciudadanía en los procesos administrativos de gobierno.

La Nueva Gestión Pública debe asumir la formación de nuevos grupos administrativos con la capacidad inmediata de respuesta a los requerimientos de una ciudadanía cada vez más organizada e informada.

Con el Gobierno del Cambio de Vicente Fox, la democracia fue un reacomodo de poder en el país y el surgimiento de nuevas visiones políticas encontradas. Por principio, la separación de poderes restó capacidad al ejecutivo para el control en la aplicación de las decisiones.

Bajo esta perspectiva, con la implementación de la Nueva Gestión Pública en las actividades administrativas del gobierno, se abre una inmensa potencialidad para fortalecer las transformaciones en las dimensiones de la Administración y, a la vez, para enfrentar con éxito los procesos de modernización que demanda el siglo XXI.

La Nueva Gestión Pública hace énfasis en que la mayoría de los procesos y funciones del sector público debe estar exenta de razones de tipo político que alejen los resultados de la mayoría de la población y reducen conflictos de intereses.

La Gestión Pública moderna contempla la necesidad de un Estado inteligente que haga las cosas eficientemente y que tenga la capacidad y flexibilidad

necesarias para adaptarse a un entorno cambiante y cada vez más competitivo, dando respuestas a nuevas situaciones y apoyando estrategias para ayudar a desarrollar procesos de estabilidad para los mercados, con la fuerza suficiente para matizar situaciones de desigualdad e imponer y hacer velar reglas claras.

Eliminar el rezago en los procesos de modernización administrativa, incluye poner las nuevas tecnologías al alcance de los servidores públicos, adaptar algunos de los procesos de sector privado para eficientar al sector público con base en la entrega de resultados, el aporte de los valores como parte sustantiva del cambio cultural.

El desarrollo del funcionario, la adopción de estructuras administrativas adecuadas, la instrumentación de tecnologías eficaces, son fundamentalmente procesos que están dentro de la esfera de atención de la Nueva Gestión pública. Es importante insistir en que no se pueden visualizar los cambios sociales requeridos para hacer frente a los procesos de globalización sin un sector público que puede adaptarse a una realidad cambiante.

El Estado en plena transformación, requiere de una inteligencia que favorezca la competitividad y permita afrontar los gigantescos desafíos contemporáneos, preparar un servidor público para un Estado fuerte, y una sociedad más comprometida y abierta a las tecnologías de la Nueva Gestión Pública, para participar activa y conjuntamente ante los cambios que demanda el mundo globalizado.

Es necesario, orientar las actividades público administrativas con estructuras burocráticas densas, basadas en el desarrollo de pensamiento estratégico, con capacidades, técnicas para percibir las nuevas señales de la realidad, para aprender de las experiencias exitosas del mundo moderno, y dar respuesta eficiente y funcional al complejo tejido social, bajo un nuevo diseño organizacional, basado en evaluación del desempeño.

Bajo esta perspectiva, se puede afirmar que el éxito de los procesos de modernización administrativa del Estado depende en gran medida de la sensibilidad, profesionalismo, capacidad de respuesta sobre la base de la demanda social, pero sobre todo de la actitud y comportamiento de los

funcionarios públicos quienes producen las transformaciones del accionar cotidiano de la administración pública, para saber diseñar, implementar, y evaluar las nuevas tendencias de las organizaciones burocráticas modernas.

Las modernas tecnologías de la información y de la comunicación están vinculadas estrechamente con todos los procesos de reforma del Estado. El crecimiento de la llamada economía del conocimiento y la información es cada vez más objeto de atención de las políticas públicas de los países por la urgencia que existe de dotar al ciudadano de herramientas para competir en un mercado regido por la lógica de las tecnologías de la información.

Estas tecnologías de gobierno, permiten una mayor flexibilidad, innovación y participación, en el papel de las instituciones de la administración pública, para la aplicación de esquemas funcionales de prestación de servicios de calidad.

La administración pública no debe ser un obstáculo para el cambio que la sociedad demanda, debe ser el eje que los impulse cuando por razones diversas la sociedad avanza lentamente o cuando sus fuerzas se oponen a las transformaciones. La calidad cultural del Estado es un resultado de la eficiencia del sector público. Por ello la modernización de la Administración Pública, debe garantizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos con calidad total y alto rendimiento. La calidad total debe producir un cambio cultural permanente en el personal de nuestros órganos institucionales y deben ser sensibles para garantizar la satisfacción de los objetivos de las dependencias y entidades públicas.

Los nuevos modelos de desarrollo organizacional, no debe ser ajena a estas corrientes de la cultura de la calidad, sino todo lo contrario. La dirección del cambio cultural, fincado en la calidad, la excelencia y la competitividad supone, para el rediseño institucional formal y mejora continua del administrador de lo público, que garantice un desarrollo mediante la capacitación, actualización.

Siguiendo con la misma idea, la respuesta de varios países desarrollados es adoptada por varios países en vías de desarrollo a los cambios políticos y económicos mencionados ha sido la implementación de nuevos modelos y reformas a la administración pública. La Nueva Gestión Pública (NGP), que integra conocimientos de las ciencias sociales y administrativas, es la respuesta dada por

numerosos gobiernos a los retos de lograr una mayor eficiencia administrativa, el mejoramiento en la calidad de servicios públicos.

En este contexto, el presente trabajo analizó comparativamente el concepto, la difusión y el impacto de la Nueva Gerencia Pública en las estructuras administrativas, por ello se analizó la información de varios países en los que los nuevos modelos de administración pública han sido implementados.

La importancia de este análisis comparativo radica en que hasta el momento, los diferentes modelos de la Nueva Gestión Pública han sido implementados principalmente en los países en desarrollo mientras que su aplicación es apenas inicial. Por ello, resulta de interés general establecer si estos modelos son susceptibles de ser aplicados con éxito en países con culturas administrativas diferentes.

La Nueva Gestión Pública es definida como un nuevo paradigma, resultado de varias corrientes de pensamiento y cuyas ideas se centran en un momento histórico determinado. El concepto inicial de la Nueva Gestión Pública que surge durante los 70s, es un concepto que pone énfasis en la eficiencia y productividad de las instituciones públicas. A mediados de los 90s, dicho concepto es reformado y ampliado con el fin de incorporar elementos relacionados con la cultura laboral.

Por ello la hipótesis consiste en señalar que la Nueva Gestión Pública es un concepto que ha impactado en forma decisiva las estructuras administrativas en la mayor parte de las instituciones públicas, todo ello con el fin de mejorar la productividad y calidad de los servicios públicos.

Derivado de ésta hipótesis principal, se explicó los antecedentes históricos y los orígenes conceptuales de la Nueva Gestión Pública. Los antecedentes históricos ubican el origen y difusión del concepto en los países del mundo y en vías de desarrollo. Los orígenes conceptuales, por su parte, detallan los principales elementos de la Nueva Gestión Pública y las diversas teorías que le dieron origen, entre las que encontramos el Gerencialismo, New Public Management, Modelo Gerencial, Agenda de Buen Gobierno, por ejemplo.

Referencias.

- 1.- Guerrero, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico México: UAEM, 1999. Pp.135, 138.
- 2.- Christensen, Tom y Laegreid, Per. "La nueva administración Pública. El equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa" en *Gestión y Política*, Vol. X, núm. 1. 2001. Pp. 55.
- 3.- Sanderson, I. "Gestión del desempeño, evaluación y aprendizaje en el moderno estado local" En *la Administración Pública*, Vol. 79, N°. 2.2001. Pp.297.
- 4.- Hood, Chistopher. Una gestión pública para todas las estaciones "en administración pública. Vol. 69. 1991. Pp.3, 12, 13,19.
- 5.- Ballesteros, Sergio. *Hacia una nueva gestión pública gubernamental en México (1982-2004)*. Tesis para obtener el grado de Maestría en Administración pública, México: UNAM. 2004. Pp.73, 76, 141,154.
- 6.- Miller, W.,Malcom, D. Y Stoker, G. Modelos de Gobernanza Local.New York. 2000. Pp. 17.
- 7.-Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*: 221 páginas, Oxford UniversityPress Nueva York, E.U.A. 1997.Pp.221.
- 8.-Rafful Vadillo, Elías. De una administración para el público ciudadano, en *Revista de Administración Pública* 110, *La Agenda Actual de la Administración Pública: Una visión Iberoamericana*, Vol. XXXIX, No.1, enero-abril, INAP, México, 2004.Pp.144.
- 9.-López Presa, José Octavio. La rendición de Cuentas de la Política Social. Capítulo I Paradigma de la rendición de cuentas, en serie *Cultura de la Rendición de Cuentas* 7-46 pp. Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia ASF, México 2002.Pp.215.
- 10.- En Vilas, Carlos M. Seis ideas falsas sobre la globalización, Argumentos desde América Latina para refutar una ideología. Centro de Investigaciones interdisciplinarios en Ciencias y Humanidades. En *saxe-Ferdandes- Hohn*, *Globalización: crítica a un paradigma*, UNAM, México, 1999.Pp.69

- 11.- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Aspectos sociales de la integración, volumen III, Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, SELA, página 36, Santiago de Chile, Naciones Unidas 1988.Pp.36
- 12.- Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997; Parte III Revitalizar la Capacidad Institucional, Oxford University Press Nueva York, 1997.Pp.179.
- 13.- Drucker Peter. El gran poder de las pequeñas ideas, La nueva sociedad de organizaciones, capítulo 9, pág.139, Editorial Sudamericana, Buenos Aires Argentina, 1998.Pp.139.
- 14.- Johnston, Judy. La agenda actual de la administración pública, Revista de Administración Pública 110, vol. XXXIX, núm. 1, enero- abril, INAP, México 2004.Pp.230
- 15.- Ramírez Edgar, Ramírez Jesús. Génesis y Desarrollo del Concepto de la Nueva Gestión Pública. Bases Organizacionales para el replanteamiento de la Acción administrativa y su impacto del Gobierno, pág. 127, CIDE, México 2004.Pp.99
- 16.- Rafal Vadillo Elías, Un nuevo modelo de Administración Pública para México, paginas 148, Revista de Administración Pública 110 vol. XXXIX. Núm. 1 enero-abril, INAM. México 2004.Pp.143, 147.
- 17.- Barzelay, Michael, “La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo Cosmopolita” en Gestión y Política Pública, Vol. Número 2. 2003. Pp.138, 154.
- 18.- Arellano Gault, David, “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mato al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México” en Reforma y Democracia, Revista del CLAD, 2002. Número 13, 14, 17,23 135.
- 19.- Vergara Blanca; Rodolfo. La Transparencia como problema, Capítulo 2. Importancia de la transparencia en la Administración. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) Marzo 2005, México.Pp.28
- 20.- Certo, Samuel C. Administración Moderna, Capítulo 5. Los objetivos organizacionales, Editorial Prentice Hall, inc, Pearson, Educación de Colombia.2001.Pp.102.

- 21.-Kast, E. Fremont y Rosenzweig, E. James. Administración en las Organizaciones, Enfoque de sistemas y de contingencias. Capítulo I. Bases Conceptuales, 3-23 Pp. Editorial McGRAW-HILL, México 1994.Pp.3
- 22.- Weber, Max. ¿Qué es la burocracia? Edición Coyoacan, México 2004 Pp.112
- 23.- De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet, Teoría de la Organización, Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional, Revista semestral Administración y Organizaciones, Universidad Autónoma Metropolitana, No. 8, julio 2002, México 2002. Pp.10, 13.
- 24.- Enciclopedia, Salvat Editores, P.725, Madrid España, 2004.Pp.11725, 5251
- 25.- Guerrero, Omar. La Nueva Gerencia Pública, Capítulo 9. Los límites de La Nueva Gerencia Pública, Pp.243-246 Editorial, Distribuciones Fontamara México 2002.Pp.243
- 26.- Arturo del Castillo. El Nuevo Institucionalismo En el Análisis Organizacional: Conceptos y Enunciados Explicativos. CIDE, México, 1997.Pp.3, 4
- 27.- Ayala Espino José. Instituciones y Economía, Una introducción al nuevo institucionalismo económico, introducción: origen y evolución del nuevo institucionalismo económico, Fondo de Cultura Económica, México 2000, Pp 67
- 28.- Rivas Leone José Antonio. El redescubrimiento de las instituciones. De la teoría organizacional a la ciencia política. FCE. México 10997. Pp. 4-40.
- 29.-Rendón Cobian Marcela, Montaña Hirose Luis. Las aproximaciones organizacionales caracterización, objeto y problemática, en Contaduría y Administración, Núm. 213, 2004, FCA-UNAM. Pp.105.
- 30.-De la Rosa Alburquerque Ayuzabet. Teoría Organizacional y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. Revista semestral Administración y Organizaciones, Universidad Autónoma Metropolitana, año 4, No. 8 julio 2002, México 2002.Pp. 14.
- 31.- North Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, Pp 190, México 1993. 117.
- 32.- Dunleavy, p. Y Hood, C. (1994), "De la vieja administración pública New Public Management" en público dinero y gestión. Julio. Septiembre. Pp.28.

- 33.- Schedler, A and Proeller. "la nueva gestión pública: una perspectiva desde el continente europeo "en K McLaughlin, Osborne S y E. Perlie (eds.) Nueva gestión pública: las tendencias actuales y futuro Prosects, Londres: Routledge. 2002. Pp.165.
- 34.- James, Oliver. "Modelos de Negocio y la Transferencia de Agencias de estado Central empresarial en gobernanza: una revista internacional de política y administración.Vol.14, N°,2. 2001. Pp.236
- 35.- Álvarez Madrid José, La Gestión de Políticas Públicas y la Naturaleza de la Gerencia Pública: Una referencia al Caso Chileno, Reforma y Democracia, CLAD, No. 6, Caracas,julio de 1996, P. 168.
- 36.- Etkin, Jorge, Políticas, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones, Prentice Hall, Buenos Aires, 2000, P. 323.
- 37.- Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier, La especialidad de la Gestión Pública: el concepto de Management Público, en Losada Marrodán, Carlos, ¿DeBurócratas a Gerentes?, Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999, p.15
- 38.- Cabrero Mendoza Enrique, Estudio Introdutorio. La Gestión Pública su Situación Actual, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, México, 1998, pp 23.
- 39.- Paramés, Montenegro Carlos, En Torno al Management, INAP, Madrid, 1971, p26
- 40.- Taylor, Frederick W, Estudio del Tiempo, Trabajo a Destago y el Obrero Destacado. Merrill Harwood F. Clásicos de la Administración, Lumisa, México, 1978, pp. 67.
- 41.- Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier, La especificidad de la Gestión Pública, 2001, p 18.
- 42.- Omar Guerrero, El Management Público: México. Del Estado Gerencial al Estado Cívico, Miguel ángel Porrúa, México, Pp 24. 1999.
- 43.- Laufer, Romain y Braud, Alain, Dirección Pública: Gestión y Legitimidad, INAP, MAP, Madrid, 1989, p 17.
- 44.- Uvalle Barrones Ricardo. El Carácter Multifacético de la Gestión Pública, p 19

- Bozeman Barry. La Gestión Pública. Su Situación actual, pp 37
- 45.- Bozeman Barry. La Gestión Pública su situación actual, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE, México, 1993, P 476.
- 46.- Anaya Cadena Vicente. Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Gobierno del Estado de Tlaxcala, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1997, p 189.
- 47.-Nunberg, Polidano and Hulme, Editores. Beyondn the New Public Management: Changing Ideas and Practises in Governance” Cheltenham, UK: Edward Elgar.1998.Pp.298.
- 48.- Ley orgánica de la Administración Pública Federal, México 1977.Pp.15
- 49.- Carrillo Castro Alejandro, Administración Pública. Marco Internacional, ONU-México, 1981.Pp.33
- 50.- Aguilar Villanueva Luis F., Política Pública y Gobierno del Estado, INLCP y AP, AC, Año 2, No.4, octubre 1990.Pp.62,251.
- 51.- Muñoz, Gutiérrez Ramón, Atributos de Un Buen Gobierno, Oficina de la Presidencia para Innovación Gubernamental, 2003.Pp.47-48.
- 52.- Pardo, María del Carmen, Perfil Contemporáneo de la Administración Pública, IAPEM, 2005.Pp.189
- 53.- Perez Nicolás, Retos y Perspectivas del Servicio Públicos en México, en Servicio Profesional de Carrera, Vol.1, No. 1, México, 2004.Pp. 27.
- 54.- Juan José Sanabria López. Antología de Teoría de la Administración Pública. Capitulo.2. Universidad Autónoma de México.df.1998.Pp.105.
- 55.- Ferraro, Agustín E. Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática profesional en Iberoamericana. España. Instituto Nacional de Administración Pública.2009.Pp.27, 28.
- 56.- Bonnin, Charles- Jean. Guerrero Orozco Omar (Compilación y estudio introductorio). Principios de Administración Pública. México. Fondo de Cultura Económica. Primera edición 2004.Pp.94.
- 57.- Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Reino de España.1851. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libro.htm>. Pp.90, 91

- 58.- Zafra Valverde, José. Teoría Fundamental del Estado. España. Universidad de Navarra 1990.Pp.74
- 59.- Lopetegui, Gustavo. Definición de Estado Regulador. Argentina. 2004. <http://www.slideshare.net/car1777/definicion-de-estado-regulador>.Pp.52.
- 60.-Aguilera Hintelholher Rina Marissa. La transcendencia del Estado y la Administración Pública en la Esfera Social y Pública. 2006. Pp. XXIII-XIV.
- 61.- Consenso de Asunción. Paraguay. CLAD 2011. Pp.2.
- 62.- Pardo María del Carmen “Agenda inconclusa: la modernización administrativa del Estado Mexicano” en Ilán Bizborg (Editor). México en el apoyo latinoamericano, 2010. Pp. 440,441.
- 63.- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCTDA) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2003.Pp.3.
- 64.- Sánchez Gonzáles, José Juan. “la Propuesta de Modernización Administrativa del Gobierno de Felipe Calderón.” Revista de Administración Pública número 123. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2012. Pp 32.
- 65.- Mensaje al pueblo con motivo del informe de 100 días de gestión emitido por el C. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. 2 de diciembre de 2006.Pp.1.
- 66.-Acuerdo de Calidad Regulatoria artículo 1º, publicado en el DOF el 2 de febrero del 2007.Pp.1
- 67.- El gobierno mexicano, Crónica Mensual. Presentación del Balance de inicio de Gobierno. No. 4 marzo 2007.
- 68.- Penagos García, Sergio. La Reconversión de los procesos gubernamentales en México con un enfoque hacia la mejora, el desempeño y los resultados. Mejora de la gestión pública. Revista de administración pública número 117. Instituto N13.- 69.- Barzelay Michel, Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública, Colegio Nacional de Ciencias Públicas y Administrativas Pública, AC-FCE, México, 1998, Pp. 47.

- 70.- Ospina, Bozzi Sonia M. Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la profesionalización de la Gestión Pública, Gestión Pública, CIDE, Vol., II, No. 1, México, enero-junio, 1993, Pp. 39.
- 71.- Metcalfe, Les, La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación, en Losada Marrodán, Carlos, ¿De Burócratas a Gerentes?, Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado, Banco interamericano de Desarrollo, Washington, 1999, Pp. 54
- 72.- Albi, E. González Páramo, JM. Gestión Pública Fundamentos Técnicas y Cados. Ariel, Barcelona, 1997, Pp. 20-21.
- 73.- Uvalle, Berones Ricardo. El Carácter Multifacético de la Gestión Pública. Revista IAPEM, No, 37, México, 1998, Pp. 19.
- 74.-Sánchez González José Juan, Administración Pública y Reforma del Estado en México. INAP, México, 2001.Pp.21
- 75.- Olías de Lima, Gala Blanca, (Coord.) La Nueva Gestión Pública, Prentice Hall, Madrid, 2001.Pp.3, 13,28
- 76.-Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, México, 1998.Pp.111
- 77.- Harmon, Michael y Richard Mayer, Organización Teórica y Administración Pública, Boston, 1986.Pp.44
- 78.-Etkin, Jorge, Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones, Prentice Hall, Buenos Aires, 1989.Pp.201
- 79.- Quiroga Quim, La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública, Gestión y Democracia, Barcelona, 1987.Pp.115
- 80.-Pariente Fragoso, La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno, Porrúa, México 2001.
- 81.-Rodríguez, Valencia Joaquín, Simplificación Administrativa. Un Medio para el Rendimiento Organizacional, ECASA, México, 1999.
- 82.-Kamenka, John M, Reinvento Gubernamental Federal en la Reforma Administrativa, vol. 53, No.3, 1981.Pp.14

83.-Crozier, Michel, El crecimiento del Aparato Administrativo en el Mundo de la Complejidad, Obligaciones y Oportunidades. Del Estafo Arrogante al Estado Modesto. INAP, México 1969.

84.- Guerrero, Omar. Del estado Gerencial al Estado Civil. UAEM, 1999, Pp.137, 155.

85.- Hood Chistopher. La Nueva Gestión Pública. En Administración Pública, Vol. 69, Pp.12



CAPITULO III

**INFLUENCIA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA
CULTURA LABORAL DEL IMSS.**

CAPÍTULO III.

INFLUENCIA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA CULTURA LABORAL DEL IMSS.

Esta tesis sobre la “cultura laboral” expone un análisis sobre el impacto existente entre los servidores públicos dentro del IMSS, frente a la teoría de la Nueva Gestión Pública.

Por lo tanto, el enfoque de este análisis se centra en encontrar primero el impacto de la cultura laboral (dentro de la teoría de la nueva gestión pública) pues no existe, en los libros ni ensayos sobre el tema, una definición formal sobre sus alcances como un concepto explicativo el cual ayude a comprender en qué consiste, cuáles son sus límites y de qué manera puede entenderse al conocimiento científico.

Por lo tanto aquí se partió un análisis de cultura laboral que es un elemento más que conforman el llamado impacto cultural, la mayoría de los teóricos dentro de la Nueva Gestión Pública la definen como todo aquello que identifica una organización y que sus miembros se sientan parte de ella ya que actúan de acuerdo en los mismos valores, creencias, reglas, procedimientos, normas. El cual incluye la forma de trabajar, es decir, el cómo se hacen las cosas para cumplir los fines de la institución pública, que es producir u ofrecer mediante el trabajo de los integrantes un producto o un servicio a la sociedad.

Todas estas características de la cultura laboral es el resultado de una identidad de la sociedad le transmite y les impone a sus integrantes. Por tanto puede afirmarse que, para encontrar las raíces de una cultura laboral es necesario no solo tomar en cuenta los valores y creencias de una institución pública, sino también a la ideología, las creencias de la sociedad.

El tema realizado permite analizar cuál es el impacto cultural como los problemas del trabajo, es decir, de la forma como hacer las cosas en una institución pública de acuerdo a sus recursos la manera como trabajar y con que trabajar en función del cumplimiento de los objetivos institucionales. Proporcionan a los servidores públicos un sentido de pertenencia, es decir actúan de acuerdo con similares valores, creencias, reglas, procedimientos y normas, lo cual nos

lleva hacer las cosas, es decir, a trabajar y desempeñarse conforme a ciertos estándares establecidos.

Así mismo también es importante recordar el impacto que tiene el neoliberalismo hacia la cultura laboral dentro de las instituciones públicas como lo es el IMSS, como ya se analizó en el Capítulo 1 el tránsito del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal.

Es común decir que la cultura laboral es un proceso cada vez más visible y acelerado. Con este concepto se pretende resumir la idea de una serie de fenómenos, prácticas, actividades y relaciones que condicionan la cultura, sino además, la dinámica de estas actividades.

El impacto en la cultura laboral también se debe al *“Neoliberalismo que denota la expansión y la profundización de las relaciones sociales y las instituciones a través del espacio y el tiempo, de forma tal que, por un lado, las actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que tienen lugar del otro lado del globo y, por el otro, las prácticas y decisiones de los grupos y comunidades locales pueden tener importantes repercusiones globales”* (Held: 1997: 42)

Es decir, el fenómeno del neoliberalismo que aquí se entienden como categorías equivalentes implica que las cadenas de la actividad social y económica están adquiriendo dimensiones globales, y también que existe una intensificación de los niveles de interacción e interconexión dentro y entre las sociedades.

Cabe hacer un matiz a la definición del neoliberalismo. El conjunto de relaciones que han existido desde la aparición, e incluso desde antes, con sus particularidades y características definidas históricamente. Lo nuevo de los fenómenos reside en dos aspectos: en primer lugar, su alcance (por primera vez es auténticamente global) y en segundo, la velocidad, cada vez mayor, a la que tiene lugar el fenómeno.

Además, otro punto clave del proceso neoliberal es que el conjunto de interacciones globales afectan el proceso mismo de gobierno en su ambiente laboral. Los sistemas de gobierno y administración no pueden considerarse ya las únicas fuentes para el diseño y la ejecución de una cultura laboral que ejercen influencia sobre sus integrantes, por lo que es posible distinguir grandes pautas

dentro de este escenario global. El neoliberalismo, para efectos analíticos, puede descomponerse en muy variados elementos integrantes. La transformación dentro de la cultura laboral de las instituciones públicas y la aparición de lo que podría consolidarse como un mercado global, son algunas de las caras más importantes de la mundialización.

Hay, sin embargo, dos conjuntos de cambios que condicionan a los demás y que deben destacarse del resto. El primer conjunto de actividades son las que se podrían definir como los cambios tecnológicos e informáticos. Los desarrollos en estos campos del conocimiento han servido de soporte para profundizar el alcance y aumentar la velocidad con la que ocurren los cambios.

El estiramiento de la actividad social, política y económica en el planeta y la intensificación de las interacciones dentro de cada uno de los dominios, estuvieron siempre fuertemente conectados con la invención y la difusión de los medios electrónicos modernos, la revolución en la microelectrónica y en la tecnología de la información ha establecido vínculos electrónicos mundiales prácticamente instantáneos que al combinarse con los desarrollos tecnológicos de la televisión, los cables, el satélite, y el transporte aéreo, transformaron radicalmente la naturaleza de las comunicaciones (Held: 1997: 155)

En las dos últimas décadas ha aparecido un nuevo paradigma tecnológico que denomina informacional, que alude a una división histórica tan importante como la que contribuyó la revolución industrial. La revolución tecnológica actual está centrada en las tecnologías de información que contribuyen la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones, entre otras. (Jordí Borja y Manuel Castells: 1997: 23).

El segundo conjunto de actividades son los relacionados con la economía internacional y en particular las relativas a los aspectos financieros. Destacan dos aspectos en este sentido: la internacionalización de la producción y la internacionalización de las transacciones financieras organizadas en parte por las compañías multinacionales.

Las nuevas tecnologías tienen efecto tanto en los aspectos de la cultura laboral como en los aspectos de producción y financieros, pero es en estos últimos donde han provocado cambios verdaderamente asombrosos. Actualmente, los agentes que intervienen en el mercado financiero son capaces de reaccionar casi instantáneamente ante los hechos que tienen lugar del otro lado del globo y ningún país está exento de experimentar las consecuencias de los movimientos

financieros internacionales. De hecho, podemos hablar de la emergencia de un mercado financiero único que opera día y noche sin detenerse un fenómeno que equivale una depredación mundial.

En resumen, este conjunto de fenómenos como lo es el Estado neoliberal, implican la restricción de la acción de los gobiernos y los estados, lo cual afecta claramente el clima laboral de las instituciones públicas que a su vez modifican las prácticas de trabajo laboral de los gobiernos.

3.1 La Profesionalización como un Elemento de la Cultura Laboral.

Desde la perspectiva gubernamental, la Nueva Gestión Pública, aumenta la acción del gobierno mediante acciones de modernización administrativas que incluyan la puesta en marcha de un Servicio Civil. De igual forma la propuesta incluyó la necesidad de revisar los sistemas y rediseñarlos procurando la eficiencia a la vez que reestructurar áreas para que funcionen también de manera más eficaz.

Todo lo anterior, acompañado de una nueva cultura laboral, que incluya una formación ética y profesional de una política de remuneraciones que aprueben sueldos y prestaciones en el ámbito nacional para que reduzca la diferencia con el sector privado. Asimismo, se propuso poner en marcha planes de desarrollo profesional que vuelvan atractiva la carrera en el sector público y planes de capacitación para que los funcionarios se desarrollen y se preparen mejor y como ocurre en el sector privado.

El concepto de servicio profesional de carrera tiene como principales referentes los términos de los que se conoce como servicio civil y función pública. El primero se identifica como el término adoptado en los países anglosajones como Estados Unidos e Inglaterra y el segundo tiene sus raíces en países como Francia y España.

En México, desde los orígenes del estudio de esta figura, se adoptó el término de Servicio Civil de Carrera, y en años recientes ha variado; algunos autores y legislaciones lo han denominado servicio público de carrera, e incluso algunos especialistas le dan el título de servicio público profesional de carrera, y de manera muy reciente, con algunos antecedentes en algunos servicios sectoriales,

el término que se ha adoptado, y más aún por la ley de carácter federal, es el servicio profesional de carrera.

De acuerdo con Mauricio Merino, *el servicio civil se aplica a todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular. (Merino: 1981: 482)*

El servicio civil tiene tres cualidades características: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad. La primera se ajusta por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes que se presumen rigurosos; la segunda, se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin imponer la propia; y la tercera lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de cargos políticos.

Oscar Oszlak *define el sistema de servicio civil como un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. (Oszlak: 2001:03)*

Carles Ramió y Miquel Salvador *hay dos grandes modelos de función pública o de servicio civil como se encuentran organizados los empleados públicos: el modelo de gestión de recursos humanos cerrado y el modelo abierto. Con relación al modelo cerrado de gestión de recursos humanos o conocido también como sistema de carrera, parte de la consideración que el empleado público o funcionario va a estar vinculado de por vida a la administración, a la que prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito configurándose, de esta manera, su carrera profesional. Este es el sistema empleado en Francia, Alemania, Bélgica, Grecia, Portugal, Chile, Japón. Articulado en cuerpos o categorías o agrupamientos.*

Para abundar sobre este modelo, el servicio público de estructura cerrada tiene como características:

- *Estatuto o ley. Existen leyes particulares para el servicio civil y los servidores públicos, no son empleados privados, sino empleados de derecho público, de tal forma que, tienen derechos y deberes especiales.*
- *Carrera administrativa. El ingreso al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en el esquema de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados. Lo mas común es que se ingrese al sector gubernamental de joven, entre los 20 y 25 años, y permanezca hasta los 60-65*

*años, ocupando cada vez puestos más importantes y con mayor responsabilidad.
(Prats:1995:241)*

El tipo cerrado diseña una arquitectura que se fundamenta en los cuerpos que vienen a ser colectivos profesionales con cargos básicos comunes, dentro de los cuales se establecen categorías que marcan una escalera interna y fijan los criterios de carrera profesional. Este planteamiento conduce a la elaboración de procesos selectivos de carácter colectivo, que dan acceso no a un puesto de trabajo sino a un cuerpo o a una categoría, a partir de la cual se desarrolla cierto tipo de funciones.

El de estructura abierta conocido como sistema de empleo, se basa en la diferenciación radical de diferentes puestos de trabajo de la administración el mejor hombre para cada puesto, sea está entonces, ante un sistema basado en la especialización. La vinculación temporal de los funcionarios con la administración depende de la necesidad de permanencia de las funciones asociadas a los puestos de trabajo que ocupan. Este es el modelo empleado en países como Estados Unidos, Finlandia, Holanda, Suecia.

La luz de evolución y desarrollo de los servicios civiles o profesionales en el mundo, es que cada vez más, resulta sumamente complejo encontrar definiciones concretas a lo que es y representa una figura de esta naturaleza. Es importante advertir que, estos conceptos y distinciones son simplemente un referente y no pretenden ser un reflejo preciso de la realidad.

Con la existencia de un servicio civil prevalecerán estructuras que no necesariamente formarán parte del mismo, esto significa que no existen servicios civiles de carrera puros. El servicio civil es el sistema que le brinda a los servidores públicos a través de reglas formales e informales estabilidad en el empleo y profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso objetivos y claros que se sustentan en el mérito y la igualdad de oportunidades y desarrollo permanente que tiende a la materialización de una carrera administrativa, con el propósito de que la administración pública cumpla con sus programas y alcance sus metas para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de la ciudadanía de manera independiente e imparcial. En este sentido, el servicio civil le proporciona a la administración

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

El servicio civil de carrera se entiende entonces, como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base al mérito y con base fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. (Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal: 2003) La ley está concebida como una herramienta para la administración de personal en la administración pública que garantice el ingreso, el desarrollo y la permanencia del servicio público a través del mérito y la evaluación permanente de su desempeño, en su marco de transparencia y legalidad. (Méndez: 2004:5).

El sistema del Servicio Profesional de Carrera plantea como misión buscar, atraer,, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la administración transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que su neutralidad política sea un factor estratégico de la competitividad del país.(Méndez:2004:5).

El órgano encargado de operar el sistema es la Secretaría de Función Pública, el sistema está previsto para cubrir los niveles de director general, de área, subdirector, Jefe de departamento y funcionarios de enlace. La ley prevé la incorporación de los llamados funcionarios de libre designación, que ocuparían los cargos de la alta función pública, cargos con una clara vinculación política.

El término de servicio profesional de carrera, con base en lo que señala el artículo 2do de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se define como el mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

En este sentido, el servicio profesional de carrera se constituye como parte de la vida cívica de las sociedades modernas. (Omar Guerrero: 1998: 23) Por otro lado, se considera que, por los elementos no tradicionales que trata de incorporar de carácter gerencial llámese certificación de capacidades, evaluación del desempeño, o tecnologías de la información, esto representa un paso adelante o avanzada con respecto a lo que representaría un Servicio Civil de Carrera de carácter tradicional o clásico.

El énfasis en el adjetivo profesional radica en concebir un sistema de mérito competitivo, flexible y que incorpore la evaluación del desempeño como antídoto a la inamovilidad.

En resumen, el servicio profesional de carrera trata de unir dos elementos: por una parte, la carrera administrativa, propio de los sistemas de servicio civil tradicionales (Alemania, Francia, España), con el tema de la profesionalización mucho más propio de los sistemas abiertos. Por lo que se constituye en un elemento revalorado y modernizado a partir de la democratización del quehacer y saber administrativo. Que sea posible unir un mérito con flexibilidad, desarrollo profesional con evaluación, funciones del desempeño, funciones con certificación de capacidades, capacitación con calidad en la prestación de los servicios, y servicio público con competitividad.

Los servicios profesionales de carrera incluyen líneas de acción propias de lo que se conocen como servicios civiles con reformas de segunda generación. En la Carta Iberoamericana de la Función Pública firmada en 2003 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, se destacan las siguientes notas básicas que le dan soporte a lo señalado:

- a) Se entiende por la administración profesional una administración pública dirigida y controlada por la política en aplicación al principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.
- b) La noción utilizada es compatible con la existencia de diferentes modelos de función pública. Los arreglos institucionales que enmarcan el acceso al empleo público, la carrera de los empleados públicos, las atribuciones de los diferentes actores y otros elementos de la gestión del empleo y los recursos humanos no tienen por qué ser necesariamente los mismos en los distintos entornos nacionales.

Para México, esta definición de servicio profesional de carrera pudiera ser ahora un referente conceptual para los diferentes tipos de administraciones públicas, esto no ha sido así, cada administración pública comenzando por la federal, ha adoptado

el término a su manera a diferencia de otras administraciones públicas, por ejemplo a nivel de los estados de la República, los títulos de servicio público de carrera o servicio civil son los que se han plasmado en sus respectivas legislaciones. Esto si bien es cierto, no representa tampoco un problema grave, tomando en cuenta que, en conjunto las definiciones prosiguen el mismo espíritu, la situación no está exenta de posibles confusiones.

El esquema del servicio profesional está organizado en subsistemas: el de planeación, en el que se programa administrar los recursos humanos de manera ágil e integrar un Banco de talentos de los servidores de carrera. Poder planear de una forma integral, conocer cuantitativa y cualitativamente las necesidades de recursos de la administración pública federal y generar información para el adecuado desempeño de los demás subsistemas. Su operación será responsabilidad de cada dependencia y se integrará centralmente para su definición y análisis, en el de ingreso, en el que se plantean tres formas: ingreso al sistema de personas que ocupan cargos en la administración pública federal, ingreso de candidatos externos para ocupar vacantes ingreso al sistema para los niveles de enlace a través de reclutamiento en coordinación con instituciones educativas.

El de desarrollo profesional, en posibilidad de trazar su plan de carrera en varias direcciones: al interior de las dependencias, entre dependencias, con otras instituciones públicas y privadas, con distintos órdenes de gobierno y con otros sistemas de carrera en el que se prevé crear un perfil de puestos con base en un modelo de competencias que incluya tres bloques de capacitación de visión de gobierno, gerencial y técnica.

El de evaluación del desempeño mediante el que se establecen los siguientes mecanismos: evaluación de competencias al menos cada cinco años, pudiéndose dejar incluso al despido si no se acreditan las evaluaciones en dos eventos consecutivos; evaluación de resultados a nivel institucional, por unidad administrativa. (Mesta Delgado: 2002:18)

La experiencia internacional permite afirmar que efectivamente los servicios civiles sirven para limitar el uso discrecional de los recursos públicos y orientarlos hacia la búsqueda de un cometido fundamental, los objetivos públicos. También pueden servir para incrementar rendimientos institucionales al favorecer tanto la

profesionalización como la rendición de cuentas. Ambos supuestos operan y contribuyen a fortalecer esquemas competitivos, pero sobre todo democráticos.

David Arellano señala que hay al menos dos razones importantes para que estos sistemas existan en regímenes democráticos, evitar la politización de la acción gubernamental y generar estabilidad ante los vaivenes de la alternancia política. (Arellano: 2002: 59) Pero también advierte que hay al menos dos riesgos: manifiestan una clara tendencia a volverse esquemas rígidos, que de hecho es esta característica la que ha obligado a muchos países a revisar sus servicios civiles, y la dificultad de manejar un sistema de recursos humanos que opera normalmente mejor de manera centralizada. (Arellano: 2002: 60).

La Ley del Servicio Profesional de Carrera del gobierno de Vicente Fox aparece como una reforma posible, pero que no resuelve el problema de la necesidad de profesionalización de la función pública ni menos aún contribuye a fortalecer esquemas democráticos de ejercicio de poder.

Es una reforma que puede calificarse como intermedia si se compara con las de carácter estructural es una reforma que generaba menos resistencias por parte de las fuerzas políticas que componían la Cámara de Diputados. Tanto el, PRI como el PRD acabaron aceptándola en la medida en que debilita el papel del Presidente de la República, al no poder designar por, a los directores generales. Eso mismo ocurrió con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de la que se derivan acciones que también debilitan el papel del ejecutivo. (Arellano: 2002: 60).

El Servicio profesional de carrera es en nuestros días elemento democratizador de la función pública, pues uno de sus rasgos más característicos es el de separar la función pública de la actividad partidista y de los intereses particulares. Así, el reclutamiento ha pasado de ser de interés administrativo ser de interés político, pues da idea de la conformación del equipo de trabajo de una administración gubernamental.

Un sistema de servicio profesional de carrera implica una reconceptualización del papel del personal y de los sistemas administrativos vinculados a los servidores públicos. En tal sistema no se depende de la voluntad de las autoridades de los organismos y de las unidades administrativas, sino de un proceso objetivo para ingresar, desarrollarse, permanecer y contribuir a los fines de la administración.

Una profesionalización de los servidores públicos trae como resultado:

- Mejores respuestas y soluciones a las situaciones socialmente problemáticas.
- Mayores posibilidades de descentralización y acercamiento de las decisiones y recursos a las partes de actuación y generación de los problemas.
- Mayor consenso entre ámbito de gobierno y entre éstos y la sociedad.
- Mayor aceptación social de la actuación gubernamental.
- Revalorización del papel de la burocracia.
- Fortalecimiento del federalismo.
- Cumplimiento preciso de los compromisos sociales de los gobiernos.
- Mayor eficacia en la actuación.
- Permanencia de quien cumpla y mejore su actuación en la función pública.
- Promoción a los mejores en capacidad, compromiso y experiencia.
- Aplicación de los más apropiados conocimientos para actuación pública.
- Sentido ético de actuación de los servidores públicos.
- Actitud productiva, ojo clínico, y capacidad de actuar en un mundo complejo y de lucha por el poder de los servidores públicos.
- Trabajo a favor de los beneficiarios.
- Esfuerzo grupal entre cuerpos de servidores públicos y agentes sociales.
- Mayor motivación de los servidores públicos.
- Disponer de un servicio público basado en la responsabilidad.
- Mayores estímulos al personal público.
- Generar una nueva cultura administrativa.

Cualquier sistema de recursos humanos, en el ámbito público, debe ser coherente con la estrategia desarrollada por el gobierno en turno, y este debe responder a las prioridades del país y a las necesidades presentes y futuras.

El gran reto es disponer de calidad de personal y no de un gran número cuyo desempeño sea inadecuado.

Para el manejo del sistema de servicio profesional tendremos costos de oportunidad, que deberán ser manejados acordes con las necesidades de disponer capacidades determinadas y de promover y obtener un desarrollo del

personal, además de los consecuentes gastos de administración de todo el sistema.

Un servicio profesional de carrera es un sistema que trata de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la administración pública para beneficio de la sociedad. (Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Artículo 2do: 2003)

Un servicio profesional será el instrumento a partir del cual se elevará la calidad en la prestación de los servicios a la ciudadanía, por esta razón los retos a los que se enfrenta su ejecución siempre serán mínimos en comparación en los beneficios que se podrán obtener.

Para que los esquemas de Profesionalización tengan credibilidad deben dirigir y regular de la mejor manera posible una enorme cantidad de estructuras, procedimientos, pero sobre todo personas en base a reglas; centralizar esas operaciones se antoja necesario, a pesar de que la teoría sugiera que frente a esquemas complejos se recomienda descentralizar. En el caso de recién estrenado sistema en México, su operación se prevé descentralizada y en el que la responsabilidad se comparte entre las instancias centrales y las unidades responsables del personal en cada dependencia. En este caso, la credibilidad del sistema y su capacidad de regulación se podrán ver cuestionadas en cada espacio de descentralización. (Arellano: 2002: 60).

Por otra parte es importante subrayar que los servicios civiles no tienen como cometido fundamental procurar que la administración opere de manera más eficiente o que actúe bajo el principio de equidad; estas características serían una derivación de la actuación más profesional de la administración pública en la que sus funcionarios asumieran un verdadero compromiso en términos de servir a la colectividad en la que actúan. La eficiencia se puede buscar una vez que la estabilidad es alcanzada y garantizada y requiere de esquemas alternativos de reforma al aparato administrativo para complementarse como son los sistemas de rendición de cuentas y de calidad (Arellano: 2002: 61).

Profesionalizar mediante la adopción de un sistema de servicio civil estaría significando, crear una masa crítica de funcionarios que comprendan bien la naturaleza de su mandato, los objetivos que persiguen y los mejores métodos para proveer los resultados a los que se comprometieron. (Guerrero Orozco: 2002: 111) La modernización administrativa pudo ser asimilada en países con niveles altos de desarrollo entre otras razones porque contaban con funcionarios seleccionados con cuidado, que compartían objetivos claros, capacitados y que podían eventualmente ser

separados cuando sus intereses no correspondieran a los del Estado (Guerrero Orozco:2002: 112).

Se requiere que la Secretaría de la Función Pública se interrelacione con los responsables de aplicar los mecanismos de funcionamientos del servicio, esto es los directores de recursos humanos, al igual que con otras instancias, incluso privadas. Debe abrirse el sistema a la opinión y propuestas de la sociedad y de quienes han venido aplicando este tipo de sistemas.

El sistema ideal de profesionalización sería aquel donde se considere al conjunto de personal laborando en el sector público, esto tanto el de base como el de confianza. Existen varios factores que impiden un servicio profesional integral, como son: el marco jurídico vigente sobre todo el de personal de base, los costos de instrumentación bajo las limitaciones presupuestales cada vez mayores sobre todo en gasto corriente, y podemos añadir otros aspectos como el diferencial de ingresos y prestación entre el personal de confianza el personal de base. Sin embargo, se puede ir construyendo puentes para que se constituya un sistema un sistema mediante el cual el personal operativo se prepare, se desarrolle y participe en el sistema de mérito, al igual de ir trabajando, y negociando, cambios en el marco regulatorio que faciliten esta labor.

Hemos de reconocer que la aparición del servicio profesional de carrera, ha significado un avance, puesto que nos ha invitado a reconocer la importancia del personal como punto estratégico para la generación de mejores respuestas a la problemática social. Debemos pasar a un nuevo paradigma enfocado al capital humano y al de organizaciones que desarrollan a su personal en todos los sentidos para realmente lograr la innovación en los gobiernos y rescatar ese talento y la creatividad de que disponen los funcionarios públicos.

En México, en el marco de la modernización administrativa, el asunto del establecimiento de un servicio profesional de carrera, resulta ser un asunto peculiar en la agenda y en las tendencias administrativas de la mayoría de los países del mundo sólo comparable a lo acontecido en países latinoamericanos sobre todo si se toma en cuenta que los temas están dirigidos a la reforma de los servicios civiles y a la elección de la Gestión Estratégica de Recursos Humanos

como alternativa de cambio; por lo que pareciera que la administración pública mexicana va en contracorriente con su establecimiento, sobre todo por el contexto que rodea a la propuesta, caracterizado más por elementos de corte gerencial y empresarial que relacionados con figuras de la administración pública tradicional.

Uno de los dilemas de la agenda de la administración pública mexicana, es el de construir una figura propia de un modelo de administración pública tradicional o de corte weberiano, y por otra, la de seguir avanzando hacia lo que dictan los postulados del movimiento denominado Nueva Gestión Pública.

3.2 Eficiencia y Eficacia, Elementos Sustantivos de la Cultura Laboral.

La Nueva Gestión Pública está relacionada con la cultura laboral mediante los valores que promueve, pero que al promover los valores de eficiencia y eficacia, se han dejado de lado aspectos fundamentales relacionados con el bienestar social y la equidad. Por ejemplo, el énfasis en la presentación de servicios públicos a precios competitivos, ha descuidado los valores de justicia social y restringida el acceso a dichos servicios a los sectores más desprotegidos de la sociedad, como ejemplo nos encontramos con las dificultades que existen para que las mujeres puedan acceder a cargos institucionales.

A este respecto, Hood hace un análisis del tipo de cultura laboral que promueve la Nueva Gestión Pública y llega a la conclusión de que es una expresión de lo que él llama *valores relacionados con la economía y eficiencia en las organizaciones* (Hood: 1991:12), es decir, valores administrativos que tiene el fin de vincular el uso de los recursos de las organizaciones con metas específicas. En éste contexto, el éxito de la organización es medido en términos de los resultados, que *son a su vez medidos en términos de dinero, tiempo y costos sin poner mucho énfasis en los procesos y las fallas se miden en términos de los desperdicios e ineficiencia en el uso de los recursos.* (Hood: 1991:12).

Entre las expresiones tradicionales de los valores Hood señala las siguientes:

- 1.-*Justo a tiempo* esto es en relación a sistemas de control de inventarios, es decir, sólo contar con el inventario suficiente para evitar tener recursos improductivos.
- 2.-*Sistema de pago por resultados con el objetivo de evitar pagos por trabajo no realizado y*

3.-*Ingeniería de costos, que consiste en un uso eficiente de los recursos con el fin de producir los servicios públicos al costo absolutamente necesario y con la duración y calidad estrictamente indispensable, de acuerdo a las metas planeadas. (Hood: 1991:12).*

Las implicaciones organizacionales de este tipo de cultura laboral consisten en un mayor énfasis en estructuras con objetivos y metas que pueden ser supervisadas de manera constante, a través de indicadores de productividad. Como Hood lo señala, el control de resultados tiene dos implicaciones fundamentales para el diseño organizacionales:

- 1.-Un gran énfasis en base de datos de resultados, lo cual requiere una infraestructura de reporte capaz de relacionar recursos con resultados, y
- 2.- Una clara división de responsabilidades que involucre la separación entre los procesos de planeación y ejecución y, la consiguiente división de la organización en unidades separadas e independientes.

La aplicación de este tipo de cultura laboral está relacionada con la economía y eficiencia que lleva a planear la disyuntiva de si es en verdad posible promover la misma cultura que predominan en el sector privado e incorporarlos al sector público.

La respuesta a ésta disyuntiva parece reafirmar la crítica de que la aplicación estricta de esta cultura ésta fundamentalmente asociada a las circunstancias específicas de sector privado, es decir, *situaciones donde predominan estructuras horizontales y jerárquicos más simples y no donde predominan las estructuras burocráticas tradicionales. Por tanto, la aplicación de los principios de la Nueva Gestión Pública parece sólo ser factibles de aplicar en países donde amplias reformas administrativas han procedido su instrumentación. (Barzelay: 2003: 249)*

Asimismo, la predominancia de la cultura laboral en la Nueva Gestión Pública tiende a olvidar un aspecto fundamental, inherente a la administración pública, los servicios públicos tienen vocaciones personales y valores públicos que influyen en la toma de decisiones.(Omar Guerrero: 1999:155)

Este tipo de cultura laboral que no son considerados como centrales en la Nueva Gestión Pública, son descritos por Hood como la cultura laboral dentro de los valores como honestidad, justicia, corresponsabilidad y prevención de abuso de poder. Los valores se refieren a aspectos relacionados con la confiabilidad, adaptabilidad y fortaleza.

El impacto en la estructura de la cultura laboral, consiste en un mayor énfasis en los procedimientos y su transparencia, dejando de lado los resultados. En el caso de éste tipo de cultura laboral, la Nueva Gestión Pública los da como un hecho ya existente (Christenses y Lagreid: 2001:65). Es decir, las reformas asumen que existe una cultura de honestidad y transparencia, y por tanto, muchas de las estructuras antiguamente implementadas para garantizar dicha cultura laboral han sido eliminadas, como el caso de los salarios fijos, no repetición en el cargo, límites al poder de los servidores públicos y una clara división entre el sector público y el sector privado.

En lo que respecta a los valores que como se mencionó se refieren a aspectos tales como confiabilidad, adaptabilidad y fortaleza, estos han sido aspectos centrales en la administración pública tradicional y parte de su diseño organizacional.

Dichos elementos han impactado la estructura organizacional en tres aspectos básicos diferentes:

- a) El grado de integración entre las diferentes unidades administrativas
- b) El grado de apertura en la cultura laboral administrativa, evitando barreras a aspectos tales como ideas colaterales, retroalimentación del sistema o pensamiento sistemático y,
- c) El grado hasta el cual existen presiones para desinformar dentro de la misma organización, en lugar de compartir esa misma información.

En cuanto a la adopción de estos valores en la estructura organizacional propuesta por la Nueva Gestión Pública, no hay evidencia de que consideraciones de éste tipo existan, sobre todo debido a que con el fin de disminuir costos se ha quitado el énfasis en los mecanismos asociados a la prevención de externalidades, caos o desorden.

3.3 Estrategias Gubernamentales con Alto Impacto en la Cultura Laboral de las Organizaciones.

La cultura laboral se agregó como un conjunto de propuestas e iniciativas de reformas a la Ley Federal del Trabajo, que el gobierno de Fox propuso al poder legislativo como los requisitos que según él, eran necesarios para modernizar al país y alcanzar mayores niveles de crecimiento y progreso.

Los puntos de los que serían las líneas estratégicas del gobierno foxista en materia laboral son:

1.-*Desarrollar una estrategia, que permita considerar interlocutores válidos a todos los sindicatos y organismos empresariales legalmente constituidos, sin privilegios, sin exclusiones, sin la pretensión de volver a construir ningún instrumento de control sindical desde el Ejecutivo, privilegiando la inclusión y el respeto a la autonomía de las organizaciones intermedias.*

2.-*Gradualidad. Se requiere de un proceso de cambio cultural y los cambios culturales siempre son graduales.*

3.-*Estrategía de diálogo para construir consensos. De ninguna manera podrá volver a ser válido o posible del trabajo se produzca a partir de una visión o iniciativa unilateral.*

4.-*Legalidad, poder sujetar todos los actos de la autoridad al principio de legalidad.*

5.-*Privilegiar con estas cuatro estrategias anteriores la paz laboral, requisito indispensable para poder atraer la inversión productiva que el país está demandando. (Ortega y Vicente Fox: 2001:14)*

Asimismo, las cinco estrategias específicas planteadas contenían los siguientes puntos:

1.- Ahondar en la implementación de una nueva cultura laboral y empresarial, una nueva cultura que sitúe a la persona en el centro de la discusión, en el centro de las decisiones económicas y empresariales.

2.-Reforma de la legislación laboral.

3.-Autoridad laboral promotora, que promueva la capacitación, elevar su productividad, crear empleos de calidad, elevar la competitividad de las organizaciones, elevar la competitividad del país.

4.- Autonomía sindical y un nuevo sindicalismo, nunca más vinculados a privilegios políticos, de clase o de partido.

5.-Política laboral internacional activa, para poder adelantarnos a la globalidad.

Mientras que los cinco objetivos nacionales a alcanzar, según el entonces Secretario del Trabajo eran:

1.-*Generar el empleo que el país demanda*

2.-*Capacitación junto con los sindicatos y de trabajadores y junto con el resto de organismos empresariales.*

3.- *Crear condiciones para aumentar la productividad en las empresas.*

4.-*Productividad es competitividad. (Carlos Abascal: 2000:12)*

Como se puede ver que en este esquema de la cultura laboral foxista, se seguía entendiendo y presentando a la Nueva Cultura Laboral a la sociedad, como

una estrategia de replanteamiento de las relaciones entre servidores públicos, que buscaban detener y revertir las conquistas sociales de los trabajadores, pero, en el punto 2. Gradualidad de las líneas estratégicas se aceptaba que para aplicar tanto las reformas laborales como la Nueva Cultura Laboral se requiere de un proceso de cambio cultural y los cambios culturales siempre son graduales.

Por su parte, en el punto 5 de las estrategias específicas se señalaba la necesidad de ahondar en la implantación de una nueva cultura laboral y empresarial, una nueva cultural que sitúe a la persona en el centro de la discusión, en el centro de las decisiones económicas y empresariales.

Lo anterior lleva a pensar que no fue simple desconocimiento gubernamental de lo que implicaba e implica actualmente el concepto de la cultura laboral, como fenómeno específico dependiente de la cultura organizacional que no puede ser impuesto a una sociedad mediante decreto o mediante el uso de la fuerza; sobre todo si el marco de referencia cultural de los públicos choca con los valores y contenidos.

Ello permite suponer que, a fin de cuentas, la cultura laboral es un concepto prestado y utilizado sin mayor reflexión por parte de servidores públicos y gobierno, que no buscaba modificar la cultura laboral a la mexicana que forma parte de la cultura de las organizaciones de nuestro país para promover una mayor productividad nacional, sino utilizar a la nueva cultura laboral como justificante para modificar el marco legal de las relaciones de trabajo mediante un conjunto de medidas que se justificaban y amparaban en la utilización distorsionada y carente de objetividad científica de dicho concepto.

El trabajo es el elemento vertebrado más importante en las sociedades contemporáneas, es en el trabajo en el que el ser humano pasa la mayor parte de su vida de vigilia, es en el trabajo en donde se relaciona con otros factores de la sociedad, es en el trabajo en donde pone en juego toda su creatividad, todo su talento... para bienestar... de su familia y a fin de cuentas para la sociedad.
(www.copamex.com)

Lo cual es una concepción táctica de que, ciertamente, en el lugar de trabajo se establecen relaciones sociales y en donde el individuo puede o no ser creativo en beneficio personal, familiar y social, pero le faltó añadir que ello depende de la cultura organizacional; es decir, del conjunto de elementos culturales ambientales,

estructurales, materiales y conductuales que existen y rigen las acciones del trabajador precisamente porque éste las considera legítimas y justas.

Lo anterior implica reconocer que una eficiente cultura laboral de los servidores públicos, es decir de cómo hacer las cosas; cómo trabajar no puede imponerse mediante un decreto de ley o mediante un acuerdo entre gobierno y líderes.

La cultura laboral, sólo es posible si actúa en principio con los valores, creencias, costumbres, instituciones y prácticas que todos ellos han aceptado como las válidas y legítimas, de acuerdo al deber ser que les impone su propia cultura individual y social y que se han hecho como propias; es decir, como valores que orientan sus actitudes y definen su comportamiento dentro de la organización. Esta es una cultura organizacional sana que a su vez genera una cultura laboral también saludable y benéfica para una institución.

En resumen, un fenómeno laboral, tanto cultural como de valores ideológicos de las organizaciones, fue utilizado de manera ligera como una propuesta de ley que pretendió, a cambio de disminuir prestaciones y salarios, acciones como las de capacitación que a fin de cuentas, quizá únicamente iban a beneficiar a las organizaciones pues en pocas ocasiones una mejor capacitación implica un ascenso o un mayor salario.

La cultura laboral del régimen foxista, que se convirtió en ley y modificar la ya existente pretendió que el trabajo debe tener una flexibilidad necesaria para que el esfuerzo social logre su objetivo. Es decir, pretender no crear una cultura laboral más eficiente y comprometida por parte de los servidores públicos, sino brindar una flexibilidad en las relaciones laborales a favor de las organizaciones pero que desampara económicamente a los servidores públicos y los deja indefensos pues no plantea cambios estructurales de fondo en las organizaciones, que darían como resultado la aparición de otro tipo de cultura organizacional y laboral, sino la imposición de una nueva legislación que legitima jurídicamente la situación de explotación existente; la cual, por cierto, es precisamente la causa de la cultura organizacional bastante conflictiva vigente en la mayoría del sector público del país.

Esta cultura laboral crea un clima distinto que genera una cultura de la organización más unitaria, integrada y con objetivos comunes, lo cual llevaría también a crear y legitimar una cultura laboral a la mexicana, es decir, de acuerdo a la forma de ser de los mexicanos pero más eficiente y comprometida, sin necesidad de leyes y reglamentos abusivos pues, al trabajar más y mejor, estarían defendiendo su propio puesto y lugar de trabajo que les brinda buenas condiciones de vida, como ocurre en algunos países en la cual los servidores públicos sienten la institución como suya pues de ahí deviene su confort y la satisfacción plena de sus necesidades.

En México en cambio, la ausencia de justicia laboral y equidad en las relaciones entre capital y fuerza de trabajo ha generado una cultura laboral a la mexicana poco comprometida, que es reflejo de las condiciones de abandono y falta de expectativas y reconocimiento de los servidores públicos en su lugar de trabajo.

La cultura laboral del mexicano se combina para crear una cultura laboral de resistencia al superar y a la institución que no satisface sus necesidades de eficiencia como una forma de falta de cooperación que se ha institucionalizado, junto con otras manifestaciones de la organización, como una cultura organizacional permanente.

A lo anterior hay que añadir un componente poco analizado; que consiste en la tecnología e innovación con los cuales se trabaja en las instituciones mexicanas.

La cultura laboral a la mexicana no es buena o eficiente; o mala e ineficiente, en todos los casos esta cultura actúa como marco de referencia de los servidores públicos; quienes comparten experiencias, juicios, actitudes y opiniones, define su forma de actuar en el trabajo y su desempeño mejor o peor; eficiente.

Más allá de cambios y adecuaciones a la legislación laboral vigente en México; para tratar de elevar la productividad mediante una cultura laboral, se requiere una estrategia institucional que algunos de los elementos existentes en las cuales culturas organizacionales de muchas instituciones, con el fin de modernizar y hacer más eficiente sus elementos como sus estrategias, objetivos institucionales, sus prioridades y programas de trabajo. Sus procedimientos de trabajo obsoletos, sus reglamentos y estatutos abusivos para la dignidad humana, y la estructura de

poder, es en parte la causa de la falta de integración de los servidores públicos hacia la institución en la cual laboran. Es decir, un cambio en los elementos más relevantes de la cultura organizacional daría como resultado una mejor y más eficiente cultura laboral a la mexicana, que respeta su marco de referencia y su modo de ser, pero con la cual los trabajadores mexicanos responderían al reto planteando a su creatividad.

3.4 Influencia de la Nueva Gestión Pública en la Cultura Laboral del IMSS.

Se plantea la implementación del servicio profesional de carrera como un medio por el cual puede haber un cambio en la mejora del servicio en la salud, hablamos de equidad, eficiencia y calidad hacia la atención que merecen los pacientes, así como los familiares y el cuerpo que conforma el instituto. También abordamos la importancia que tiene la cruzada nacional por la calidad en los servicios de salud para la implementación del SPC en el IMSS.

El servicio profesional de carrera es una solución a los malos manejos de la administración del personal en el IMSS, evitara la fuga de medicamentos, y al mismo tiempo eliminaría la compra de los puestos de trabajo, el personal se elegiría por medio de mérito y no por la compra de plazas y tráfico de influencias.

Es necesario hacer una reestructuración de los puestos de trabajo y sus funciones a desempeñar de cada uno de ellos, por tal motivo se requiere de un estudio estrictamente profundo, para poder determinar la eliminación de puestos de trabajo que no es necesario mantener y ampliar plazas en las cuales es necesaria una buena cantidad de elementos para mejorar la calidad de los servicios y buen funcionamiento de las unidades de salud.

Parte imprescindible del desarrollo de las organizaciones tanto privadas como públicas en la capacitación de sus trabajadores, responder a las necesidades internas y externas así como lograr la excelencia y calidad en lo que se ofrece, se obtiene mediante una capacitación planeada con base a las necesidades de la organización, orientada hacia un cambio en los conocimientos, hábitos y aptitudes del capacitado. Proveer el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes

positivas de los trabajadores como seres individuales y sociales para la transformación de las sociedades.

*Un **SPC** (Servicio Profesional de Carrera) es un sistema que sirve para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. De igual forma, el **SPC** sirve para atraer, retener, motivar y formar a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite en los distintos cambios de gobierno en el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que siendo políticamente neutra, sea un factor estratégico de la competitividad del país. (Diario oficial de la federación ley de servicio profesional de carrera: 2003:5).*

El escenario de gobernabilidad democrática hacia la que se dirige el país, requiere de una administración pública profesional y eficaz, que éste más allá de todo cambio político o alternancia partidista. El imperativo de contar con servidores públicos profesionales responde a la necesidad de garantizar a los ciudadanos la prestación de servicios públicos de calidad, la continuidad de política y programas, y sobre todo seguridad jurídica.

El SPC se basa en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003; entró en vigor el 7 de octubre del mismo año.

Se pretende que el SPC implementando en el IMSS actúe de igual manera que en la APF (Administración Pública Federal) con diferencias simples, las únicas plazas a ocupar tendrían que ser de mandos superiores a Direcciones Generales, esto no quiere decir que los trabajadores de base no puedan participar en el proceso de selección, así mismo, que también el personal médico tenga una especialización y profesionalismo en su trabajo.

“la vertiente de profesionalización del personal tiene como propósito fundamental garantizar que los logros y alcances obtenidos fueran de carácter permanente y continuamente mejorados. La manera de lograr esto es a través de la profesionalización de su personal”. (INAP Servicios Públicos de Carrera en México: 2001:57).

La plataforma básica que sustenta al SIP (Sistema Integral de Profesionalización) dentro del instituto, comprende los siguientes aspectos, mismo que a su vez, conforman la bondad del sistema:

- El acceso al sistema y las promociones dentro del mismo se realizan vía convocatorias a exámenes y concurso de oposición.
- El reclutamiento y la selección de personal se realizan con base en criterios de calidad y especialización.
- Mantiene políticas claras de su funcionamiento a través de reglamentos y manuales de operación.
- Realiza un programa de desarrollo profesional del individuo dentro de la institución.
- Contemplan un programa de trabajo determinando objetivos y metas para cada trabajador.
- Apoya al trabajador mediante un programa flexible de retribuciones basado en el desempeño sobresaliente.
- Produce eficiencia en el desempeño profesional
- Mantiene la inducción al puesto y al instituto.
- Cuenta con una comisión del SIP que evalúa los avances del sistema y necesidades de modificación del mismo para mantenerse a la vanguardia
- Genera en el trabajador confianza y seguridad en el empleo
- Se basa en un intenso programa de capacitación laboral y especialización en la actividad

Para llevar a cabo un mejoramiento en la calidad en los servicios de salud se necesita los siguientes procesos:

1) *Requerimientos de Recursos Humanos*

Esta identifica las características del personal y las necesidades del instituto, por lo tanto se conforma por cuatro procedimientos:

- Inventario de recursos humanos
- Descripción y perfiles del puesto
- Análisis de estructura
- Bolsa de trabajo

2) *Ingresos y Promoción*

Esta vertiente permite atraer, identificar y reclutar a quien espere a ingresar o ser candidatos vía concurso a través de convocatoria o bolsa de trabajo y seleccionar,

según el personal acorde al puesto, buscando que este se da el idóneo y promover el desarrollo profesional con base en los requerimientos de los puestos. Hay que mencionar que las formas en las que se lleva a cabo pueden de un sistema a otro, según sea el tipo de convocatoria, (abierta o cerrada), el ingreso (provisional, temporal o definitivo).

3) Inducción

Tiene la finalidad de lograr que el personal de nuevo ingreso conozca la estructura y las funciones principales de la institución, así como también los aspectos básicos de su unidad de adscripción para facilitar la integración y adaptación de su ámbito laboral.

4) Conducción y Evaluación del Desempeño

La evaluación es un paso importante para determinar y consolidar el desempeño de los individuos y los grupos implicados en la mejora de los servicios de salud. Se trata de un proceso que permite distinguir a los buenos elementos de los malos, compensar a quienes cumplan su desempeño o excedan las expectativas esperadas.

El objeto de esto es lograr el desempeño del personal a través de programación, orientación, supervisión, dirección y retroalimentación, todo ello mediante un proceso de conducción y evaluación permanente.

5) Planeación y Desarrollo del Personal

Se logra promover el mejoramiento individual y de los grupos de trabajo por medio de actividades de asesoría, capacitación y desarrollo del potencial humano. Para el cumplimiento de esta vertiente necesitamos llevar a cabo los siguientes:

- Un plan de desarrollo individual
- Un plan de desarrollo grupal
- La detección de necesidades de capacitación

6) Incremento en el Rango Salarial

Se pretende estimular el desempeño sobresaliente del personal a través de mejora el nivel de ingresos, fomentando con ello la especialización dentro del mismo puesto, considerando tres puntos:

- Solo podrá presentarse propuesta de incremento salarial del personal con antigüedad mínima de un año desempeñando las funciones en sus puestos.
- Los incrementos deberán estar soportadas por la cedula de justificación de desempeño sobresalientes, según sea el caso, conforme a los parámetros de desempeño sobresaliente establecidos

Los factores de evaluación que se consideran son:

- Autocrítica y deseo de superación
- Confiabilidad
- Colaboración y trabajo en equipo
- Iniciativa y creatividad
- Capacitación efectiva
- Calidad de trabajo
- Calidad en el trabajo
- Desempeño de servicios
- Desempeño en el servicio
- Satisfacción del usuario

7) Separación del puesto

Este proceso implica los mecanismos y situaciones por los que el individuo es separado del puesto, ya sea de forma temporal o permanente por haber cumplido el plazo labora, por un mal desempeño de su cargo o por cuestiones personales. Cabe señalar que en caso que se presenten injusticias en el proceso, el sistema debe establecer los recursos de inconformidad de proporcionen a los empleados un mecanismo de revisión en los casos de separación que se consideren injustos o que cumplan con la protección laboral adecuada.

La existencia de las políticas públicas en la sociedad ha surgido de una necesidad de servicios íntegros de calidad, por tal motivo, la política pública debe contar con la participación de la sociedad en la elaboración, formulación e implementación de la política. Es decir la toma de decisiones. El llevar a cabo la evaluación de la implementación del SPC en el IMSS es indispensable primeramente identificar si se trata de una política pública o un programa de gobierno. Se utilizó el método de la Organización de las Naciones Unidas (llamado

governabilidad) el cual se implica los siguientes parámetros: legalidad, legitimidad y funcionalidad.

El IMSS tiene como objetivo garantizar el derecho humano a la salud, otorgar asistencia médica y prestar los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Esta institución ha emprendido una serie de reformas para brindar un mejor servicio a los mexicanos, en las que destaca un sistema de mejoramiento continuo de la calidad en la atención médica. La calidad de la atención médica es un factor estratégico clave; la OMS (Organización Mundial de la Salud) la define como el logro de un alto nivel de excelencia y el uso eficiente de los recursos. (IMSS Revista médica: 2001:8).

Las metas y objetivos del IMSS plasmados en sus programas Institucionales 2001-2006 y 2009-2012 fueron establecidos para contribuir con los Planes Nacionales de Desarrollo y para fortalecer al Instituto en todas sus áreas de acción. (Programa institucional: 2001-2006 <http://transparencia.imss.gob.mx/metas-objetivos/indice.asp>). Dentro de los objetivos planteados se contempló facilitar el acceso de todos los mexicanos a la seguridad social, instrumentar mecanismo de compensación social, logara la estabilidad financiera de largo plazo, modernizar la seguridad social como instrumento de apoyo al mercado laboral y contar con una organización eficiente y eficaz.

Conforme al marco conceptual estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, dando continuidad al tema de buen gobierno señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y en el programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, se establece como objetivo, entre otro, prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, así como mejorar e impulsar la calidad en la gestión pública mediante el desarrollo de los recursos humanos de la Administración Pública Federal (APF). Las líneas de acción para el desarrollo de los recursos humanos se concentran en cuatro temas: el estudio de los sueldos y salarios de las áreas críticas de la APF, la formación y capacitación de los servidores públicos, el servicio profesional de la carrera en la APF y la inducción y adopción voluntaria del código de ética de los servidores públicos. (Secretaría de Contraloría y Desarrollo administrativa: 2002:39).

Al respecto, el Instituto (Mexicano del Seguro Social como entidad paraestatal de la Administración Pública Federal se ha propuesto el reto de superar, en este sentido, el rezago administrativo ante la emisión de su nuevo Estatuto, mismo que promueve el diseño e implementación de su propio Sistemas de Profesionalización y Desarrollo.

El sistema de Profesionalización y Desarrollo del IMSS se antoja como un modelo innovador, no tanto por ser distinto de los que ya operan en otras organizaciones del Ejecutivo Federal, sino por ser el primero que se implementa en un sector de la Administración Pública Paraestatal regido por el aparato “A” del Artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo, que bien podría servir de prototipo para otras organizaciones públicas pertenecientes al mismo sector paraestatal como PEMEX o la CFE, por citar sólo algunas.

En este sentido, el propósito del servicio profesional de carrera en cualquier organización gubernamental es contribuir a que la función pública sea desarrollada por los servicios públicos de mando más capacitados y con mejores habilidades, actitudes y experiencia, así como generar, bajo esquemas de mérito, que permanezca en sus puestos.

El H. Congreso de la Unión del Poder Legislativo Federal aprobó en abril de 2003 la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (Diario Oficial de la Federación: 2003), la cual regula la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, a fin de que se garantice la igualdad de oportunidades en el ingreso a los puestos vacantes o de nueva creación de las dependencias con base en el mérito. (Ley de servicios de carrera: 2003).

Por su parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social con el compromiso de participar en el esfuerzo del Gobierno Federal para desarrollar un cuerpo permanente de servidores públicos calificado y especializado, que permita garantizar la adecuada prestación y mejora de los servicios, en beneficio no sólo de los derechohabientes, *sino también en la sociedad en general, establece en el artículo 286 G de la “Ley del Seguro Social” que se deberán definir las políticas y acciones necesarias para el establecimientos d un Sistema de Profesionalización y Desarrollo para el personal de Confianza “A” del Instituto Mexicano del Seguro Social”.*(Diario Oficial Ley del seguro social: 2001)

Para el logro de lo anterior, el Sistema de Profesionalización deberá estar basado en el mérito propio y la igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio, con base en la experiencia, desempeño, aptitudes, conocimiento y capacidad; en la especialización y profesionalización para el desempeño de las funciones; en las retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad, acordes al mercado de trabajo; en la capacitación y desarrollo

integral relacionados con las actividades sustantivas del Instituto y a la mejora de los servicios que se presten y, en la integridad, responsabilidad y conducta adecuada de este personal.

La Ley del Seguro Social señala también que lo referente al régimen específico, características y procesos del Sistema de Profesionalización, quedarán establecidos en un Estatuto que deberá ser aprobado por el H. Consejo Técnico (Diario Oficial Ley del seguro social: 2001).

La calidad es definida por los pacientes a partir de sus valores y expectativas, de modo que la satisfacción del paciente es al mismo tiempo objetivo y resultado de la atención, así que la satisfacción puede ser atendida como el estado efectivo el cual es el resultado de percepción del usuario hacia diferentes aspectos de la atención médica, esto incluye la capacidad del personal médico, la relación entre el médico familiar y el usuario, la unidad y otros servicios de la clínica.

Considerando la gran demanda que existe en la atención a los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y otras entidades prestadores de seguridad social. Debido a la importancia y a la misión de las instituciones públicas de salud de mejorar las condiciones sanitarias de la población, a los usuarios con respeto a su autonomía y valores, el cual merece una atención de calidad, oportunidad y eficacia, para satisfacer sus expectativas no solo del paciente, sino de la misma institución.

La necesidad de aumentar la efectividad social del aparato administrativo en el IMSS implica una disponibilidad a la profesionalización de los servicios públicos, garantizando el desempeño con legalidad, lealtad, imparcialidad, eficiencia y sobre todo con calidad.

Se considera que la calidad en los servicios de salud, entendida como el grado en que se mejora de manera congruente con las normas profesionales y valores de los pacientes debe dividirse en dos dimensiones: la técnica, la cual busca los mejores beneficios para el paciente sin riesgo en la prestación, y la interpersonal, en donde se pretende como ser humano integral buscando su satisfacción plena como lo es el tiempo de espera para recibir la atención. Las evaluaciones en el sector salud tradicionalmente se ha dirigido a medir estructuras, procesos y/o resultados de servicios, programas y políticas.

Estas evaluaciones han permitido medir el cumplimiento de metas operativas y, en ocasiones, cuantificar el impacto de los servicios programas sobre algunos indicadores simples de salud y servicios de salud. Sin embargo, el cumplimiento de las metas operativas no supone el éxito de un servicio, un programa o una política, y la suma de sus logros no necesariamente constituye un fiel reflejo del desempeño agregado de un sistema de salud.

3.4.1 La Cultura Laboral en la Unidad Médico Familiar núm. 4.

El IMSS surge con el fin de alcanzar objetivos y metas, por medio de reglas y programas diseñados conscientemente para enfrentar las demandas de la sociedad en la que se encuentra inmersa la cultura laboral en la forma de ejecutar los proyectos, en el grado de apego a la normatividad, en los hábitos y modos de conducta, impone modelos de trabajo, resalta las competencias esenciales de la interacción personal, entre otros.

La cultura laboral dentro de la Unidad Médico Familiar número 4, es un proceso complejo, se debe generar internamente, requiere la participación activa de los directivos en el diseño de estrategias, en la definición de una serie de reglas concretas de actuación directamente alineadas a la misión y visión institucional, limitando su comportamiento al logro de los objetivos, con base en criterios de ética e integridad, lo cual transmite un sentido de unanimidad, debido a la intensidad con que se comporten los valores, propicia lealtad y compromiso en los servidores públicos, creando así un clima de sensatez, que guía y moldea las relaciones individuales hacia el logro de metas, con apego a la normatividad, en observancia a códigos de conducta, dinámica en la cual resulta una necesidad implementar técnicas de control, pruebas de cumplimiento a los procedimientos establecidos, así como la evaluación de los resultados.

A continuación se muestra una breve información de los antecedentes históricos de la Unidad Médico Familiar número 4, el cual es la que nos interesa estudiar.

Entrevista con el Doctor Sergio Vélez Mayo, Director de La Unidad de Medicina Familiar Núm. 4: cuenta con 65 años de antigüedad, fue inaugurada el 22 de Febrero de 1947. Es una unidad

médica de primer nivel de atención, que ofrece atención médica a 73,316 derechohabientes, y actualmente se tienen adscritos a consultorio 63,146 Derechohabientes, y 42,846 asegurados.

Otorgando servicio a las colonias: Doctores, Algarín, Buenos Aires, Centro y Obrera todas ellas ubicadas dentro de la delegación Cuauhtémoc. Unidad certificada por el Consejo de Salubridad General hasta el 25 de Septiembre del 2015.

La unidad de medicina familiar n° 04 trabaja con los siguientes servicios:

- Medicina familiar
- Estomatología
- Planificación familiar
- Medicina del trabajo
- Consulta de psicología
- Atención médica continua
- Nutrición y dietética
- Control de prestaciones
- Informática médica
- Farmacia
- Laboratorio y radiodiagnóstico
- Trabajo social
- Medicina preventiva (Entrevista con el Doctor Sergio Vélez Mayo, Director de la Unidad de Medicina Familiar Núm. 4: Fecha: 20 de junio del 2013)

La administración del IMSS de la Unidad Médico Familiar número 4 debido a la organización burocrática que presenta, proyecta ineficiencia en su proceder, se visualiza como un simple ejecutor de voluntades políticas, las dependencias y entidades que la conforman se preocupan sólo de seguir un plan de trabajo.

El reto que debe plantearse la organización burocrática es la búsqueda del equilibrio en la especialización de funciones a nivel individual ya que con el afán de convertirlo en experto, conduciendo sus habilidades hacia el dominio de sus actividades, un comportamiento racional que tiene a su favor la repetición cotidiana de las mismas, en este sentido el funcionario público está corriendo el riesgo de caer en la rutina, aspecto que reduce el mérito de sus acciones, reflejándose directamente en su desempeño, se concreta a ejecutar lo establecido en los procedimientos escritos, en la mayoría de las ocasiones no rebasa sus obligaciones laborales, en conclusión deja de aportar valor a la institución.

El administrador público en la institución del IMSS de la Unidad Médico Familiar número 4 tiene su principal restricción en la efectividad, ya que está claramente

influenciado por variables que se encuentran al interior y exterior de las instituciones, no basta con la evolución jurídica, es conveniente respetar la homogeneidad de la estructura, reestructurar los valores que rigen las relaciones individuales, los beneficios son la minoría, permanece sujeta a intereses personales, discrecionalidad, misma que permanece a la expectativa de la ocupación de los puestos denominados de alta burocracia.

En la realidad de la Institución del IMSS de la Unidad Médico Familiar número 4 con las entrevistas obtenidas del Director Sergio Vélez Mayo y el Contador José Martín Rodríguez Colín, reflejan la inexistencia de la teoría de la Nueva Gestión Pública, la razón es que en la práctica este sistema puede operar en desapego a sus principios rectores, la ocupación de plazas consideradas de mando medio y superior se siguen moviendo por la confianza y amistad, en él se mimetizan el favoritismo e influyentísimo, quebrantando el principio de competitividad en la designación de funcionarios. Sitúa la fidelidad por encima de la capacidad laboral.

Por citar un ejemplo, los servidores públicos están obligados a formar parte de tal sistema, como servidor público ya sea por nuevo ingreso o certificación de capacidades para aquellos que ya gozaban de un nombramiento, en concordia con las desventajas expuestas, los concursos para ocupar plazas de jefe de departamento, subdirector o director de área por mencionar las más comunes, son manejados con discrecionalidad, los perfiles de puesto pueden ser modificados a conveniencia y los exámenes son realizados por el jefe inmediato superior, lo cual puede inclinar el proceso hacia algún candidato favorito que en ocasiones no cuenta con las capacidades y aptitudes suficientes para desempeñar las funciones del puesto.

Por ende el sistema opera alejado de los principios de competencia e imparcialidad, con altos costos negativos en los funcionarios que demuestran eficiencia y eficacia en su desempeño.

Con base en el análisis presentado la cultura laboral carece de una cuestión de voluntad hacia la cooperación, que conduzca al aseguramiento de una operación eficiente del sistema de mérito; tales intenciones se hacen factibles con las

normas de ejecución y la metodología diseñada. Es decir, el compromiso por la adopción de patrones de comportamiento ajenos, no se puede generar por sí solo en el interior del individuo, es relativo, no es absoluto, ni totalmente seguro, por esta razón se requiere propagarlo bajo un marco de eficacia, eficiencia en las prácticas concretas de personal, mediante una regulación responsable de alinear los procesos de gestión del empleo a las prioridades organizativas, a fin de lograr el clima laboral más favorable, ligado a perseguir la calidad institucional de la Unidad Médico Familiar número 4.

A continuación se menciona la estructura de la Unidad Médico Familiar número 4 (Véase núm. 3.3) y recursos humanos (Véase núm. 3.1)

Cuadro 3.1 Estructura de la Unidad Médico Familiar núm. 4

Infraestructura	Primer piso	Segundo piso	Tercer piso	Cuarto Piso
Planta Baja	Consultorio de Medicina Familiar 1 al 7	Consultorios de Medicina Familiar 8 al 13	Área de gobierno	Conservación
Atención Médica p Urgencia	Coordinación Médica	Consultorio de Psicología	Laboratorio	Conmutador
Orientación	Consultorio de Salud en el Trabajo	Consultorios de Estomatologías 1 y 2	Medicina Preventiva	Soporte Técnico
Farmacia	Consultorio de Dietología	Trabajo social	Módulo de Prevenimss	
ARIMAC	Jefatura de enfermería	Módulo de Prevenimss	Consultorio de Epidemiología	
Radiología	Módulo de Prevenimss	Consultorio de SPTIMSS		
Control de Prestaciones	Consultorio de Planificación Familiar			

(Entrevista con el Doctor Sergio Vélez Mayo, Director de La Unidad de Medicina Familiar Núm. 4: Fecha: 20 de junio del 2013).

Tabla 3.a Numero del Personal de Recursos Humanos

Área	Plazas de personal
Medica	78
Enfermería	56
Administrativa	62
Laboratorio	12
Asistentes medicas	52
Trabajo social	5
Servicios básicos	32
Confianza	11
T o t a l	308

(Entrevista con el Doctor Sergio Vélez Mayo, Director de La Unidad de Medicina Familiar Núm.4: Fecha: 20 de junio del 2013).

De acuerdo con la Nueva Gestión Pública es introducir en las instituciones la eficiencia y eficacia, fundamentos éticos para lograr una actitud y comportamiento honorable por parte de los funcionarios, así como un conjunto de reglas que administren y desarrollen al personal, solo en la mira puesta en responder puntualmente a las demandas que la sociedad plantea, incorporando el conjunto de valores que deben imperar en la gestión del personal público de la Unidad Médico Familiar número 4, sustentados en la calificación profesional, sometidos a mecanismos de vigilancia u disciplina administrativa.

La importancia de la cultura laboral en la Unidad Médico Familiar número 4 se manifiesta en la necesidad de implantar mejores prácticas administrativas, de contribuir en parte a reformar el comportamiento de aquellos funcionarios públicos que no se identifican con la visión institucional y consideran que su desempeño laboral no impacta directamente en el logro de objetivos, por el cual se requiere establecer una comunicación cultural efectiva, adaptada a su estructura y asumida por toda la institución, explotando al máximo los medios informales, la cual sobrepase el simple hecho de transmitir información al de conocer todos los aspectos que en realidad inciden en el desempeño de las tareas y elevarlo a una herramienta habitual de gestión enriquecedora, que promueva la cercanía, credibilidad entre los componentes jerárquicos, a favor de la participación, por

ende de la innovación y la creatividad, canalizando estructuradamente las aportaciones del personal, preocupada por la adhesión de las unidades administrativas.

La Unidad Médico Familiar número 4 requiere establecer un ambiente de control que contribuya en el fomento de la cultura de la Unidad, lo cual implica impulsar un proyecto que se objeta antes como un defecto o deficiencia, causa de los problemas al cumplimiento estricto del marco normativo, fomentar la observancia del código de conducta, definir una adecuada segregación de funciones, además de establecer las adecuadas líneas de comunicación e información, al mismo tiempo le incumbe mejorar la calidad de los recursos humanos, la competencia profesional e integridad personal, proporciona certidumbre en el desempeño, en concreto se percibe como matriz la lealtad y el equilibrio de la institución.

La cultura laboral debe lograr los objetivos institucionales, persistiendo en los procesos de capacitación del personal y en los códigos de conducta, para asegurar la existencia de un ambiente positivo, estimulante en un aparato burocrático experto y con vocación de servicio, su actuación impacta directamente en la forma como son realizadas las actividades, con esquemas ajustados a la legalidad, a la estabilidad administrativa, de relaciones individuales con atribuciones y obligaciones bien delimitadas.

La cultura laboral tiene como principales referentes, la actitud de compromiso, la observancia y apego al código de ética institucional, la honradez, honestidad y transparencia, un comportamiento en todo momento al marco normativo, a la par de fomentar entre sus compañeros el cumplimiento y respeto del mismo, el propiciar un sentido de pertenecía y de contribución directa en la consecución de metas, se traduce en beneficio personal, supone elevar los niveles de confianza, significa un cambio en la estructura, con mejores prácticas orientadas a la producción de resultados, donde se puede vislumbrar el individuo como elemento clave de la transformación, el punto de partida hacia la eficiencia operacional, un nuevo modelo cultural con valores y creencias compartidas, alineadas con el objetivo de satisfacer demandas sociales con servicios públicos de calidad.

Para hacer énfasis en la construcción de valores, los cuales proporcionan criterios para decidir y actuar correctamente, razón por la cual forman parte de la misión y visión de cualquier forma de organización; determinan el modo de hacer las cosas, garantizan el buen funcionamiento, previenen el proceder de acuerdo a los objetivos, siempre en beneficio de la sociedad; por otro lado pretenden generar un efecto positivo sobre las competencias y la voluntad de las personas hacia el trabajo, lo que compromete competitividad para el cargo mediante la adecuación de capacidades con las funciones, de las características del perfil con las habilidades y conocimientos, atesorando como eje rector el capital humano.

Es el instrumento que muestra la característica inevitable de adaptarse a un objetivo, persigue la coherencia, se inclina por la influencia en la percepción de los individuos, por consecuencia modifica su comportamiento, es primordial para la coordinación de esfuerzos, en la alineación de objetivos individuales y objetivos institucionales, a fin de encontrar una armonía que promueva el desarrollo, con base en valores y creencias compartidos que determinan la forma de ver y hacer las cosas, de fijar prioridades y metas comunes en la organización formal, le confiere una identidad y estilo propio de enfrentar compromisos sociales.

La cultura laboral en la administración de la Unidad Médico Familiar número 4 potencialmente se convierte en una de las mayores fortalezas de la institución, en caso contrario constituye una de las principales debilidades, muestra un carácter extremo, hace dependiente de su aceptación los niveles de productividad, de la inducción adecuada la eficacia del recurso humano sumergido en un ambiente de control a la unanimidad de propósitos, a la solución de las demandas ciudadanas; es más que evidente la inclinación del concepto hacia la percepción del comportamiento individual al desempeño, influenciado por la historia, transmitido a través del tiempo, determinado por modos de vida, rutinas, usos y costumbres.

La cultura de la institución determina la forma de proceder, promueve el sentido de integración y el comportamiento apegado a valores compartidos referentes a instaurar en la forma de organización la unanimidad de propósitos y capacidad de asociación, el cual necesariamente se construye con base en la confianza, motivo alentador proveniente de los valores cultivados en la institución, pretende el

cumplimiento de funciones por convicción, convencimiento de los actores y compromiso de las partes, trae consigo obligación moral implícita, es decir la base de reglas y normas explícitas se ve rebasada por la reciprocidad y correspondencia, adhesión solidaria al cumplimiento de objetivos, con tendencia a mejorar las prácticas individuales e impactar el desempeño institucional.

La creencia de la Unidad Médico Familiar número 4 ante la ciudadanía es el resultado de la cultura laboral de la institución, por el contacto inmediato de sus principios rectores en el entorno social, validando por la adopción de virtudes morales en su operación, de estándares de calidad en los trámites y servicios públicos, por esta razón se centra al factor humano, elemento clave de la transformación, la estructura se rige bajo premisas de cooperación, de productividad, por ende al momento de adoptar esta idea como ciertas, se alcanza el cambio cultural en la forma de organización.

Recapitulación.

El deterioro progresivo de las instituciones públicas en el mundo y en México, obligó a ampliar la dimensión formal de las organizaciones hacia horizontes valorativos, ya que se sostuvo que el problema de las instituciones públicas radicaba principalmente en el cambio cultural de los funcionarios tradicionales en torno al trabajo burocrático que desarrollaban. Convirtiendo a las instituciones públicas en un aparato ineficiente, rígido, sometido a intereses.

En los años ochenta, la tendencia mundial de la Nueva Gestión Pública se centró en mejorar la eficiencia en la prestación de servicios a la ciudadanía, mediante preparación del servicio público, así como la implementación de este modelo en países subdesarrollados como México con una estricta disciplina.

Bajo esta perspectiva las instituciones públicas adoptaron nuevas técnicas, métodos y estrategias que solo se utilizaban en el sector privado, con el objeto de insertar una cultura laboral basada en la eficiencia y eficacia, para mejorar el desempeño en el servicio público como el IMSS y recobrar la confianza de la ciudadanía en los procesos administrativos de gobierno.

La Nueva Gestión Pública debe asumir la formación de nuevos grupos administrativos con la capacidad inmediata de respuesta a los requerimientos de una ciudadanía cada vez más organizada e informada.

Con el Gobierno del Cambio de Vicente Fox, surgieron nuevas visiones encontradas. Por principio, la separación de poderes restó capacidad al ejecutivo para el control en la aplicación de las decisiones.

Bajo esta perspectiva, con la implementación de la Nueva Gestión Pública en las actividades administrativas del gobierno, se abre una inmensa potencialidad para fortalecer las transformaciones en las múltiples dimensiones de la Administración y, a la vez, para enfrentar con éxito los procesos de modernización que demanda el siglo XXI.

El informe del Comité de Expertos en Administración Pública del Consejo Económico y Social de la ONU establece de la Declaración del Milenio que para lograr el objetivo de un mayor desarrollo económico se requiere una administración pública eficiente y eficaz que dependa de estructuras institucionales que funcionen correctamente y de funcionarios públicos capacitados, dedicados y motivados.

La Nueva Gestión Pública hace énfasis en que la mayoría de los procesos y funcionarios del sector público debe estar completamente exenta de razones de tipo político que alejan los resultados de la mayoría de la población y reducir en conductas ilícitas y constantes conflictos de intereses.

La Nueva Gestión Pública contempla la necesidad de una cultura laboral que haga las cosas eficientemente y que tenga la capacidad y la flexibilidad necesaria para adaptarse a un entorno cambiante y cada vez más competitivo, dando respuestas a nuevas situaciones y apoyando estrategias para ayudar a desarrollar procesos de estabilidad para las instituciones, con la fuerza suficiente para matizar situaciones de desigualdad e imponer y hacer valer reglas claras.

Cambiar los procesos culturales, incluye desterrar la corrupción, adaptarse a las nuevas tecnologías, adaptar algunos de los procesos de sector privado para eficientar al sector público con base en la entrega de resultados con los procesos de valores como parte sustantiva de la cultura laboral.

Pues, la desburocratización de las instituciones, así como la calidad de los servicios que se presentan a los ciudadanos, la adopción de cambios culturales adecuadas como instrumentación de tecnologías pertinentes y eficaces son fundamentalmente procesos que están dentro de la esfera de la Nueva Gestión Pública.

Es necesario insistir en que no se puede visualizar los cambios culturales requeridos para hacer frente a los procesos de globalización sin una institución que pueda adaptarse a una realidad cambiante.

La cultura laboral requiere sumarse a los planteamientos que consideran que este esfuerzo es una exigencia para el logro de mayor equidad, concebida ésta como un valor en sí, pero también como un requisito para un desarrollo, como objetivo principal es aumentar el bienestar y elevar la calidad de vida de todas las personas. Y en esta concepción, la Nueva Gestión Pública juega un papel fundamental.

La coincidencia sobre este tema radica en que la verdadera característica de la Nueva Gestión Pública es que pretende una mayor eficiencia y eficacia del aparato administrativo, bajo un marco de responsabilidad basado en la exigencia de resultados y en el nivel de calidad de atención a la población. La funcionalidad de la cultura laboral, se ha convertido en una condición básica para el logro de la competitividad y del propio desarrollo económico.

La cultura laboral en plena transformación, requiere de una inteligencia que favorezca la competitividad y permita afrontar los gigantescos desafíos contemporáneos, preparar un servidor público fuerte y más comprometida y abierta a los cambios tecnológicos de la Nueva Gestión Pública para participar activa y conjuntamente ante los cambios que demanda el mundo globalizado.

Bajo esta perspectiva, se puede afirmar que el éxito de los procesos de cultura laboral de las instituciones depende en gran medida de la sensibilidad, profesionalismo, capacidad de respuesta y sobre la base de la demanda social, pero sobre todo de la actitud y comportamiento de los funcionarios públicos quienes producen las transformaciones del accionar cotidiano de las instituciones públicas.

La cultura laboral de desarrollo organizacional, no debe de ser ajena a estas corrientes de la cultura de la calidad, sino todo lo contrario. La dirección del cambio cultural, fincado en la calidad, la excelencia y la competitividad, debe garantizar un desarrollo eficiente mediante la capacitación, actualización y promoción con base en un sistema de evaluación por resultados y del desempeño.

En este sentido, la cultura laboral debe complementarse bajo un sistema eficaz del desempeño para coordinar los esfuerzos de mejora continua de grupos burocráticos estratégicos y profesionales que operen al interior de una organización, reduciendo al máximo costos y llegando a cero defectos para maximizar la satisfacción de las necesidades sociales.

En este sentido, el funcionario público moderno debe someterse periódicamente una evaluación del desempeño para identificar debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades de capacitación, actualización, calificados y competitivos con sensibilidad de atender asuntos públicos de alta complejidad y responsabilidad

En México, el Servicio Profesional de Carrera deberá constituirse en un medio efectivo para consolidar el alto desempeño estratégico del desempeño público, y garantizar mediante prácticas sistematizadas mayor calidad a la ciudadanía.

El éxito de la implementación del Servicio Profesional de Carrera estará en función de sus mandos, por ello se requiere de servidores públicos con una gran capacidad de liderazgo, negociación, y trabajo en equipo.

El Servicio Profesional de Carrera debe ser sometido a controles estrictos y a una mejora a la luz pública para hacer valer los beneficios que se desea dar a la sociedad. Asimismo, su funcionamiento debe brindarse a través del reconocimiento de la importancia de la profesionalización de los servidores públicos, pero sobre todo de los resultados generados en beneficio de la sociedad. Todo ello mediante informes periódicos dirigidos tanto a los poderes públicos como la propia sociedad.

Sin embargo, debemos considerar que la cultura laboral, basada en la Nueva Gestión Pública, está condicionada por aspectos como la situación del ambiente político, las formas tradicionales y motivaciones de participación social, la disponibilidad de recursos, las capacidades técnicas y tecnológicas, la información

y su manejo, la capacidad humana y su integración, y la orientación a innovar, entre otros aspectos de comportamiento, lo que integra la agenda para enfrentar los cambios culturales hacia el nuevo diseño de la administración pública.

El nuevo empleado público debe interactuar en un entorno global que se ajusta constantemente a un medio cambiante que día a día se transforma, sujeto al control público y las exigencias ciudadanas. En México ante un concepto de cultura laboral del servidor público, y ante la búsqueda permanente de un equilibrio entre los enfoques de la Nueva Gestión Pública y los cambios culturales que enfrenta el servidor público.

Referencias.

- 1.- Held, David. La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopólita. Trd. S. Mazzuca, Barcelona, Paidós, 1997. Pág. 42.
- 2.- Jordí Borja y Manuel Castells. Local y Global y la Gestión de las Ciudades en la Era de la Información. Madrid, Taurus, 1997, PP. 23
- 3.- Merino Huerta Mauricio, Servicio Civil, en Diccionario de Política y Administración Pública, Tomo III, N-Z, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A, C., México. 1981, Pp. 482.
- 4.- Oszlak, Orcar. El Servicio Civil América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros, VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. 2001. Pp. 3
- 5.- Ramio Matas, Carles y Miguel Salvador. Servicio Civil en América Latina: Reflexiones y Propuestas Tentativas Prospectiva, Núm. 22, Noviembre, Agrupación Política Nueva A.C México, 2002, Pp. 21-22.
- 6.- Joan Prats, Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público, Documentación Administrativa, Madrid, España, INAP, enero-agosto, 1995. Pp. 241.
- 7.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Decreto por el que se expídela ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 10 de Abril 2003. Pp.5.
- 8.- Méndez José Luis, Retos Inmediatos del Servicio Profesional de Carrera, Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1. Núm. 1, México, 2004, Pp. 5-12.
- 9.- Guerrero Orozco Omar, El Funcionario, el Diplomático y el Juez, UG/IAPG/INAP y Plaza y Valdés, México, 1998. Pp. 23
- 10.- Mesta, Delgado Jesús, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1. No. 1, México, 2002, Pp. 18.
- 11.- Arellano, Gault David, ¿Por qué un Servicio Profesional de Carrera es importante para una Democracia? El reto civil en México, Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1, No. 1, México, 2002, Pp 59, 60,61

- 12.-México. Diario Oficial de la Federación. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal primera sección 10 abril de 2003. Pp.5
- 13.- Chistenses, T. y Laegreid, P. La nueva Administración Pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa en Gestión Pública, Vol. X Núm. 1. Pp. 65.
- 14.- Ortega, Max. Fox y la reforma de la legislación laboral. Revista Trabajadores, año 5, núm. 26, septiembre-octubre del 2001. Pp. 14.
- 15.- Lourdes González/Isabel Becerril/Arturo Gómez. Política Laboral de Estado: Carlos Abascal Carranza. En el Financiero, 27 de septiembre del 2000, Pp. 12.
- 16.- <http://www.copamex.org.mx/contenidos/asambleas/abascalasam.htm>.
- 17.-Instituto nacional de Administración Publica servicio Público de Carrera en México. Experiencias y perspectivas Ed. INAP edición 2001.Pp.57
- 18.-IMSS Revista Médica “Indicadores para la evaluación de los sistemas de salud”. Vol. 4 julio- agosto 2002.Pp.8
- 19.-Programa Institucional 2001-2006. Disponible <http://transparencia.Imss.gob.mx/metas.Objetivos/indice.asp>.
- 20.-México. Diario oficial de la federación. “Programa Nacional Combate a la Corrupción Fomento a la Transparencia y el desarrollo administrativo. 23 de abril 2002.Pp.39
- 21.-México. Diario oficial de la federación. ”Decreto por el que se expide la ley del servicio Profesionalización de carrera en la Administración Pública Federal” 10 de abril de 2003.
- 22.-Ley de Servicio Profesionalización de Carrera en la Administración Pública Federal. Art.1. 2001.
- 23.-México. Diario Oficial de la Federación. “Ley del seguro social” 21 de diciembre de 1995.



CAPITULO IV

**CASO DE ESTUDIO: LEVANTAMIENTO DE
ENCUESTAS PARA IDENTIFICAR LA INCIDENCIA DE
LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA CULTURA
LABORAL DEL IMSS, UNIDAD MÉDICO FAMILIAR
NÚMERO 4.**

CAPITULO IV

CASO DE ESTUDIO: LEVANTAMIENTO DE ENCUESTAS PARA IDENTIFICAR LA INCIDENCIA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA CULTURA LABORAL DEL IMSS, UNIDAD MÉDICO FAMILIAR NÚM. 4.

El objetivo de este capítulo es analizar el impacto de la cultura laboral en los servidores públicos del IMSS de la Unidad Médico Familiar número 4. Partiendo de la idea de la teoría de la Nueva Gestión Pública como dice Michael Barzelay: *la necesidad de romper con el viejo paradigma burocrático que se muestra disfuncional para los nuevos tiempos que para su puesta en marcha requiere el cambio de valores en la organización burocrática. Los siguientes pares de proposiciones resumen las principales líneas del cambio de una cultura burocrática tradicional, a una cultura en que predomina una gestión de calidad enfocada a las necesidades del cliente. (Barzelay Michel: 1998:47).* Es decir, siendo una institución pública, requiere de una forma de organización adaptada a los tiempos en las que se vive actualmente, la cultura laboral siendo un conjunto de valores, creencias, entendimientos, maneras de pensar son compartidas por los miembros de las instituciones y enseñadas a los nuevos miembros como correctas.

Propone relaciones individuales con atribuciones y obligaciones bien delimitadas, las cuales implican un cambio en la institución del IMSS, ya que si existe una buena estructura y personal capacitado habrá también una buena toma de decisiones, y los programas o políticas implantadas tienden a ser más efectivas y eficaces, por tanto la institución mejora la calidad de los servicios públicos, el nivel operativo, estructura y los procesos, ya que las relaciones individuales se rigen bajo otras reglas y patrones de comportamiento.

Las instituciones por definición crean un vínculo entre individuos y sus capacidades que una vez coordinadas se encaminan a procurar el cumplimiento de objetivos y metas, relaciones entre hombres donde las aptitudes se utilizan como medios de organización; desde la perspectiva social tiene la función de satisfacer necesidades y expectativas de la población por medio de estructuras y procesos estables que permiten optimizar los recursos, el principio no se cumple del todo a causa de intereses parciales en el quehacer de la Administración de la Unidad Médico Familiar número 4, por lo que se hace necesario articularlos, la

manera de lograrlo es retomando el aspecto cultural en la forma de organización, en el que se establece como un medio de integración, proceso de mediación y sobre todo el hombre como elemento clave de la transformación.

La cultura es exclusiva a la organización, distinguiéndola de otras por los valores y creencias que unen a los integrantes, los valores definen lo que es importante, proporcionan criterios para decidir y actuar correctamente, éstos se manifiestan en la misión, visión, prioridades, objetivos, interacción personal, así como en la estructura y relaciones de poder como son el liderazgo, grado de participación o centralización, esto le proporciona una personalidad que incrementa resultados sociales.

El ambiente laboral es considerado como un factor importante que influye en la forma de organización se define como un sistema de estímulos, que puede ir desde una orden administrativa, la cual provoca en el individuo un comportamiento bien definido y previsible, es decir sigue una serie de pasos definidos para darle respuesta oportuna al mandato, por tanto en cualquier institución existe un periodo de procesos, producto de su estructura para dar solución y ejecución a cada toma de decisiones, que se consideran estímulos y parte del ambiente de una institución, con lo cual al mantener la relación en óptimas condiciones, genera eficiencia en su desempeño.

También existe una forma de cultura laboral que se mantiene de manera informal, ya que una vez adoptados los valores y creencias de la institución por los individuos, su relación se vuelve más estrecha y comprometida, saben lo que deben hacer por convicción, sus acciones o decisiones están orientadas al mejoramiento y buen funcionamiento interno, que más tarde se refleja en beneficios profesionales, personales, intelectuales o económicos, sin embargo en la práctica institucional las personas muestran apatía, realizan sus funciones por obligación, la comunicación formal es excesiva y exige el comportamiento de sus miembros mediante formas estrictas, disolviendo así la armonía que finalmente se traduce en cultura.

EL impacto que promueve la Nueva Gestión Pública reside en el hecho de generar nuevos valores en los servidores públicos, los cuales permitan mejorar las

prácticas administrativas que impulsen la alineación de objetivos y contribuyan directamente en la eficiencia del desempeño institucional.

4.1 Metodología

Para la realización del análisis del Impacto en la Cultura Laboral de la Unidad Médico Familiar Número 4 se recurrió a la investigación cuantitativa porque entendimos que es necesario emplear herramientas como el análisis numérico, estadístico, económico y social e indicadores de gestión y de impacto social y la segunda por tratarse de un instrumento útil y valioso que nos permitió conocer y comprender una realidad social específica, que para efecto de este trabajo esa realidad se refiere al impacto en la cultura laboral del IMSS de la Unidad Médico Familiar número 4.

Es importante recalcar que en los últimos años la investigación cuantitativa parte de la premisa de la importancia y necesidad que aporta el método a las ciencias sociales, motivo por el cual nos inclinamos por este tipo de investigación. La investigación cuantitativa parte de la premisa de que las ciencias sociales son exactas, por lo que concibe una realidad actual e innovadora, su objeto de estudio lo constituye la medición numérica que aplica a los fenómenos observados. Se trata de una investigación, fundamentalmente, que surge de una idea, se transforma en preguntas de investigación la que se deriva de nuestra hipótesis y variables, se establece un plan estadístico para analizar el problema y se elaboran conclusiones respecto de la hipótesis planteada. Es deductivo, va de lo general a lo particular.

El enfoque cuantitativo permite al investigador tener contacto directo con la situación o campo de estudio y de esta manera se obtiene información y datos importantes y variados de la realidad.

La Investigación, en el caso particular de este trabajo se realizó el tema del impacto en la Cultura Laboral en la Unidad Médico Familiar número 4 se utilizó una encuesta, en términos generales toda encuesta debe tener un propósito y una estructura. En cuanto al propósito buscó obtener información si en la Unidad

Médico Familiar número 4 se ha implementado la teoría de la Nueva Gestión Pública en la cultura laboral y está como impacta entre los servidores públicos y así poder emitir un diagnóstico y propuestas de mejora.

Con las ideas de la teoría de la Nueva Gestión Pública se planteó el cuestionario.

La encuesta es la siguiente:

IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social Unidad Médico Familiar núm. 4.	Año: 2013
-------------	--	------------------

ENCUESTA PARA IDENTIFICAR LA INSTRUMENTACIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA UNIDAD MÉDICO FAMILIAR NÚM. 4 DEL IMSS

Nombre: _____

Puesto: _____

Área: _____

Fecha: _____

INSTRUCCIONES: Marque con una (X) la respuesta con la que se identifique.

1.- ¿Para la evaluación de sus actividades utilizan algunos de los siguientes instrumentos?

- a) Indicador de gestión
- b) Reglamentos
- c) Manuales de operación
- d) Programa de desarrollo profesional dentro de la institución del IMSS
- e) Otro, especifique cuál _____

2.- En orden de importancia con cuáles de los siguientes instrumentos se identifica?

- a) Contar con el inventario suficiente
- b) Sistema de pagos por resultados
- c) Otro, especifique cuál _____

3.- ¿Se identifica usted con alguno de los valores dentro de la Unidad Médico Familiar?

- a) Si
- b) No

3.1 ¿Si la respuesta es sí, cuáles valores considera que son aplicados dentro de la institución?

- a) Honestidad
- b) Justicia
- c) Corresponsabilidad
- d) Prevención de abusos de poder
- e) Otro, especifique cuál _____

3.2 ¿Si la respuesta es no, con cuál de los siguientes valores le gustaría identificarse?

- a) Honestidad
- b) Justicia
- c) Corresponsabilidad
- d) Prevención de abusos de poder
- e) Otro, especifique cuál _____

4.- En orden de importancia, donde 1 es el más significativo y 6 el menos significativo, enumere los siguientes aspectos:

- () Puntualidad
- () Incentivos o productividad
- () Sistema de control de calidad
- () Sistema de auditoría
- () Capacitación
- () Uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones

5.1 La visión del IMSS, es: “Dar un servicio de más alta calidad vanguardista en su función educativa asistencial mediante la permanente actualización de su normatividad, capacitación de personal, mejora continua de sus procesos, optimización de recursos y que la expansión del mismo cubra la demanda real” De acuerdo con lo anterior ¿cómo considera usted que contribuye a esta visión?

- a) Trabajar con calidad

- b) Reducción y optimización de insumos en tiempo y forma
- c) Satisfacer, en tiempo y forma, las necesidades del usuario

5.2 ¿Cómo contribuye usted a satisfacer los requerimientos de los usuarios de la Unidad Médica Familiar, número 4 del IMSS?

Respuesta

Sugerencias para mejorar el trabajo de la Unidad Médico Familiar Núm. 4.

La información contenida en la tabla anterior, fue la base fundamental sobre la cual se construyó el guión de encuesta, en la cual los resultados ayudaron a dar un diagnóstico del impacto en la cultura laboral de la Unidad Médico Familiar número 4.

De esta manera, para diseñar el cuestionario, se estructuraron preguntas específicas para lo cual nos basamos en la información presentada en el capítulo II La Nueva Gestión Pública y su evolución e influencia en las organizaciones.

Una vez diseñado el cuestionario, se aplicaron de manera personal a cada uno de los administradores, en este sentido, es importante recalcar que de las 103 personas que integran la Unidad Médico Familiar número 4, se encuestó al departamento administrativo con 53 de 62 servidores públicos.

Para el presente estudio se eligió únicamente al personal administrativo en función para conocer si en la Unidad Médico Familiar número 4 se implementa la teoría de la Nueva Gestión Pública y analizar cuál es el impacto en su cultura laboral. Así mismo la información obtenida se usó para emitir un diagnóstico de la cultura organizacional y presentar algunas propuestas de mejora.

4.2 Resultados.

La cultura laboral dentro de la Unidad Médico Familiar número 4 es causa generadora de identidad, aspecto singular a partir del cual se distingue una Unidad Médico Familiar de otra, encargada de resaltar los componentes peculiares de la interacción individual inmersos en la dinámica funcional, describe los hábitos y modos de conducta particulares, prevalecientes en las relaciones de tipo informal, esenciales para generar un ambiente propio, completan el círculo virtuoso de la satisfacción laboral, sentimiento detonante de la iniciativa en el servidor público a desenvolverse con prontitud por convicción.

En la Unidad Médico Familiar número 4 se manifiesta en la estructura, su solvencia varía según la intensidad con la que es compartido el compromiso entre los miembros, la efectividad depende de los cambios dentro del entorno social, lo más importante, su estabilidad es producto de la originalidad, de los valores cualitativos en el seno de la Unidad Médico Familiar número 4, no de la imitación de algún modelo externo.

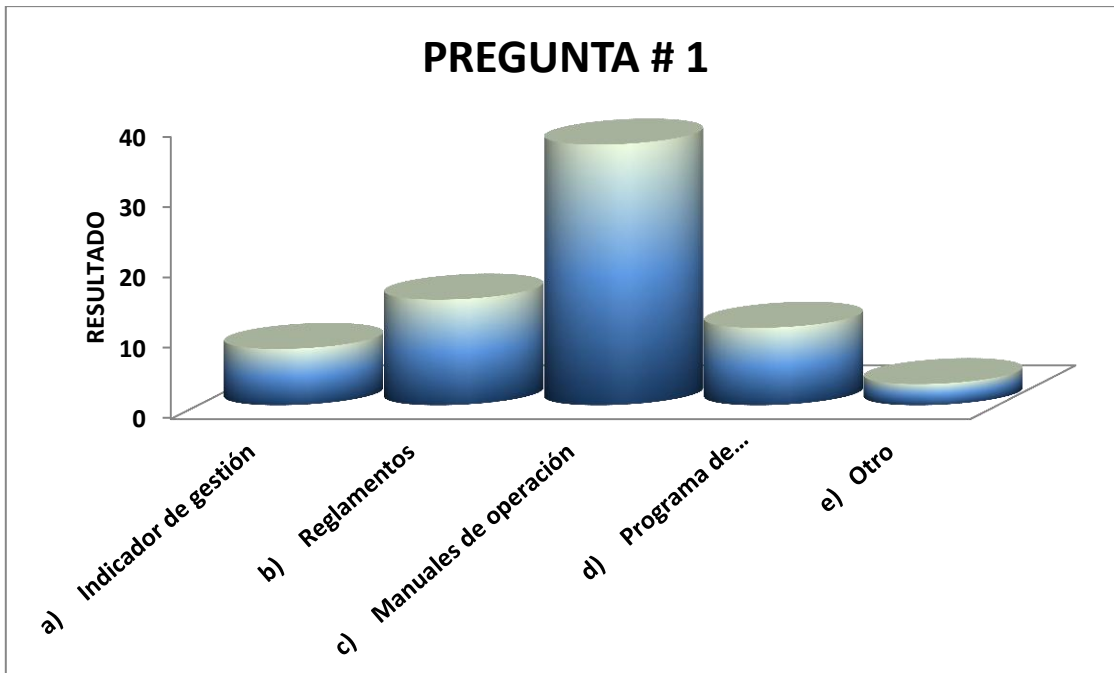
Específicamente en el modo de afianzar las posibilidades de materialización, el de abalanzar la cultura de la institución al lado positivo de la misma, donde se hace factible la razón de ser debido al hecho de poseer características privilegiadas, determinantes en la convicción, detonantes de la cooperación, además de garantizar apego a la normatividad vigente.

El impacto en la cultura laboral trae consigo limitaciones en la implementación, ya que obliga a los aparatos burocráticos a modificar repentinamente sus costumbres y prácticas tradicionales, así como la disparidad de conveniencias.

El tema realizado permite ver cuál es el impacto en la cultura laboral dentro de la Unidad Médico Familiar número 4, es decir de la forma de cómo hacen las actividades dentro de la institución pública, esto es de acuerdo a sus recursos, la manera como trabajar y con qué trabajar en función del cumplimiento de los objetivos institucionales. Proporcionan a los servidores públicos un sentido de pertenencia, es decir actúan de acuerdo con similares valores, creencias, reglas, procedimientos y normas, lo cual nos lleva hacer las cosas, es decir, a trabajar y desempeñarse conforme a ciertos estándares establecidos.

A continuación se muestran los resultados obtenidos dentro de la Unidad Médico Familiar número 4 del IMSS partiendo de las siguientes preguntas:

1.-¿Para la evaluación de sus actividades utilizan algunos de los siguientes instrumentos?



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta realizada en la Unidad Médico Familiar Núm.4.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la pregunta # 1 con un porcentaje del 40 por ciento nos podemos dar cuenta que en la Unidad Médico Familiar número 4 la evaluación que se utiliza como instrumento son los Manuales de Operación, resultado por la cual los administradores lo denominan como Manuales de Procedimientos y entre otras como (Cedulas de superación, Ley del Seguro Social, Ley Federal del Trabajo y Contrato Colectivo); contiene la información para llevar a cabo de manera secuencial, las tareas y actividades operativas que son asignadas a cada una de las áreas de la Unidad Médico Familiar Num.4, de la misma forma, determina la responsabilidad e identifica los mecanismos básicos para la instrumentación y el adecuado desarrollo, con el propósito de generalizar y unificar los criterios básicos para el análisis de los procedimientos que realicen.

Sin embargo la teoría de la Nueva Gestión Pública, no es una cuestión simple adaptar un sistema concebido para proteger y controlar a un sistema que además mejore el desempeño e impulse a la organización a actuar con rapidez y eficacia. Dicho autor como David Arellano pone énfasis en que tenemos el dilema de comenzar hacer realmente responsables y transparentes a nuestras instituciones

públicas, y al mismo tiempo hacerlas eficientes y altamente capaces. En ese sentido Arellano señala que, *las fuerzas organizacionales que llevan a uno y otro objetivo son diferentes y se ven afectadas por la realidad particular de cada organización. (Arellano Gaulf David: 2002: 135).*

Por lo que la Nueva Gestión Pública se caracteriza por el uso y la defensa de siete doctrinas principales: 1) la participación de profesionales de la administración; 2) explicitación de estándares y evaluación del desempeño de las agencias mediante ellos; 3) énfasis en el control de los resultados; 4) desagregación de unidades en el sector público; 5) cambio en la competencia entre las agencias del gobierno; 6) énfasis en las técnicas de gestión del sector privado y, 7) alta disciplina en el uso de los recursos del gobierno (Ramírez Edgar y Ramírez Jesús: 2004: 99)

Se entiende que los cambios que se busca alcanzar con las reformas ponen énfasis en organizar el gobierno en grupos de dependencias y departamentos, en la adopción de tomas de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, a utilizar objetivos de salida, e indicadores de rendimiento. Al mismo tiempo que a pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos, en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos, y en la promoción de la competencia entre organizaciones del sector público.

En suma, el Manual de operación que maneja la Unidad Médico Familiar número 4 no son suficientes para el desempeño del trabajador pues de acuerdo con la teoría de la Nueva Gestión Pública trabaja como orientaciones, métodos y técnicas diversas como un conjunto de propuestas en función de los problemas propios, los objetivos alcanzar y las fuerzas de apoyo y resistencia al cambio como la cultura laboral. Más que un modelo es un conjunto diverso de instrumentos y orientaciones cuya finalidad es acabar con un modelo específico: el burocrático.

En síntesis los cambios bajo la visión de la Nueva Gestión Pública, han sido incrementar la eficiencia y eficacia del sector público mediante nuevas disposiciones institucionales que orientes el comportamiento de sus actores externos e internos a un cambio cultural.

En este sentido, *el modelo administrativo es la representación simplificada, simbólica que proyecta una realidad administrativa presente, pasada en propuesta, mediante una combinación de enfoques, métodos o categorías de análisis, convencionalmente aceptadas para articular las normas, los propósitos, las funciones, estructuras, los procesos, actividades, patrones de*

comportamiento y otras variables significativas de una organización o de parte de ella (Poder Ejecutivo Federal: 1998:111).

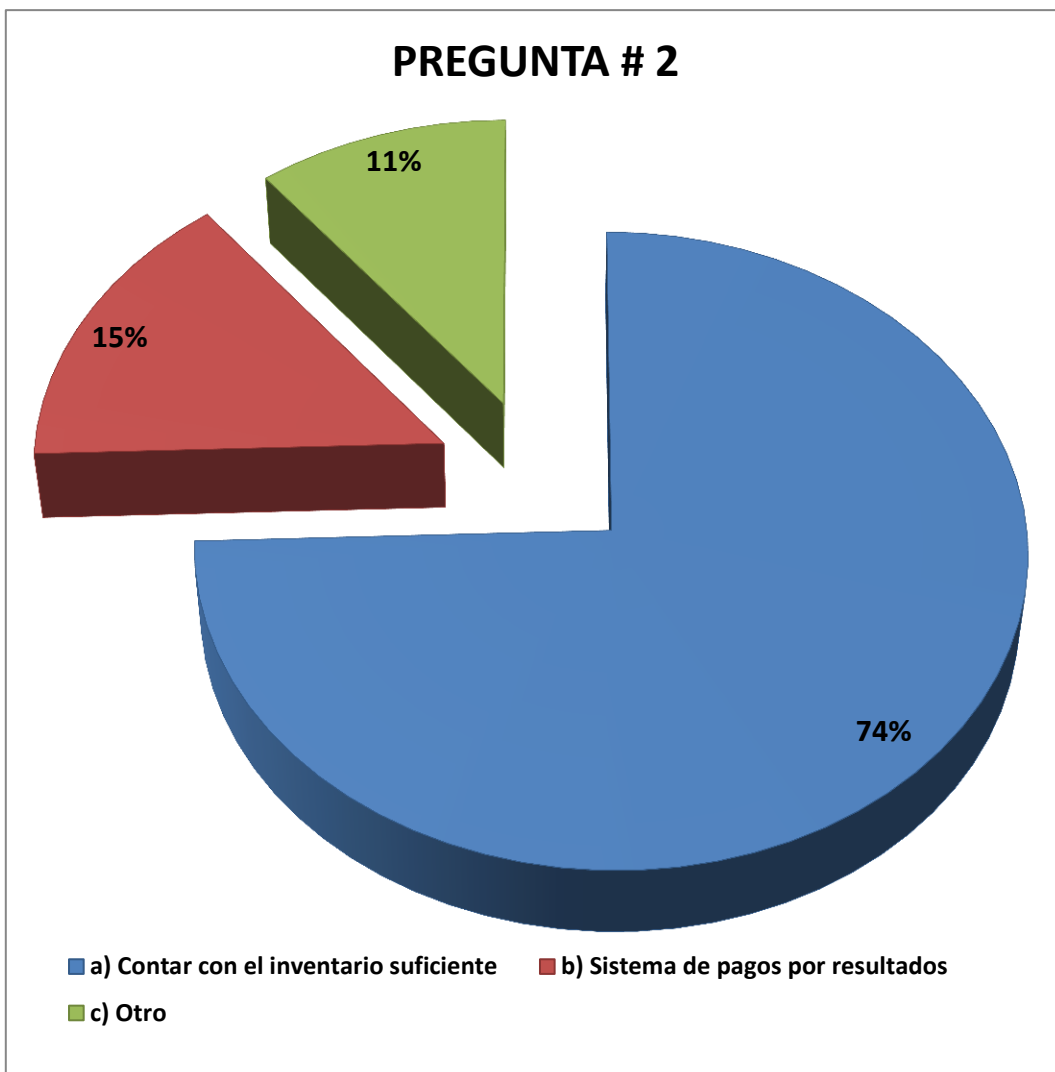
La cultura laboral se complementa con su calidad y control total, concebido como un sistema eficaz para coordinar el mantenimiento de la misma por medio de los esfuerzos de varios grupos al interior de una organización, reduciendo costos, llegando a cero defectos y maximizando la satisfacción del cliente, tanto como interno y externo siendo los primeros titulares de las dependencias públicas y los segundos, la ciudadanía, destinataria de la actuación pública, en la provisión de bienes y servicios.

El ser eficiente debe producir un cambio cultural permanente en el personal de nuestros órganos institucionales, deben ser sensibles para garantizar la plena satisfacción de los objetivos de las dependencias y entidades públicas.

La eficiencia y eficacia en la Unidad Médico Familiar número 4, no ha cobrado un cambio en el ámbito nacional; aunque al parecer, todas las instituciones, organismos y personas opinan que su trabajo es de calidad, pero pocos son los que llegan a reconocer diferencias propias para superarlas.

Por ello, en el proceso de cultura laboral se requiere de la participación activa de todos los funcionarios firmemente convencidos para alcanzar el éxito, no olvidemos que la idea del cambio cultural se logra a través de la comunicación y concientización.

2.-En orden de importancia con cuáles de los siguientes instrumentos se identifica?



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta realizada en la Unidad Medico Familiar Núm.4.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la pregunta # 2 con un porcentaje del 74 por ciento nos podemos dar cuenta que en la Unidad Médico Familiar número 4, su misión para el desempeño laboral es contar con el inventario suficiente, sin embargo hay que considerar que la teoría de la Nueva Gestión Pública lo que plantea es que la administración pública debe mejorar la productividad (sistemas de pagos por resultados) que permitan una operación más eficiente en la Unidad Médico Familiar número 4.

El diseño e implementación de medidas de productividad y calidad podrán contribuir de una manera fundamental al mejoramiento de la eficiencia en la institución del IMSS.

Con base en los resultados obtenidos, hace falta la integración de una organización burocrática más eficiente para responder de manera adecuada y ágil a las nuevas condiciones que enfrenta la Unidad Médico Familiar número 4. La instauración de una mejor administración pública.

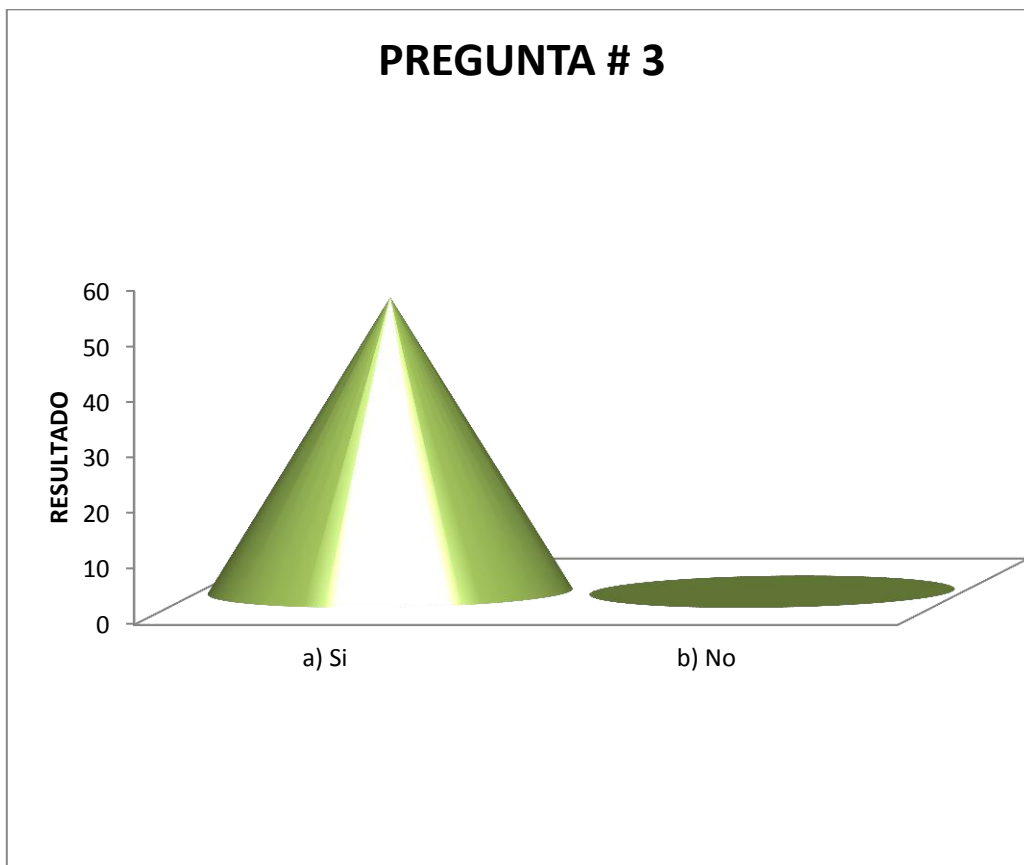
Tradicionalmente, en la Unidad Médico Familiar número 4 se han hecho intentos al progreso administrativo: planeación, organización, control y evaluación. Lo que ha logrado es una crisis de trabajo; incapacidad para saber integrar la planeación con la organización de la misma institución, pero sobre todo con el control y la evaluación de sus actividades.

La Unidad Médico Familiar número 4 está enfrentando una crisis de legitimidad ante sus administradores, por lo que la institución del IMSS tiene que tomar medidas que garanticen su actuación eficiente y así recobrar la confianza de sus usuarios. Resulta evidente que los procesos de reforma administrativa no han sido ni serán un reto fácil en el futuro.

En la actualidad la unidad médico familiar número 4 enfrenta una crisis de legitimidad, sus formas de actuación para percibir las demandas, procesarlas y actuar, son hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por la sociedad. Debe implementar nuevas tecnologías administrativas, para dar respuesta a las demandas y generar mejores condiciones para alcanzar niveles de modernización competitivos en el mundo globalizado, los mismos administradores piden uso de Tecnologías de Información como contar con un sistema actualizado (Sindo acceder.)

En la Unidad Médico Familiar número 4 nos encontramos ante el reto de definir los valores del servicio público, no podemos pretender instaurar una cultura ética fuerte en nuestra realidad del sector público si no hay un consenso claro sobre los comportamientos que tratamos de fomentar y los que tratamos de impedir. Si no nos ponemos de acuerdo en qué es lo correcto, resultará difícil.

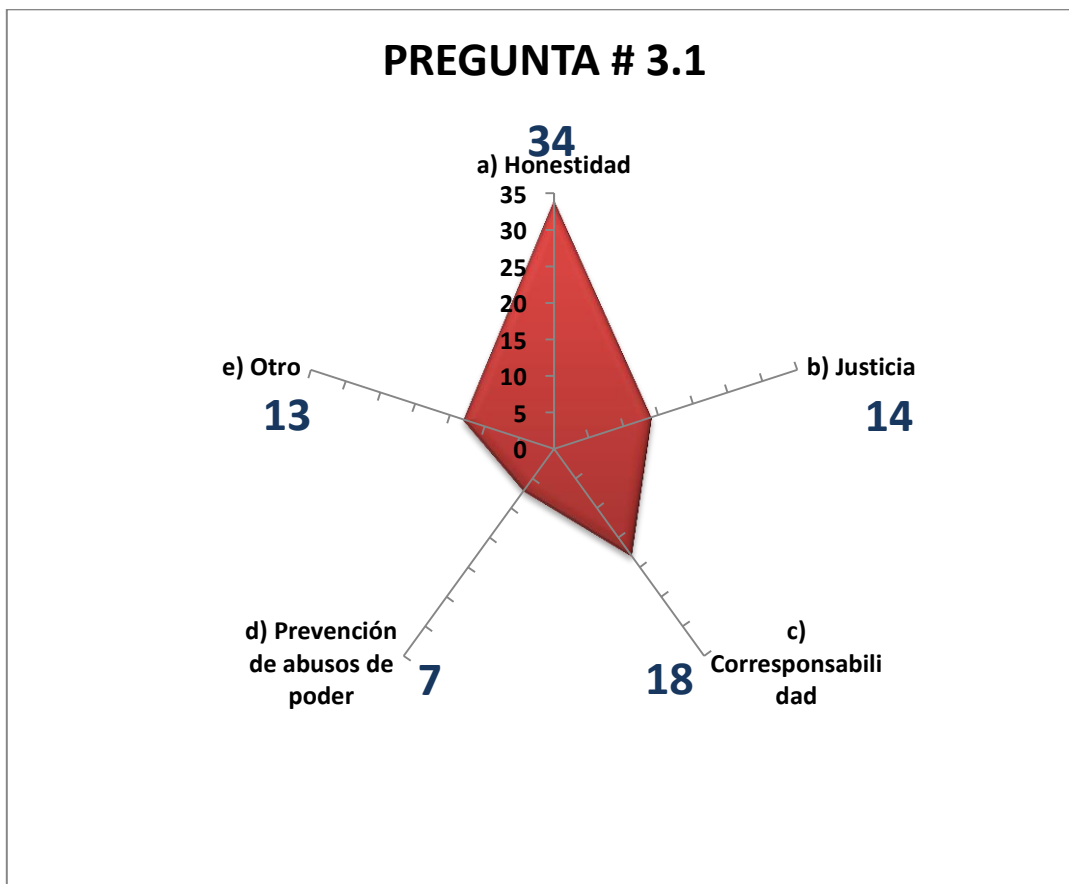
3.-¿Se identifica usted con alguno de los valores dentro de la Unidad Médico Familiar?



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta realizada en la Unidad Médico Familiar Núm.4.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la pregunta # 3 con un porcentaje del 100 por ciento la Unidad Médico Familiar número 4 se identifica con algunos de los valores, dentro de la Nueva Gestión Pública, La cultura laboral se ha intentado definir como un conjunto de valores de conocimientos, ideologías, normas cotidianos para alcanzar los fines de la organización como la eficiencia dentro de las restricciones de las instituciones, *debido a que involucra un conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas y públicas en las instituciones en el que se desenvuelven.* (González Paramo: 1997:21).

3.1 ¿Si la respuesta es sí, cuáles valores considera que son aplicados dentro de la institución?



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta realizada en la Unidad Medico Familiar Núm.4.

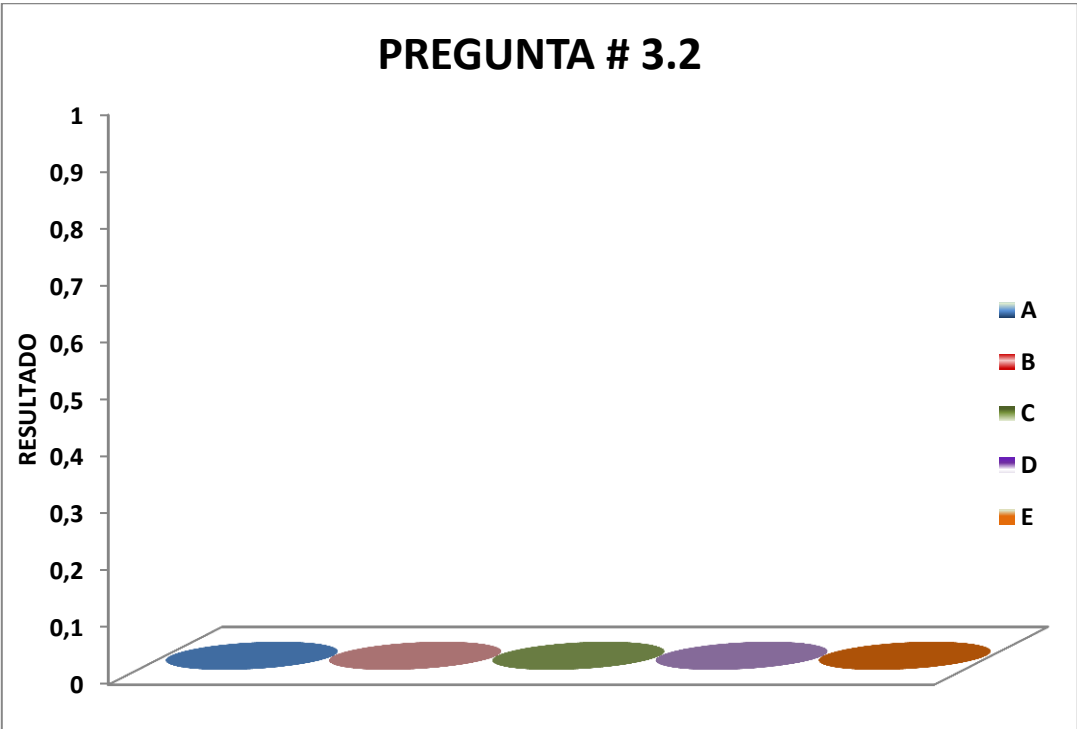
Identificando los resultados de la gráfica 3.1. En este caso, cultura laboral en la Nueva Gestión Pública significa, conducir, controlar, manipular, realizar al sistema de conocimientos, ideologías, valores, normas cotidianas referidas a la complejidad del gobierno y la administración pública, significa saber conducir un país, una ciudad, una comunidad con los nuevos conocimientos, ideologías, valores, normas. Por tanto, la cultura laboral se relaciona con los proyectos de vida que se formulan de manera institucional. Se vincula con lo que es la sociedad contemporánea y hacia quienes quiere llegar.

De este modo, la cultura laboral orientada a la Unidad Médico Familiar número 4 no proporciona las capacidades tecnológicas, organizativas y funcionales para que las decisiones y las acciones como institución pública tenga no sólo la lógica argumentativa, en el momento de dar resultados.

En este sentido la respuesta de los administradores fue la (honestidad) de esta manera la Unidad Médico Familiar tiene una herramienta como el conjunto de aptitudes que tiene como objeto transformar la organización pública, tomando en cuenta ese valor para alcanzar los fines del IMSS como la eficiencia dentro de las restricciones de las instituciones.

En general la teoría de la Nueva Gestión Publica consiste en que instituciones como la Unidad Médico Familiar número 4 lleven sus relaciones entre su departamento administrativo de manera eficiente para que de esta forma, las actividades sean más ágiles en su acción y se adapten a una cultura laboral de acuerdo a las exigencias del contexto.

3.2 ¿Si la respuesta es no, con cuál de los siguientes valores le gustaría identificarse?

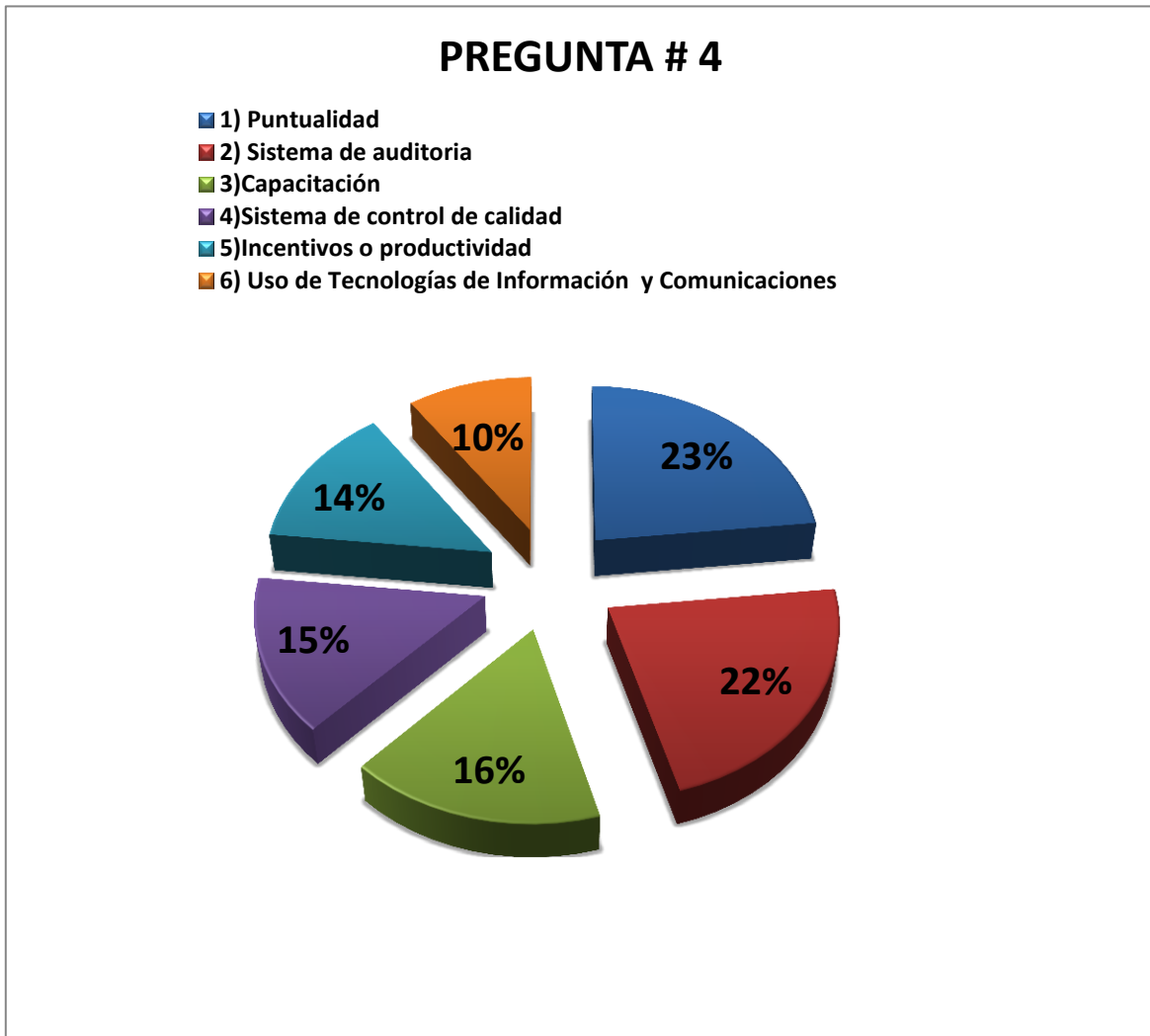


Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta realizada en la Unidad Medico Familiar Núm.4.

De acuerdo con el resultado obtenido en la gráfica # 3.2 todos los administradores se identifican con algunos de los valores por lo que también se identifican con los siguientes que no se encuentran en la encuesta: igualdad,

responsabilidad, bien común, integridad, responsabilidad, buena atención, trabajo digno al paciente, lealtad, actitud, profesionalización, amabilidad, oportunidad.

4.- En orden de importancia, donde 1 es el más significativo y 6 el menos significativo, enumere los siguientes aspectos:



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta realizada en la Unidad Médico Familiar Núm.4.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la pregunta # 4 con un porcentaje del 23 por ciento nos podemos dar cuenta que en la Unidad Médico Familiar número 4 lo más importante es la puntualidad y sistemas de auditoría.

Sin embargo, *el concepto inicial de la Nueva Gestión Pública, que surge durante los 70 s. hace énfasis en la eficiencia y productividad de las instituciones y agencias del sector público. La implementación de las tres: economía, eficiencia y efectividad, es el objetivo primordial. (Guerrero Omar: 1999: 135)*

El concepto es usado principalmente para describir la reorganización de las organizaciones gubernamentales con el fin de promover métodos de organización, contables y de evaluación que fueran similares a los métodos usados en las organizaciones privadas, y, además, respondieran a la nueva lógica de mercado imperante en el mundo. (Ballesteros, Sergio: 2004: 73).

Entre dichos métodos, se encuentran: nuevas estructuras salariales son énfasis en incentivos y productividad, uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones, sistemas de evaluación y monitoreo, sistemas de control de calidad, planes de negocios, sistemas de auditoría, etc.

El concepto de la Nueva Gestión Pública incorpora elementos de varias doctrinas, los cuáles hacen énfasis en la adopción de métodos del sector privado en las organizaciones gubernamentales, la división entre el productor y el consumidor para fines de la prestación de servicios públicos y la promoción de una mayor competencia.

El concepto es usado principalmente para describir la reorganización de las organizaciones gubernamentales con el fin de promover métodos de organización, contables y de evaluación que fueran similares a los métodos usados en las organizaciones privadas, y, además, respondieran a la nueva lógica de mercado imperante en el mundo. (Ballesteros, Sergio: 2004: 73).

Entre dichos métodos, se encuentran: sistemas de evaluación y monitoreo, sistemas de control de calidad, nuevas estructuras salariales son énfasis en incentivos y productividad, planes de negocios, sistemas de auditoría, etc.

El concepto de la Nueva Gestión Pública incorpora elementos de varias doctrinas, los cuáles hacen énfasis en la adopción de métodos del sector privado en las organizaciones gubernamentales, la división entre el productor y el consumidor para fines de la prestación de servicios públicos y la promoción de una mayor competencia.

Asimismo, para la teoría de la Nueva Gestión Pública implica un tema principal:

El desarrollo de nuevas prácticas administrativas relacionadas con el establecimiento de estándares de calidad y productividad y sistemas de pago basados en incentivos por productividad y cumplimiento de metas.

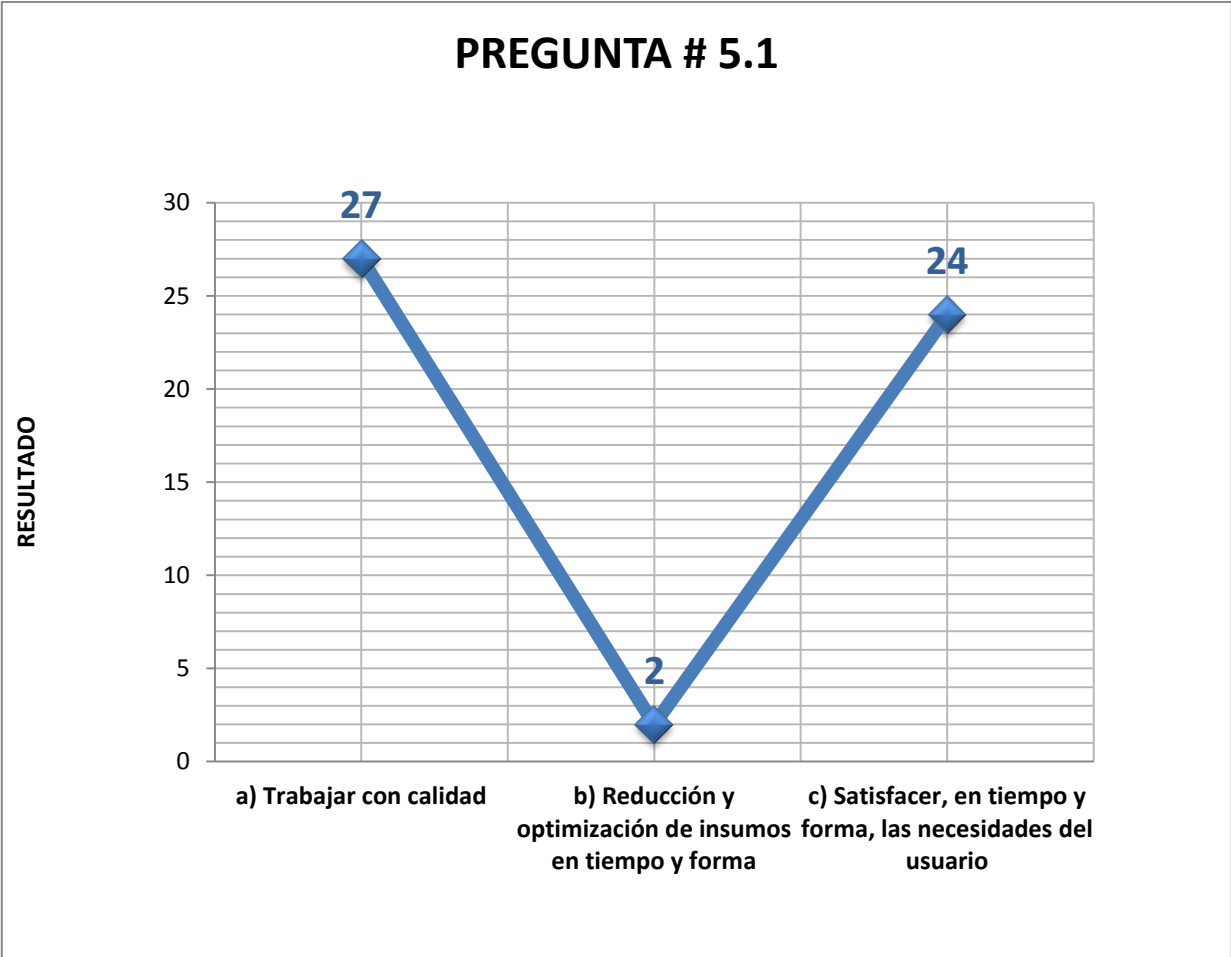
Lo esencial es el establecimiento de métodos contables y presupuestales en donde los costos se evalúan con base en los resultados y, estos a su vez, se miden de acuerdo a indicadores de productividad. La visión de la Nueva Gestión

Pública en las instituciones públicas es de tipo empresarial, en donde los incentivos para los gerentes están ligados a la productividad.

Hacen énfasis en los aspectos relacionados con la adopción de métodos del sector privado en la administración pública es con el fin de mejorar la productividad y eficiencia de las instituciones públicas, sobre todo, en los aspectos relacionados con el manejo de recursos humanos, el ejercicio del gasto público y la adopción de nuevas estructuras administrativas que permitan una operación más eficiente de los organismos públicos, en especial de aquellas organizaciones que operan como compradores ó prestadores de servicios públicos.

El diseño e implementación de medidas de productividad y calidad han contribuido de una manera fundamental al mejoramiento de la eficiencia en las instituciones públicas.

5.1 La visión del IMSS, es: “Dar un servicio de más alta calidad vanguardista en su función educativa asistencial mediante la permanente actualización de su normatividad, capacitación de personal, mejora continua de sus procesos, optimización de recursos y que la expansión del mismo cubra la demanda real” De acuerdo con lo anterior ¿cómo considera usted que contribuye a esta visión?



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta realizada en la Unidad Médico Familiar Núm.4.

De acuerdo con los resultados, la gráfica # 5.1 muestra que la visión de la Unidad Médico Familiar número 4 es trabajar con calidad.

Las instituciones públicas como la Unidad Médico Familiar número 4 tiene el reto de trabajar en actividades que se relacionan con una visión y metas con límites relativamente identificables, con un orden normativo, con escala de

autoridad. Así los administradores en su existencia cotidiana llevan a cabo actividades informales hasta otras altamente estructuradas para lo cual se asocia en distintas instituciones de manera que la Unidad Médico Familiar número 4 incluye la cultura laboral.

Así mismo, *Samuel Certo* señala que las organizaciones existen por distintas razones y tienen varios tipos de objetivos. Los objetivos organizacionales son metas a las cuales apunta un sistema administrativo. Los objetivos fluyen de la misión o visión y/o propósito de una institución. Cuando los objetivos organizacionales se han fijado de forma adecuada, éstos reflejan el propósito de la institución. (*Certo Samuel: 2001:102*). Lo más correcto es que la administración es un proceso de planeación, organización y control de actividades.

5.2 ¿Cómo contribuye usted a satisfacer los requerimientos de los usuarios de la Unidad Médica Familiar, número 4 del IMSS?

Pregunta num.5.2. Respuestas más comunes

1.- Otorgar atención integral oportuna y de calidad a los pacientes con el propósito con el propósito de elevar su calidad y esperanza de vida mediante acciones de prevención y educación para la salud en un marco ético y legal a los lineamientos institucionales.

2.- El trato del personal al derechohabiente.

3.-Con el proceso administrativo y el liderazgo al puesto.

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta realizada en la Unidad Medico Familiar Núm.4.

Sugerencias para mejorar el trabajo de la Unidad Médico Familiar Núm. 4

Sugerencias

1. Educación administrativa en un marco ético y legal a las normas y lineamientos institucionales.

2. El trato al personal al derecho ambiente.

3. Mejorar las instalaciones y sobre todo el uso de tecnologías para brindar un mejor servicio.

4. Mas cursos de capacitación para todo el personal.

5. Que tanto directivos como administrativos hagan su trabajo y no esperen que el resto del personal resuelvan a que a ellos les corresponde.

6. Trabajar en equipo para lograr mejores resultados.

7. Deberán dar cursos de calidad continuos.

8. Hacen falta más unidades.
9. Mejorar la comunicación en equipo.
10. Ser más profesionales.
11. Organización en los sistemas y programas laborales por parte de los jefes de las unidades.
12. Responsabilidad.
13. Compromiso.
14. Identificar a los malos administrativos y sancionararlos.
15. Trabajar en equipo.

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta realizada en la Unidad Médico Familiar Núm.4.

4.3 Análisis de Información.

En el estudio realizado buscamos analizar el impacto en la cultura laboral de la Unidad Médico Familiar Número 4 del IMSS, de modo tal de poder construir dicha información hemos utilizado técnicas de recolección de datos cuantitativas. En el primer caso, hemos diseñado una encuesta de opciones cerradas. Se pretendió de esta forma lograr un aprendizaje sobre comportamientos que no se pueden observar directamente. La encuesta realizada se aplicó al área administrativa de la Unidad Médico Familiar número 4.

El análisis realizado permitió identificar el impacto en la cultura laboral de la Unidad Médico Familiar número 4. Dicho abordaje nos facilitó conocer la distancia que existe entre los tipos culturales existentes y los tipos culturales deseados. Para el estudio de los mismos para poder inferir si la administración pública cuenta con un modelo de gestión orientado al modelo tradicional, o si por el contrario, su modelo de gestión es la Nueva Gestión Pública.

Conforme al estudio de los datos obtenidos hemos corroborado que los dos tipos culturales predominan pero no se refleja la Nueva Gestión Pública. Inversamente si analizamos las preferencias manifestadas, éstas se inclinan más por los tipos culturales de la Nueva Gestión Pública. Se incluyó la necesidad de plantear cambios en el IMSS de las relaciones laborales que fueron implementados en acciones concretas. Se remarcó la necesidad de capacitar al empleado público, esto permitió introducir cambios en el esquema rígido atado a

variables como la jerarquía y la antigüedad, y en el cual no se traducen premios por rendimiento y logros personales.

Los administradores públicos trabajan esencialmente para satisfacer sus necesidades básicas, para garantizarse un ingreso salarial y estabilidad laboral. La actitud frente a los cambios es la de aferrarse a lo sustancial del esquema laboral del sector, que es la estabilidad del empleado público. En tal sentido, los componentes tradicionales de la cultura laboral tienden a perder las capacidades para asimilar cambios y planear nuevas alternativas. Los administradores conducen adoptar una postura defensiva.

Así mismo es notorio en este tipo de Instituciones como la Unidad Médico Familiar número 4 caracterizadas por la tranquilidad de trabajo, sus empleados valoran la libertad, precisamente porque los niveles de libertad real en dicha Unidad tienden a ser altos. Sin embargo, en las encuestas realizadas este valor no se encuentra dentro de las opciones. Al respecto del valor de cooperación grupal, más de la mitad lo desea en su ambiente de trabajo porque tienen la sensación de que así funcionaría mejor su ambiente laboral. A partir de los procesos en el cambio cultural, los lazos de solidaridad y cooperación grupal desaparecieron por la competencia, la desconfianza y el individualismo crecieron. La cooperación grupal es más un anhelo a alcanzar. La mayoría cree que la llegada de la cooperación grupal ayuda el rendimiento laboral y la coordinación de distintos departamentos. Algunos enfatizan que la introducción de nuevas tecnologías produjo la reducción del trabajo en equipo.

El análisis da como resultado que los procesos de cambio poco han impactado en la cultura laboral de la Unidad Médico Familiar número 4, lo cual queda evidente por el amplio predominio del tipo cultural tradicional y en particular del apático, este tipo cultural pone de manifiesto el alto grado de rutina en las tareas, donde lo importante es cumplir con los procedimientos regulados, y no tanto el alcanzar los objetivos y metas propuestas como es el actuar de la Nueva Gestión Pública.

En consecuencia, la Unidad Médico Familiar número 4 está caracterizada por reglas destinadas a establecer qué y cómo se hacen las cosas y no tanto el para qué. Los márgenes de flexibilidad y libertad en las tareas tienden a ser escasos.

Este conjunto de rasgos, sumados a otro como la disfuncionalidad, son reflejo de un tipo de institución que denota una cultura institucional que podemos caracterizar como atada a la lógica del expediente en la cual rigen los parámetros estáticos y marcadamente burocratizados. Para corroborar estas apreciaciones podemos tomar como dato central la respuesta número 4 que los encuestados brindaron, donde incentivos o productividad y uso de Tecnologías y Comunicaciones fueron las más bajas, esto demuestra el tipo cultural apático, la baja motivación que ejercen sobre los usuarios, así como también en la falta de su capacidad creadora e innovadora. Como resultado, en este tipo de Unidades existe una mayor desconfianza respecto de las posibilidades de alcanzar el desarrollo personal, la autorregulación en el ámbito laboral y el reconocimiento social. Con este resultado llama la atención que nos ayuda a comprender esta situación paradójica, el énfasis en los procedimientos y en el contenido normativamente de las tareas no significa necesariamente claridad de metas o propósitos ni de misión y visión.

En relación con lo mencionado, consideramos que la Unidad Médico Familiar número 4 corresponde al tipo de institución en el cual la orientación hacia los objetivos y metas tiende a ser vaga, y dicha vaguedad aumenta aún más en la definición y reconocimiento de los objetivos y pautas estratégicas de largo plazo. Toda institución se caracteriza por su capacidad para definir una misión propia, que encuadra los propósitos y metas perseguidas. Estos componentes mantienen una estrecha relación con otros elementos, como la visión es caracterizada con modelos de gestión orientados a los resultados.

El impacto en la cultura laboral de los trabajadores de la Unidad Médico Familiar número 4 queda evidenciada, se considera que no existe facilidad para cambiar la manera de hacer las cosas, y que en general no están preparados para responder a los cambios porque no hay una estrategia clara para el futuro, y que la existente no conlleva cambios sustanciales en la forma de trabajar por lo cual

queda corroborado por la resistencia interna que enfrentan las medidas innovadoras. De esta manera, se explica la baja tendencia a imaginar cambios, la falta de inquietud para aprender cómo enfrentar lo nuevo y la preferencia destacada por los administradores respecto a la adopción de cambios en la cultura laboral.

Por ello hoy en día las reformas administrativas resultan necesarios, no por ello le son suficientes, y menos aún si ellos provienen exclusivamente del modelo de Max Weber. La insuficiencia que manifiesta la Unidad Médico Familiar número 4 es su falta de eficiencia y de efectividad administrativa, sus excesos procedimentales y normativos, su atención prioritaria de intereses particulares por encima del interés general de la sociedad, también lo es que todo ello no deriva de la ausencia de valores como la eficiencia, la eficacia como signo distintivo de su comportamiento, que es el juicio presentado por aquellos que son partidarios de la Nueva Gestión Pública, sino por la ausencia de marcos institucionales adecuados que garanticen la presencia de valores, normas, principios, restricciones y motivaciones que modifiquen la conducta de los responsables del desempeño administrativo.

Corresponde ser ese conjunto de valores, normas, principios, restricciones y motivaciones, es decir al marco institucional lo que pone en entredicho la posibilidad de modificar el proceder administrativo, masivas mediante un modelo como es caso de la Nueva Gestión Pública.

Son estos rasgos los que explican que los fundamentos en los que se encuentra sustento la Nueva Gestión Pública con su énfasis en la eficiencia son necesarias ya que la cultura laboral dentro de la Unidad Médico Familiar número 4, puede inducirnos a la conclusión de que por ello da lugar a la presencia de una institución ineficiente, es el criterio que prevalece hoy día por la identificación de los problemas de la institución del IMSS.

Por tal motivo, y manteniéndonos distantes del error antes señalado, consideramos que la presencia de una mejor institución solo será posible por el impulso que le merezca la reforma de su institución, particularmente de que lo

coloquen en condiciones de propiciar el fortalecimiento de la cultura laboral mediante el incremento de su autonomía y de sus capacidades de gestión.

Para que un administrador sea eficiente definiendo los intereses públicos a que ha de responder, y sus estructuras y objetivos que ha de pretender, se encuentra en condiciones de llevarlos a cabo, para lo cual su efectividad administrativa y sus capacidades de gestión le resultan fundamentales, más no como un ejercicio exclusivo de aspectos procedimentales o de técnicas administrativas, sino de una práctica acorde con los valores, normas y principios de naturaleza pública que garanticen que su práctica administrativa se corresponda con los fines pretendidos, por lo que su signo característico ha de ser la responsabilidad pública y el desempeño de sus servidores públicos, lo que sólo es posible por la existencia de un servicio público que sea garantía de un desempeño derivado de una formación eficiente y eficaz encaminada al servicio público, lo que sólo ha de ser posible por la existencia de un servicio público que sea garantía de un desempeño que posibilite la formación de los encargados del ejercicio de la función pública en un marco de valores, normas y principios acordes con la responsabilidad pública a ellos demandada, pero también, por la presencia de restricciones a su comportamiento que los alejen de toda posibilidad de prácticas deshonestas, a la vez que de elementos motivacionales que hagan de dicha función pública un medio suficiente para una adecuada calidad de vida para quienes en ella participan, es decir, se necesita un cambio de los fundamentos provenientes del modelo burocrático elaborado por Max Weber, que lejos de las permanentes críticas de que ha sido objeto, debiera serlo de su revisión y reinterpretación para adecuarlo a las condiciones actuales en que se demanda un servicio público responsable y eficaz, que en mucho fueron también las pretensiones por parte de Max Weber cuando ideó y formuló dicho modelo.

La Unidad Médico Familiar número 4 por el riesgo que ello le representa al pretender que el proceder de la institución pública se defina en función de valores y aspiraciones provenientes por su propia naturaleza, como son la solidaridad, la equidad, la justicia, entre muchos otros, que son los que han de definir, a su vez, las metas y las aspiraciones de la Unidad Médico Familiar número 4 para

corresponderse con ello al carácter sustantivamente público y de todo acto de gobierno.

4.4 Análisis de FODA.

CUADRO FODA			
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>La Institución del IMSS de la Unidad Médico Familiar número 4 brindan servicios a la ciudadanía, cubriendo diversas necesidades, tales como atención medica, pensiones, incapacidades, entre otros.</p> <p>El IMSS está ubicada en todas las delegaciones del Distrito Federal lo que facilita el acceso a la población trabajadora asegurada y de sus familias, de los pensionados, estudiantes de manera integral, no importando el lugar donde viva.</p> <p>La mayoría de estas Unidades Médicas son subsidiadas por el Estado, lo que favorece, a que los ciudadanos paguen menos que un servicio privado.</p>	<p>Existencia de empresas privadas que están dispuestos a establecer alianzas con el IMSS para incorporar a sus trabajadores como afiliados a la institución de Salud.</p>	<p>Poca motivación del administrador público hacia la realización eficiente del trabajo.</p> <p>Personal poco calificado en el área de calidad y atención al usuario.</p> <p>Carencia de tecnologías que mejore el servicio que prestan.</p> <p>Falta de cultura orientada hacia la calidad del servicio.</p> <p>Ineficiencia de procesos burocráticos.</p>	<p>Surgimiento de instituciones privadas que cumplen las funciones de las instituciones públicas.</p> <p>Aumento de la burocracia.</p>

4.4.1 Características Generales de la Nueva Gestión Pública.

Nueva Gestión Pública en México.	Nueva Gestión Pública en América Latina.
<p>- México al igual que otros países, se ha visto obligado particularmente a partir de su Independencia a adaptar y acrecentar el aparato administrativo gubernamental.</p> <p>-la nueva administración se hace cargo de la eficiencia-eficacia de todo el marco del proceso decisorio: de la formulación e implementación de la política. Lo cual requiere análisis de medios y fines, decisiones y gestiones, cálculos políticos, estimaciones económicas y procedimientos administrativos</p>	<p>-Se enfocan a la aplicación de reformas gerenciales, tales como sistemas de calidad, sistemas de monitoreo, evaluación de resultados y prestación de servicios públicos a través de fórmulas u organizaciones con amplia participación privada, adopción de estructuras del sector privado.</p>
<p>- Uno de los objetivos básicos de la Administración Pública, es obtener la mejor utilización de los recursos disponibles de un organismo y del sistema en general, a fin de producir la máxima cantidad y calidad de bienes o servicios al menor costo posible es decir, con la más alta eficiencia.</p>	<p>- Nueva Gestión Pública, se puede aplicar de manera uniforme en los países en vías de desarrollo. Los principios a aplicar deben tomar en cuenta que existen aspectos tales como diversos intereses públicos, diferentes ideologías y también, serias dificultades en volver operativos conceptos tales como transparencia y equidad.</p>
<p>-Al respecto la moderna administración pública debe cumplir los siguientes roles, para garantizar que las acciones del gobierno fundamentales bases para el desarrollo social, político y económico.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Preservación del Sistema Político. b) Mantenimiento de la estabilidad y el orden: Institucionalización del cambio. c) Prestación de servicios públicos. d) Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos; inversión pública, descubrimientos, promoción de una ideología optimista; e) Fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia: 	<p>- obedece a una lógica de mercado en la que el sector privado interviene en la prestación de servicios públicos mediante la creación de nuevos organismos con la participación público-privado.</p>

4.5 Conclusiones Generales.

En esta investigación, se logró identificar conforme al estudio de los datos obtenidos, que existe en el marco normativo de la Unidad Médico Familiar núm. 4 la Nueva Gestión Pública, sin embargo la que se refleja es el tipo cultural tradicional el burocrático.

Se demuestra que los procesos de cambio poco han impactado en su cultura laboral, lo cual queda evidente que predomina el tipo cultural tradicional y en particular del apático, pone de manifiesto el alto grado de rutina de las actividades, donde lo importante sólo es cumplir con los procedimientos regulados, y no el alcanzar los objetivos y metas como es el actuar de la Nueva Gestión Pública.

De esta manera, demostramos que en la institución no existe facilidad para cambiar la manera de hacer las cosas, no están preparados para responder a los cambios porque no se reflejan estrategias claras para el futuro. De esta forma se explica la baja tendencia a imaginar cambios, la inquietud para aprender cómo enfrentar lo nuevo.

Esto demuestra que el IMSS enfrenta una crisis de legitimidad, no existen formas de actuación para percibir las demandas, procesarlas y actuar. No saben utilizar las herramientas que aportaron dicha teoría.

Para lograr el objetivo, era necesario el establecimiento de oficinas gubernamentales bajo un régimen de gestión por resultados, creando sistemas autorizados de información de registro y seguimiento de trámites y servicios, para mejorar y focalizar los programas orientados a satisfacer la demanda social mediante la realización de una agenda estratégica de problemas públicos.

En la Unidad Médico Familiar número 4 la Nueva Gestión Pública en su momento debió construirse en un medio efectivo que consolidara el alto desempeño estratégico del empleado público, garantizado mediante prácticas sistematizadas mayor calidad a la ciudadanía.

El éxito de la teoría de la Nueva Gestión Pública debió estar en función de sus mandos, por ello se requieren servidores públicos con una gran capacidad de liderazgo, negociación, y trabajo en equipo.

La voz ciudadana es primordial en la implementación y operación de la Nueva Gestión Pública en su momento, escucharla y estar atentos a su reclamo, requirió promover la captación permanente de opiniones, comentarios, y propuestas de los ciudadanos, mediante encuestas, buzones y el uso de centros de atención telefónica, entre otros medios.

Para ello, fue necesario crear mecanismos de participación social, como son los convenios de colaboración con organizaciones ciudadanas para constatar que la teoría de la Nueva Gestión Pública se ejerció con transparencia, honestidad y efectividad.

La Nueva Gestión Pública debió ser sometida a controles estrictos y una mejora continua a la luz pública para hacer valer los beneficios que se desearon dar a la sociedad. Asimismo, su funcionamiento debió brindarse a través del reconocimiento de la importancia de la profesión de los servidores públicos, pero sobre todo de los resultados generados en beneficio de la sociedad. Todo ello mediante informes periódicos dirigidos tanto a los poderes públicos como a la propia sociedad.

Sin embargo debemos considerar que la actuación gubernamental, basada en la Nueva Gestión Pública, estuvo condicionada por aspectos como el ámbito político, las formas tradicionales y motivaciones de participación social; la disponibilidad de recursos, las capacidades técnicas y tecnología, la información y su consejo, las capacidades humanas y su integración; y la orientación a innovar, entre otros aspectos de comportamiento, lo que integró la agenda para enfrentar los cambios hacia el nuevo diseño de la administración pública que reconciliara la credibilidad de la sociedad en el gobierno.

El éxito de las reformas administrativas basadas en la implementación de la Nueva Gestión Pública, debió depender de que los esfuerzos de modernización tomaran

en consideración los aspectos éticos y el buen comportamiento de los servidores públicos y principalmente de una evaluación del desempeño basado en los resultados con indicadores, así como la implementación de una rendición de cuentas transparente y oportuna para la ciudadanía.

El nuevo empleado público ahora debe interactuar en un entorno global que se ajusta constantemente a un medio ambiente que día a día se transforma, sujeto al control público y a las exigencias ciudadanas. Los valores públicos tienen que asumir nuevas funciones y responsabilidades.

Referencias.

- 1.- Barzelay Michel, Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública, Colegio Nacional de Ciencias Públicas y Administrativas Pública, AC-FCE, México, 1998, Pp. 47.
- 2.- Arellano Gault, David, “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mato al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México” en Reforma y Democracia, Revista del CLAD, 2002. Número 13, 14, 17,23 135.
- 3.- Ramírez Edgar, Ramírez Jesús. Génesis y Desarrollo del Concepto de la Nueva Gestión Pública. Bases Organizacionales para el replanteamiento de la Acción administrativa y su impacto del Gobierno, pág. 127, CIDE, México 2004.Pp.99
- 4.- Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, México, 1998.Pp.111
- 5.- Albi, E. González Páramo, JM. Gestión Pública Fundamentos Técnicas y Cados. Ariel, Barcelona, 1997, Pp. 20-21.
- 6.- Guerrero, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico México: UAEM, 1999. Pp.135, 138, 138,155
- 7.- Ballesteros, Sergio. Hacia una nueva gestión pública gubernamental en México (1982-2004). Tesis para obtener el grado de Maestría en Administración pública, México: UNAM. 2004. Pp.73, 76, 141,154.
- 8.-Certo, Samuel C. Administración Moderna, Capitulo 5. Los objetivos organizacionales, Editorial Prentice Hall, inc, Pearson, Educación de Colombia.2001.Pp.102.

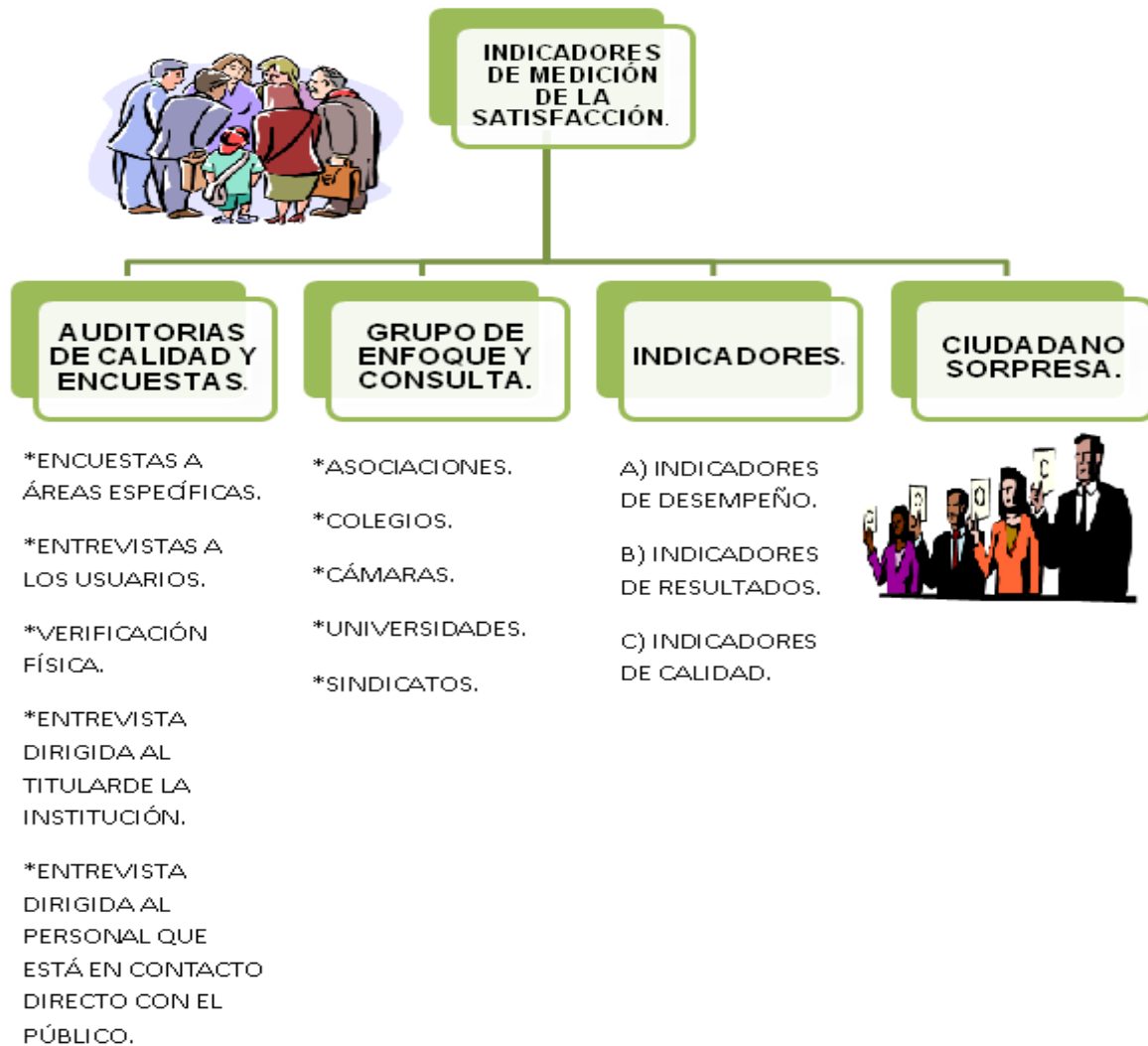


CAPITULO V

CAPITULO V.

5.1 Propuestas

La implementación de un modelo administrativo eficiente para el desarrollo institucional de la Unidad Médico Familiar número 4 debe considerar como elementos básicos para su estructuración: definición de políticas, actuación de organización, estandarización de controles, aseguramiento de calidad, mantenimiento y mejora a nivel funcional, administradores capacitados y planes a futuro.



Fuente: Elaborado por Esmeralda Sanabia Gabriel y Diana Reyes Melesio.

Cuadro 5.1 Modelo de desarrollo administrativo en la UMF Núm. 4, eficiencia-eficacia.



Fuente: Elaboración propia por Esmeralda Sanabia Gabriel y Diana Reyes Melesio.

Los resultados obtenidos a través de las herramientas de diagnóstico se evalúan en comparación de las características propias de un sistema de

administración por eficiencia y eficacia. La Nueva Gestión Pública, integra un abanico de posibilidades para la eficiencia en los procesos de modernización administrativa.

Con la denominación de Gestión Pública se hace hoy referencia a una nueva disciplina, sustantiva de la más tradicional ciencia de la administración, que tiene por objeto el estudio de los problemas más de las administraciones públicas como la Unidad Médico Familiar número 4. En este ámbito de reflexión y análisis, permite una multiplicidad de enfoques que es tan extenso y complejo de conocimiento.

5.2 Consideraciones.

La historia reciente de México se ha construido por la ruptura y no por la continuidad, por lo que existe la angustia de no tener modelos de referencia que nos ayude a interpretar la magnitud y el sentido del cambio.

La característica actual es la existencia del atraso y del desarrollo, la lucha constante de las formas tradicionales y de las formas de cambio en la cultura laboral, de lo viejo con lo nuevo, como fases propias del desarrollo.

Las formas de actuación de la administración pública en el IMSS de la Unidad Médico Familiar Número 4 para percibir las demandas, procesarlas y actuar, son hoy por hoy, un reto. Es por ello que el Gobierno debe implementar nuevas tecnologías administrativas, para dar respuesta a las demandas y generar mejores condiciones para alcanzar niveles de modernización en el mundo globalizado.

En un enfoque estratégico, la acción de cambio en la cultura laboral se ubica en la definición y despliegue de novedosas acciones instituciones y humanas que definen el nuevo perfil bajo el punto de vista político, económico, social, jurídico y administrativo, vinculando a la sociedad y la búsqueda de un equilibrio en la distribución equitativa del desarrollo de sus sectores. Desde un punto de vista metodológico, significa la generación de un sistema integral de información para desplegar la acción del Gobierno, principalmente del Poder Ejecutivo.

Es indudable que el buen gobierno de los asuntos públicos no puede depender de la buena fe o la buena voluntad de quien gobierna, sino de la profunda transformación a las reglas que organizan y administran a la sociedad.

Estos cambios implican sobretodo una reestructuración de la Unidad Médico Familiar número 4:

- 1.-La eficiencia que demanda el uso de los recursos.
- 2.-La eficacia esto es funcionalidad y calidad del aparato público, es decir, que los procesos administrativos, respondan realmente a los objetivos.
- 3.-La legitimidad, que comprende capacidad de respuesta de la Unidad Médico Familiar número 4 ante un medio.

El marco del impacto en la cultura laboral no se limita para que sea exitoso. Esto incrementa la eficiencia y eficacia en la gestión pública.

Otro de los procesos que ilustran la necesidad de un cambio en la gestión es que debe haber una participación de los usuarios del IMSS, es decir, las comunidades deben comenzar por demandar una mayor responsabilidad de los funcionarios en el accionar público.

La cultura laboral tradicional global ha provocado la utilización de modelos administrativos en diversas formas y en ocasiones, en lugar de ser beneficiosos han provocado mayor entorpecimiento de la propia administración de la Unidad Médico Familiar número 4, siendo ésta, ineficiente e ineficaz, debido a la estructura de un sistema administrativo que desperdicia recursos y energía organizacional debido a la conformación de exceso de personal no capacitado y técnicas administrativas obsoletas.

En la Unidad Médico Familiar número 4 tiene que establecerse un buen reparto de responsabilidades, en ocasiones suscita dudas acerca de quién es el responsable último de determinados actos. Los administradores deben ser ahora más explícitamente responsables de determinadas actividades, especialmente las realizadas.

Los administradores de la Unidad Médica Familiar número 4 deberán actuar en un ambiente cambiante. Deben ser objeto de un mayor control público y de mayores exigencias de los usuarios de dicha unidad, y se verán obligados a asumir nuevas responsabilidades y adoptar formas de realizar las tareas administrativas. Las reformas de la Nueva Gestión Pública han producido importantes resultados en términos de eficiencia y eficacia.

No se trata de que los cambios produzcan un aumento de los comportamientos indebidos o no patéticos, sino que pueden colocar a los funcionarios en situaciones de conflicto de intereses o de objetivos para las que disponen de escasas pautas de actuación. Su comportamiento se verá también influido por las cambiantes normas sociales y por el contexto crecientemente de la administración del IMSS en el que se opera.

Las nuevas iniciativas y tendencias que prevalecen en el contexto parecen indicar algunas orientaciones del servidor público como:

- 1.-Intento por de redefinir los valores

2.-Nuevos códigos de conducta

3.-Al deseo de cambio en las modas administrativas, del surgimiento de algo nuevo, como una nueva apariencia diferente a las ideas de la planeación social.

4.-Dirigir la organización como una administración privada. Es discutible que la teoría cambia la realidad del trabajo en los más mínimos detalles. Esta transformación puede verse en el lenguaje político de los altos funcionarios, quienes dejarían de hablar como burócratas para adoptar el lenguaje de los gestores de corporaciones privadas.

3.-Transmitir un gran conjunto de significados potenciales (eficiencia, economía, eficacia, calidad, disponibilidad o satisfacción del consumidor). Por lo tanto el mejoramiento del desempeño puede interpretarse como un código financiero (mejora del desempeño financiero) y, al mismo tiempo, como un código de la calidad del servicio. Lo mismo se aplica a la responsabilidad y a la excelencia.

4.-Una fórmula para el beneficio social. Este reside en la promesa de servicios públicos mejores y más baratos para los contribuyentes y los usuarios en general. Tales objetivos se obtienen como resultado de una administración pública como la privatización, la medición del desempeño y la paga por méritos.

La Nueva Gestión Pública se caracteriza en términos generales por la defensa de:

1.-Un cambio en las políticas a la administración.

2.-Un cambio de la agregación a la desagregación en la organización del sector público.

3.-Un cambio de planeación y el bienestar que brinda el servicio público al énfasis en la reducción de costos y la disciplina laboral.

4.-Un cambio de proceso a la producción en los mecanismos de controles y responsabilidades.

En México nos encontramos ante el reto, de redefinir los valores del servicio público en busca de lo nuevo. No podemos instaurar una cultura fuerte en nuestra realidad de La Unidad Médico Familiar número 4 si no hay un consenso claro sobre los comportamientos que tratamos de fomentar y los que tratamos de

impedir. Si no nos ponemos de acuerdo en qué es lo correcto, resultará extremadamente difícil que lo pongamos en práctica.

El cambio en la cultura laboral se ha centrado en la mejora de la capacidad de gestión, reestructurando los departamentos y reasignando subfunciones y equipando mejor al servicio público para la realización de las tareas encomendadas. Los valores básicos surgidos de esta concentración de propósitos están principalmente relacionadas con la eficiencia al cumplimiento de objetivos y la responsabilidad. Este enfoque no prescinde de otros valores básicos tradicionalmente asociados al servicio público de la Unidad Médico Familiar número 4, tales como la honradez, la integridad, la justicia y la imparcialidad, pero sí obliga a inculcar en los funcionarios del IMSS una gama más amplia de valores.

La finalidad de un cambio en la cultura laboral de la Unidad Médico Familiar número 4 es satisfacer la creciente demanda de la sociedad de lograr la eficiencia y eficacia y la correcta aplicación de los recursos públicos.

Un cambio en la cultura laboral es el de promover un gobierno responsable. La concepción de eficiencia y eficacia en los servidores públicos establece límites, este principio no sólo se promueve mediante la normativa legal y reglamentaria, sino a través de las políticas y procedimientos administrativos los mecanismos de responsabilidad que controlarían la conducta cotidiana de estas personas internos al servicio público

1.-De los procedimientos administrativos aislados, se debe exigir la realización de una actividad o que algo se consiga por escrito o,

2.- Procesos integrales, tales como las auditorias o evaluaciones de la actuación de un gobierno.

También pueden ser:

1.-En mecanismos de consulta, tales como tableros de anuncios comunitarios, o

2.-Mecanismos de supervisión, tales como los comités legislativos o parlamentarios.

Estos mecanismos actúan como controles preventivos (por ejemplo, los reglamentos y procedimientos) como controles sobre la actuación (por ejemplo, mediante auditorias e investigaciones internas y externas, de informes y procesos

de aplicación). Los mecanismos de eficiencia y eficacia desempeñan un papel esencial en la infraestructura.

Así, siguiendo esta propuesta los servidores públicos deberán orientar su mejor esfuerzo al proceso de toma de decisiones en situaciones de conflicto en la acción cuando en un mundo globalizado se debe ser eficiente y eficaz. Ahora se favorecerá que los servidores públicos no sólo sean eficientes ante sus cargos, sino también directamente ante los ciudadanos. Además no sólo deberán responder ahora al cumplimiento de las normas, sino también de resultados y de su logro con menores recursos. Dado este conflicto en la cultura laboral de los servidores públicos de la Unidad Médico Familiar número 4, los mecanismos de eficiencia y eficacia deberán construirse en un factor de importancia creciente para determinar ante quién y por qué deben responder los propios servidores públicos.

Para aumentar su eficacia, los mecanismos internos de responsabilidad deben integrarse en un marco claro de gestión que refleja las verdaderas funciones y responsabilidades de los funcionarios.

Los principios básicos en el sector público mexicano que hacemos alusión al cambio en la cultura laboral de la Unidad Médico Familiar número 4, la Nueva Gestión Pública que promueve del derecho administrativo de Nueva Zelanda, debemos hacer el esfuerzo mental de adecuarnos a la cultura, y la realidad mexicana, en la medida de lo posible. La eficiencia y eficacia, más que un principio, se debe de entender como un valor personal en la vida comunitaria del sector público de la Unidad Médico Familiar número 4 del IMSS.

Como se plantea esta acción en el IMSS de los Servidores Públicos, que dicho sea de paso, si para el año de su expedición en 1983 durante la gestión de Miguel de la Madrid, ya era insuficiente, para nuestros días ha quedado totalmente rebasada por la propia realidad. Lo cual quiere decir, que la realidad mexicana avanza más aprisa que la normatividad, por tanto se requiere su constante y permanente adecuación, a efecto de no dejar ningún vacío legal, por el que los servidores públicos puedan cometer acciones ineficientes carentes de profesionalismo político y administrativo.

Sin duda, estamos viviendo en un mundo renovado por procesos globalizados, en donde lo único seguro es un cambio del estado actual de cosas, estos procesos de globalización están condicionando fuertemente los cambios en la realidad de las sociedades. La eficiencia y eficacia toman un nuevo rumbo en el que el ritmo de vida actual exige rapidez y precisión, hace no mucho tiempo el debate existencial era que el problema de la eficiencia del Estado era cuestión de tamaño, por lo que exigía su adelgazamiento en cantidad de funcionarios públicos, hoy en día es algo que se ha situado en el papel central como argumento para un cambio en la cultura laboral de la Unidad Médico Familiar número 4 y desde luego que encaminará hacia nuevas formas de gestión más eficientes.

El saber adaptarse es un valor fundamental de la Nueva Gestión Pública, ya que este permite flexibilidad en los aspectos fundamentales, la administración pública tiene que ponerse a la altura de los avances en otros campos y aprovecharlos.

En México, somos herederos de una cultura administrativa que durante un gran periodo quiso encontrar respuestas en los procedimientos a la certidumbre, la honestidad, la eficacia, la oportunidad. Esto significó un ejercicio el cual, no siempre fue la mayor respuesta a los reclamos de una sociedad en constante transformación. Ahora el reclamo es superar la rigidez de los procedimientos sin caer en la anarquía y los abusos, peor aún, en nuevas problemáticas que deriven en formas más tremendas de la dominación burocrática.

Los métodos de la Nueva Gestión Pública tienen que ser considerados como medio para hacer de la administración del IMSS de la Unidad Médico Familiar número 4 sea una instancia efectiva para dar respuestas a los problemas de la ciudadanía.

Ciertamente, los ajustes entre nuevas reglas en el cambio cultural del IMSS y las nuevas reglas que subsistan se darán gradualmente en el tiempo, pero nos parece evidente que todos los administradores involucrados en el cambio deben orientar su mirada hacia el diseño en su administración que permita regular el intercambio político.

Un diseño como la Nueva Gestión Pública que pretenda alcanzar la estabilidad debe tomar en cuenta las principales características para intentar modificarlas de una manera relativamente ordenada y construir nuevos cuerpos de rutinas que permitan nuevas formas de intercambio complejo entre los administradores

5.3 Conclusiones Finales.

En los cursos de la licenciatura de Ciencia Política y Administración Urbana hemos podido analizar a partir de diferentes autores, la acción del gobierno. Cada uno de los modelos revisados contempla ciertas condicionantes, el contenido, la elaboración, la implementación y el impacto de las políticas públicas, y las teorías como la Nueva Gestión Pública, el Nuevo Institucionalismo.

Al revisar la acción de la administración pública de la Unidad Médico Familiar número 4 del IMSS, empleando a los distintos autores, pudimos notar que prevalece en muchas ocasiones el análisis superficial de lo que hace o deja de hacer la administración pública de dichas instituciones como el IMSS, es decir no hay una eficiencia y eficacia adecuada del servicio pues se les da un sentido rutinario, lo que propicia que dicha acción sea desviada del propósito original. Nos referimos a la acción de la cultura laboral con miras a que se corrijan las fallas y se fortalezcan para obtener un mejor nivel de desarrollo en la sociedad así como por otros ámbitos en la administración pública.

Los cursos de la licenciatura de Ciencia Política nos ha dado elementos para realizar análisis de políticas y para ello, entendimos que es necesario emplear las siguientes herramientas: el análisis numérico, estadístico, económico y social, el diseño de indicadores de gestión y de impacto social (método cuantitativo). Por otro lado emplear herramientas analíticas, sustentadas con una perspectiva cualitativa, las cuales nos permiten llegar a estudiar elementos de la vida cotidiana de los sujetos, así como también sirve para explicar la representación de actitudes y el desempeño de organizaciones públicas.

Si bien dichas teorías aprendidas nos han permitido diseñar medidas de acuerdo al contextos y situaciones específicas con el objeto de satisfacer las necesidades

y/ dar propuestas a los problemas de manera eficiente. Así, analizar es incorporar la opinión, la participación y el dinero de los ciudadanos.

Con los elementos mencionados, durante nuestro proceso académico, podemos decir que nos han heredado elementos importantes que puedan mejorar la acción del gobierno y que contribuyen las acciones y los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político.

Podemos afirmar que estas herramientas nos dan la acción a través de las cuales buscamos dar respuesta a los diversos fenómenos sociales, políticos y económicos que encontramos en nuestra sociedad para poder considerarlos como el uso estratégico para mejorar los problemas que exige la sociedad.

Finalmente, las materias que integran la licenciatura de Ciencia Política y Administración Urbana proporcionan un conjunto de instrumentos para regular las instituciones del aparato administrativo y las estructuras sociales, asegurando la redistribución de la riqueza, la protección y justicia social. Las herramientas adquiridas complementan y esfuerzan el desarrollo económico, político y social de las instituciones públicas en la medida en que se encuentran alternativas para ser eficientes las organizaciones públicas.



ANEXOS

ANEXOS

CAPITULO I.

- Cuadro 1.1 principales características del Estado de Benefactor en México.
- Magnitud del personal e infraestructura
- Tabla 1.a Número de Plazas Presupuestarias. Régimen Ordinario.
- Tabla 1.b Número de Plazas Presupuestarias en 2006

Tipo de Contratación.

- Tabla 1.c Pensionistas por Tipo de Pensión.
- Gráfica 1. IMSS. Total de ingresos 1944-1964
- Gráfica 2. IMSS ingresos. Tasa promedio de crecimiento 1944-1964 (Miles de pesos) base 1960=100
- Gráfica 3. IMSS ingresos. Tasa de crecimiento anual 1944-1964 (Miles de pesos) Base 1960=100
- Gráfica 4 IMSS Ingresos Tasa de crecimiento sexenal 1944-1964 (Miles de pesos) Base 1960=100
- Gráfica 5 IMSS Egresos. Tasa promedio de crecimiento 1944-1964 (Miles de pesos) Base 1960=100

CAPITULO II

- Cuadro 2.1. Tres Marcos de Referencias
- Cuadros 2.2 Síntesis de características diferenciales entre la Administración Pública y la Gestión Pública.
- Cuadro 2.3 Comparación de tres formas de institucionalismo
- Cuadro 2.4 Elementos de la Nueva Doctrina
- Cuadro 2.5 Declaraciones del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
- Cuadro 2.6 Objetivos generales y subprogramas del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)

Cuadro 2.7 Síntesis de Características de la SECODAM.

- Cuadro 2.8 Programas Informáticos del Programa Nacional de Cambio a la Corrupción Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo. (PNCTDA).

Cuadro 2.9 Comparativo: Agenda Presidencial del Buen Gobierno, Centros Latinoamericanos de Administración para el Desarrollo (CLAD) y PMG.

- Cuadro 2.10 Objetivo1.- Incrementar la efectividad de las instituciones.
- 2.11 Planteamientos entre las ideas de la Teoría de la Nueva Gestión Pública.

- 2.12 Implicaciones como Cambio Cultural de acuerdo con la Nueva Gestión Pública.

CAPÍTULO III.

- Cuadro 3.1 Estructura de la Unidad Médico Familiar núm. 4.
- Tabla 3.a Numero del Personal de Recursos Humanos.

CAPÍTULO V

Cuadro 5.1 Modelo de desarrollo administración en la UMF Núm. 4, eficiencia-eficacia.



**BIBLIOGRAFÍA
Y
HEMEROGRAFÍA.**

BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA.

- 1.-Albi, E. González Páramo, JM. Gestión Pública Fundamentos Técnicas y Cados. Ariel, Barcelona, 1997, Pp. 20-21.
- 2.- Aguilera Hintelholher Rina Marissa. La transcendencia del Estado y la Administración Pública en la Esfera Social y Pública. 2006. Pp. XXIII-XIV
- 3.- Aguilar Villanueva Luis F., Política Pública y Gobierno del Estado, , INLCP y AP, AC, Año 2, No.4, octubre 1990.Pp.62,251.
- 4.- Anaya Cadena Vicente. Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Gobierno del Estado de Tlaxcala, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1997, Pp 189.
- 5.-Arellano, Gault David, ¿'Por qué un Servicio Profesional de Carrera es importante para una Democracia? El reto civil en México, Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1, No. 1, México, 2002, Pp. 59, 60,61.
- 6.- Arturo del Castillo. El Nuevo Institucionalismo En el Análisis Organizacional: Conceptos y Enunciados Explicativos. CIDE, México, 1997.Pp.3, 4.
- 7.- Ayala Espino José. Instituciones y Economía, Una introducción al nuevo institucionalismo económico, introducción: origen y evolución del nuevo institucionalismo económico, Fondo de Cultura Económica, México 2000, Pp 67.
- 8.-Ayala Espino, José. Economía Pública: Una Guía para entender al Estado. Facultad de Economía. UNAM. Primera edición. México 1997, Pp. 183, 186, 324.
- 9.-Barzelay Michel, Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública, Colegio Nacional de Ciencias Públicas y Administrativas Pública, AC-FCE, México, 1998, Pp. 47.
- 10.-Barzelay, Michael, "La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo Cosmopolita" en Gestión y Política Pública, Vol. Número 2. 2003. Pp.138, 154.
- 11.- Bozeman Barry. La Gestión Pública su situación actual, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE, México, 1993, Pp 476.
- 12.-Boltvinik (1992) "El método de mediación integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo, Comercio exterior, Vol. 42, No. 4, Abril de 1992, Pp.

- 13.-Bonnin, Charles- Jean. Guerrero Orozco Omar (Compilación y estudio introductorio). Principios de Administración Pública. México. Fondo de Cultura Económica. Primera edición 2004.Pp.94.
- 14.-Bonilla, Carlos. La comunicación: función básica de las relaciones públicas. México, Trillas 1994.Pp.32.
- 15.- Cabrero Mendoza Enrique, Estudio Introductorio. La Gestión Pública su Situación Actual, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, México, 1998, Pp 23.
- 16.-Carrillo Castro Alejandro, Administración Pública. Marco Internacional, ONU-México, 1981.Pp.33
- 17.-Carmona, Fernando. Estado y capitalismo en México, imbricación creciente con la sociedad civil. En Alonso, Jorge, El Estado Mexicano, Nueva imagen 1982. Pp. 18
- 18.-Certo, Samuel C. Administración Moderna, Capítulo 5. Los objetivos organizacionales, Editorial Prentice Hall, inc, Pearson, Educación de Colombia.2001.Pp.102.
- 19.-Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Aspectos sociales de la integración, volumen III, Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, SELA, página 36, Santiago de Chile, Naciones Unidas 1988.Pp.36
- 20.-Crozier, Michel, El crecimiento del Aparato Administrativo en el Mundo de la Complejidad, Obligaciones y Oportunidades. Del Estafo Arrogante al Estado Modesto. INAP, México 1969.
- 21.- Christensen, Tom y Laegreid, Per. “La nueva administración Pública. El Equilibrio entre la Gobernanza Política y la Autonomía Administrativa” en Gestión y Política, Vol. X, núm. 1. 2001. Pp. 55.
- 22.-Chistenses, T. y Laegreid, P. La nueva Administración Pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa en Gestión Pública, Vol. X Núm. 1. Pp. 65.

- 23.-De la Garza, T.E. (1993) La formación socioeconómica neoliberal: debate teórico acerca de la restructuración de la producción y evidencia empírica para América Latina. Plaza y Valdés, UAM Iztapalapa, Pp. 62, 70,202.
- 24.-De la Rosa Alburquerque Ayuzabet. Teoría Organizacional y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. Revista semestral Administración y Organizaciones, Universidad Autónoma Metropolitana, año 4, No. 8 julio 2002, México 2002.Pp. 14.
- 25.-Duhau, Emilio, (1997) "El marco de análisis de las políticas sociales urbanas", en Schteingart Martha, Pobreza y condiciones de vida y salud en la ciudad de México, Colegio de México, Pp.4.
- 26.-Drucker Peter. El gran poder de las pequeñas ideas. La nueva sociedad de organizaciones, capitulo 9, pág.139, Editorial Sudamericana, Buenos Aires Argentina, 1998.Pp.139.
- 27.-Dunleavy, p. Y Hood, C. (1994), "De la vieja administración pública New Publicanagement" en público dinero y gestión. Julio. Septiembre. Pp.28.
- 28.-En Vilas, Carlos M. Seis ideas falsas sobre la globalización, Argumentos desde América Latina para refutar una ideología. Centro de Investigaciones interdisciplinarios en Ciencias y Humanidades. En saxe-Ferdandes- Hohn, Globalización: crítica a un paradigma, UNAM, México, 1999.Pp.69
- 29.-Enciclopedia, Salvat Editores, P.725, Madrid España, 2004.Pp.11725, 5251
- 30.-Etkin, Jorge, Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones, Prentice Hall, Buenos Aires, 1989.Pp.201, 323.
- 31.- Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier, La especialidad de la Gestión Pública: el concepto de Management Público, en Losada Marrodán, Carlos, ¿DeBurócratas a Gerentes?, Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999, Pp.1, 18.
- 32.-Ferraro, Agustín E. Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática profesional en Iberoamericana. España. Instituto Nacional de Administración Pública.2009.Pp.27, 28.
- 33.-Fukuyama, Francis, El fin de la historia y el último hombre, editorial planeta. México, 1992.Pp. 474.

- 34.-Flamet, Calude. Redes de Comunicación, Estructura de Grupo. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión 1977.Pp.20
- 35.-Garcia Cruz, M; La Seguridad Social. Impreso por Gráfica Panamericana, 5. De R.L; México, 1956 Pp. 85.
- 36.-Guerrero Orozco Omar, El Funcionario, el Diplomático y el Juez. UG/IAPG/INAP y Plaza y Valdés, México, 1998. Pp. 23
- 37.-Guerrero, Omar. La Nueva Gerencia Pública, Capítulo 9. Los límites de La Nueva Gerencia Pública, Pp.243-246 Editorial, Distribuciones Fontamara México 2002.Pp.243
- 38.- Guerrero, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico México: UAEM, 1999. Pp.135, 138, 138,155
- 39.- Guerrero Olvera, Miguel. La Nueva Gestión Pública: un Modelo Privatizador del Proceder del Estado. IAPEM. 2008, Pp. 34.
- 40.-Goldhaber, Gerald. Comunicación Organizacional. México, Ed. Diana.1994 Pp.56
- 41.-Guzmán, Jiménez (coord.)Políticas de población en México: un acercamiento en sus planteamientos y efecto. UNAM-CRIM, México 1992, Pp. 280.
- 42.-Harmon, Michael y Richard Mayer, Organización Teórica y Administración Pública, Boston, 1986.Pp.44.
- 43.-Held, David. La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopólita.Trd. S. Mazzuca, Barcelona, Paidós, 1997. Pág. 42.
- 44.- Hood Chistopher. La Nueva Gestión Pública. En Administración Pública, Vol. 69, Pp.12.
- 45.-Hood, Chistopher. Una gestión pública para todas las estaciones “En administración pública”. Vol. 69. 1991. Pp.3, 12, 13,19.
- 46.-Instituto nacional de Administración Pública servicio Público de Carrera en México. Experiencias y perspectivas Ed. INAP edición 2001.Pp.57
- 47.-James, Oliver. "Modelos de Negocio y la Transferencia de Agencies de Estado Central empresarial en gobernanza": una revista internacional de política y administra.Vol.14, N°,2. 2001. Pp.236.

- 48.-Jordí Borja y Manuel Castells. Local y Global y la Gestión de las Ciudades en la Era de la Información. Madrid, Taurus, 1997, PP. 23.
- 49.- Joan Woodward. Citados por Alberto Martínez. “Escuela de comportamiento Organizacional” En Carlos Fernández, Callago. La comunicación.1999. Pp.54
- 50.- Joan Prats, Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público, Documentación Administrativa, Madrid, España, INAP, enero-agosto, 1995.Pp. 241.
- 51.- Juan José Sanabria López. Antología de Teoría de la Administración Pública. Capitulo.2. Universidad Autónoma de México.df.1998.Pp.105.
- 52.-Kamenka, John M, Reinvento Gubernamental Federal en la Reforma Administrativa, vol. 53, No.3, 1981.Pp.14.
- 53.- Katz, Daniel, y Roberth L. Kahn. Psicología Social de la Organización. México, Trillas, 1989 Pp.56.
- 54.-Kast, E. Fremont y Rosenzweig, E. James.Administración en las Organización, Enfoque de sistemas y de contingencias. Capítulo I. Bases Conceptuales, 3-23 Pp. Editorial McGRAW-HILL, México 1994.Pp.3.
- 55.-Laurell Cristina, Ruíz Liliana, (1996) ¿Podremos garantizar la salud?, Fundación Friedich Ebert, UAM, Xochimilco, Pp. 130.
- 56.- Laufer, Romain y Braud, Alain, Dirección Pública: Gestión y Legitimidad, INAP, MAP, Madrid, 1989, p 17.
- 57.- Labra, Armando (1982). El Estado y la Economía. En Alonso, Jorge. El Estado Mexicano, Nueva imagen. Pp.50.
- 58.-Lerner, Berta. “El corporativismo burocrático” en Luna Martínez y Pozas Ricardo, Relaciones corporativas en un periodo de transición”. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM 1992, Pp. 219-220.
- 59.-López Presa, José Octavio. La rendición de Cuentas de la Política Social. Capítulo I Paradigma de la rendición de cuentas, en serie Cultura de la Rendición de Cuentas 7-46 pp. Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia ASF, México 2002.Pp.215.

- 60.-March, James G. y Herbert A. Simon En: Adalberto Chiavenato. Introducción a la Teoría general de la Administración. Bogotá Mc. Graw-Hill, 4ª edición, 1997.Pp.84, 51,150.
- 61.-Martínez, Alberto. “Escuelas de comportamiento Organizacional” en: Carlos Fernández Collago la comunicación en la...Pp.43, 49,50.
- 62.-Méndez José Luis. Retos Inmediatos del Servicio Profesional de Carrera, Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1. Núm. 1, México, 2004, Pp. 5-12.
- 63.-Mesta, Delgado Jesús, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1. No. 1, México, 2002, Pp. 18.
- 64.-Merino Huerta Mauricio, Servicio Civil, en Diccionario de Política y Administración Pública, Tomo III, N-Z, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A, C., México. 1981, Pp. 482.
- 65.-Mesa- Lago, C; La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud. El trimestre Económico, Fondo de Cultura Económico, México, 1986.
- 59.- Metcalfe, Les, La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación, en Losada Marrodán, Carlos, ¿De Burócratas a Gerentes?, Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado, Banco interamericano de Desarrollo, Washington, 1999, Pp. 54
- 60.-Miller, W.,Malcom, D. Y Stoker, G. Modelos de Gobernanza Local.New York. 2000. Pp. 17.
- 61.-Minogue, Polidano and Hulme, Editores. “Beyondn the New Public Management: Changing Ideas and Practises in Governance” Cheltenham, UK: Edward Elgar.1998.Pp.298.
- 62.-Muñoz, Gutiérrez Ramón, Atributos de Un Buen Gobierno, Oficina de la Presidencia para Innovación Gubernamental, 2003.Pp.47-48.
- 63.- North Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, Pp 190, México 1993. Pp.117.
- 64.- Novoa, E, Restrepo D. “Globalización y Estado Nación: las políticas sociales de la nueva era” Estudios políticos No. 8 Julio- septiembre, 1995, UNAM, México, Pp.52, 75.

- 65.-Nunberg, Polidano and Hulme, Editores. Beyondn the New Public Management: Changing Ideas and Practises in Governance” Cheltenham, UK: Edward Elgar.1998.Pp.298.
- 66.- Olías de Lima, Gala Blanca, (Coord.) La Nueva Gestión Pública, Prentice Hall, Madrid, 2001.Pp.3, 13,28.
- 67.- Omar Guerrero, El Management Público: México. Del Estado Gerencial al Estado Cívico, Miguel ángel Porrúa, México,1999.Pp 24.
- 68.- Ospina, Bozzi Sonia M. Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la profesionalización de la Gestión Pública. CIDE, Vol., II, No. 1, México, enero-junio, 1993, Pp. 39.
- 69.- Oszlak, Orcar. El Servicio Civil América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros, VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. 2001. Pp. 3
- 70.-Pariente Fragoso, La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno, Porrúa, México 2001.
- 71.- Pardo, María del Carmen. Perfil Contemporáneo de la Administración Pública, IAPEM, 2005.Pp.189.
- 72.- Pardo María del Carmen “Agenda inconclusa: la modernización administrativa del Estado Mexicano” en ilánBizborg (Editor). México en el apoyo latinoamericano, 2010. Pp. 440,141.
- 73.-Paul Lawrence, JayLarsch. Citado por Alberto Martínez. “Escuela de comportamiento Organizacional en: Carlos Fernández Callago. “La comunicación.2000. Pp.54
- 74.- Paramés, Montenegro Carlos, En Torno al Management, INAP, Madrid, 1971, Pp26.
- 75.-Pfaller, Alfred. Competitividad Económica y Estado de Bienestar. Estudio Comparativo de Cinco Países AVANZADOS. Editorial Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España 1993.Pp.24
- 76.-Pérez Nicolás, Retos y Perspectivas del Servicio Públicos en México, en Servicio Profesional de Carrera, Vol.1, No. 1, México, 2004.Pp. 27.

- 77.-Petras y Morris (1999) "Los ciclos políticos neoliberales: América Latina se ajusta" en Saxe Fernández, (Coord), Globalización: crítica a un paradigma, UNAM, México, Plaza y Valdez. Pp. 216-217.
- 78.-Pfeffer, Jeffrey. Nuevas Robos en la Teoría de la Organización, problemas y posibilidades México, Oxford University, Press. 2000. Pp.10.
- 79.-Pipitone, Ugo. La Salida del Atraso: Un Estudio Histórico Comparativo, Editorial Centro de Investigación y Docencia Económica, Fondo de Cultura Económica, México 1994. Pp.3
- 80.-Quiroga Quim, La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública, Gestión y Democracia, Barcelona, 1987.Pp.115
- 81.-Ramio Matas, Carles y Miguel Salvador. Servicio Civil en América Latina: Reflexiones y Propuestas Tentativas Prospectiva, Núm. 22, Noviembre, Agrupación Política Nueva A.C México, 2002, Pp. 21-22.
- 82.-Ramírez Edgar, Ramírez Jesús. Génesis y Desarrollo del Concepto de la Nueva Gestión Pública. Bases Organizacionales para el replanteamiento de la Acción administrativa y su impacto del Gobierno, pág. 127, CIDE, México 2004.Pp.99
- 83.- Rivas Leone José Antonio. El redescubrimiento de las instituciones. De la teoría organizacional a la ciencia política. FCE. México 10997. Pp. 4-40.
- 84.-Rendón Cobian Marcela, Montaña Hirose Luis. Las aproximaciones organizacionales caracterización, objeto y problemática, en Contaduría y Administración, Núm. 213, 2004, FCA-UNAM. Pp.105.
- 85.-Rodríguez Araujo. (1999) "Políticas y Neoliberalismo" en Saxe Fernández (Coord). Globalización: crítica a un paradigma, UNAM, México, Plaza Valdez, Pp. 250
- 86.-Rodríguez, Valencia Joaquín, Simplificación Administrativa. Un Medio para el Rendimiento Organizacional, ECASA, México, 1999.
- 87.-Sánchez Jordi, Manual de Ciencia Política, ed. Tecnos, segunda edición, España, 2002.
- 88.-Sánchez González José Juan, Administración Pública y Reforma del Estado en México. INAP, México, 2001.Pp.21

- 89.-Sanderson, I. "Gestión del desempeño, evaluación y aprendizaje en el moderno estado local" En la Administración Pública, Vol. 79, N°. 2.2001. Pp.297.
- 90.-Silverman David. Teorías de la Organización. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión. 1975. Pp. 43
- 91.-Schmitter, P.C. Siendo el siglo de las corporaciones en la revisión de las políticas. 1974 Pp.50
- 92.- Schedler, A and Proeller. "la nueva gestión pública: una perspectiva desde el continente europeo "en K McLaughlin, Osborne S y E. Perlle (eds.) Nueva gestión pública: las tendencias actuales y futuro Prosects, Londres: Routledge. 2002. Pp.16588.
- 93.- Thullen, P. El financiamiento de las pensiones de la seguridad social: principios, problemas actuales y tendencias. México 1986 Pp. 2,165.
- 94.- Taylor, Frederick W, Estudio del Tiempo, Trabajo a Destago y el Obrero Destacado. Merrill Harwood F. Clásicos de la Administración, Lumisa, México, 1978, Pp. 67.
- 95.-UvalleBerrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México 1992, Pp. 83.
- 96.- Uvalle Barrones Ricardo. El Carácter Multifacético de la Gestión Pública, p 19 Bozeman Barry. La Gestión Pública. Su Situación actual, Pp 37.
- 97.- Vergara Blanca; Rodolfo. La Transparencia como problema, Capitulo 2. Importancia de la transparencia en la Administración. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) Marzo 2005, México.Pp.28
- 98.- Weber, Max. ¿Qué es la burocracia? Edición Coyoacán, México 2004 Pp.112
- 99.- Zafra Valverde, José. Teoría Fundamental del Estado. España. Universidad de Navarra 1990.Pp.74

LEYES.

- 100.- Ley orgánica de la Administración Pública Federal, México 1977.Pp.15
- 101.-Ley de Servicio Profesionalización de Carrera en la Administración Pública Federal. Art.1. 2001.

102.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Decreto por el que se expídela ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 10 de Abril 2003.Pp.5.

103.-México. Diario Oficial de la Federación. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal primera sección 10 abril de 2003. Pp.5

104.-México. Diario Oficial de la Federación. “Ley del seguro social” 21 de diciembre de 1995.

105.-México. Diario oficial de la federación. ”Decreto por el que se expide la ley del servicio Profesionalización de carrera en la Administración Pública Federal” 10 de abril de 2003.

PLAN.

106.-Acuerdo de Calidad Regulatoria artículo 1º, publicado en el DOF el 2 de febrero del 2007.Pp.1

107.- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo del 2006.

PROGRAMAS.

108.-Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública 2008-2012 publicado en el DOF el 10 de septiembre del 2008.

109.-Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal en el Diario Oficial de la Federación el 10 de septiembre de 2006.

110.- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCTDA) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2003.Pp.3.

111.- “Programa Nacional Combate a la Corrupción Fomento a la Transparencia y el desarrollo Administrativo.México. Diario oficial de la federación. 23 de abril 2002.Pp.39

112.-Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, México, 1998.Pp.111

INFORMES ELECTRONICOS.

113.-IMSS. Informe de servicios de personal 2006.www.imss.gob.mx

114.-IMSS.Informe de Labores. 1951.www.imss.gob.mx

115.-Portal de internet www.imss.gob.mx

116.-Programa Institucional 2001-2006. Disponible <http://transparencia.imss.gob.mx/metas.Objetivos/indice.asp>

117.-Tercer Informe de Gobierno del C. Presidente Felipe Calderón Hinojosa presentado por escrito al Presidente del Honorable Congreso de la Unión 1ro de septiembre del 2009

118.-Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: 221 páginas, Oxford UniversityPress Nueva York, E.U.A. 1997.Pp.221.

119.-Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997; Parte III Revitalizar la Capacidad Institucional, Oxford UniversityPress Nueva York, 1997.Pp.179.

120.- Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Reino de España.1851. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libro.htm>. Pp.90, 91

121.- Lopetegui, Gustavo. Definición de Estado Regulador. Argentina. 2004. <http://www.slideshare.net/car1777/definicion-de-estado-regulador>.Pp.52.

122.- Mensaje al pueblo con motivo del informe de 100 días de gestión emitido por el C. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. 2 de diciembre de 2006.Pp.1.

123.- <http://www.copamex.org.mx/contenidos/asambleas/abascalasam.htm>.

REVISTAS.

124.- De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet, Teoría de la Organización, Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional, Revista semestral Administración y Organizaciones, Universidad Autónoma Metropolitana, No. 8, julio 2002, México 2002. Pp.10, 13.

- 125.- Dunleavy, p. Y Hood, C. (1994), "De la vieja administración pública New Public Management" en público dinero y gestión. Julio. Septiembre. Pp.28.
- 126.-El gobierno mexicano, Crónica Mensual. Presentación del Balance de inicio de Gobierno. No. 4 marzo 2007.
- 127.- James, Oliver. "Modelos de Negocio y la Transferencia de Agencies de estado Central empresarial en gobernanza: una revista internacional de política y administración.Vol.14, N°,2. 2001. Pp.236
- 128.-Ortega R. "Una evaluación en el uso de la teoría del neocorporativismo en México". Revista mexicana de sociología, Año LIX No 3 julio-septiembre, 1997.Pp.19
- 129.-Ortega, Max. Fox y la reforma de la legislación laboral. Revista Trabajadores, año 5, núm. 26, septiembre-octubre del 2001. Pp. 14.
- 130.-Sánchez González, José Juan. La Propuesta de Modernización Administrativa del Gobierno de Felipe Calderón, Nuevas Visiones del Servicio Público. México. Revista de Administración Pública número 123. Instituto Nacional de Administración Pública. 2008.
- 131.-Secretaría del Trabajo y previsión social, (1942), Memoria de labores, Volumen II. México Pp.5,6,9,22,23,24,37,64,74,80,88,94,95.
- 132.-Sottoli, S. (2000) "La política Social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia" en Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, No. 68, abril del 2000, Pp.13, 14, 15,20
- 133.-Solís, S. Reflexiones sobre la transición de la política social en México, en Revista de Trabajo Social, La política Social, No 1 invierno 2000, UNAM.Pp.1
- 134.-Rafful Vadillo, Elías. De una administración para el público ciudadano, en Revista de Administración Pública 110, La Agenda Actual de la Administración Pública: Una visión Iberoamericana, Vol. XXXIX, No.1, enero-abril, INAP, México, 2004.Pp.144, 143,147
- 135.- Johnston, Judy. La agenda actual de la administración pública, Revista de Administración Pública 110, vol. XXXIX, núm. 1, enero- abril, INAP, México 2004.Pp.230

136.-Sánchez González, José Juan. “la Propuesta de Modernización Administrativa del Gobierno de Felipe Calderón.” Revista de Administración Pública número 123. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2012. Pp. 32.

137.-Penagos García, Sergio. La Reconversión de los procesos gubernamentales en México con un enfoque hacia la mejora, el desempeño y los resultados. Mejora de la gestión pública. Revista de administración pública número 117. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2008. Pp.27.

138.-IMSS Revista Médica “Indicadores para la evaluación de los sistemas de salud”. Vol. 4 julio- agosto 2002.Pp.8

139.- Lourdes González/Isabel Becerril/Arturo Gómez. Política Laboral de Estado: Carlos Abascal Carranza. En el Financiero, 27 de septiembre del 2000, Pp. 12.

140.- Uvalle, Berones Ricardo. El Carácter Multifacético de la Gestión Pública. Revista IAPEM, No, 37, México, 1998, Pp. 19.

DOCUMENTOS DEL IMSS.

141.-IMSS I, II, III. Secretaría del trabajo y previsión Social, Edición conmemorativa, 1942-1945, 1946 Y 1947.

DOCUMENTOS CLAD.

142.- Álvarez Madrid José, La Gestión de Políticas Públicas y la Naturaleza de la Gerencia Pública: Una referencia al Caso Chileno, Reforma y Democracia, CLAD, No. 6, Caracas,julio de 1996, Pp. 168.

143.- Arellano Gault, David, “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mato al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México” en Reforma y Democracia, Revista del CLAD, 2002. Número 13, 14, 17,23 135.

144.- Consenso de Asunción. Paraguay. CLAD 2011. Pp.2

TESIS.

145.- Ballesteros, Sergio. Hacia una nueva gestión pública gubernamental en México (1982-2004). Tesis para obtener el grado de Maestría en Administración pública, México: UNAM. 2004. Pp.73, 76, 141,154.

146.-Maciel, Silva. (1999) La política Social en México, 1920-1998, Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias políticas sociales UNAM.

147.-Morones, I; (1975). Tesis mexicanos de seguridad social, IMSS, México. Pp.14, 15.



GLOSARIO.

GLOSARIO.

Banco Mundial (BM): El Banco Mundial, abreviado como BM es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas, que se define como una fuente de asistencia financiera y técnica para los llamados países en desarrollo. El BM se mantiene gracias al pago de los intereses y la especulación en la bolsa de valores, además de las cuotas que los Estados aportan a fin de poder participar en esta organización. Aquellos países que forman parte del BM tienen derecho a pedir prestado dinero en caso de catástrofe, de este modo se justifica el pago de elevados aranceles para evitar quedarse en la ruina total en tales situaciones.

Cambio: se hace con la gente, sucede con las personas, se necesita que cambien tanto los comportamientos como los valores que se poseen. (Los valores, creencias, actitudes, comportamientos, entre otros). El servicio va a ser parcial o nula en cuanto a la eficiencia, eficacia, calidad, dentro de las instituciones.

Cultura: Es todo aquello que posee una persona y que la han acompañado desde su nacimiento, como son sus valores, actitudes, personalidad y sus propias habilidades que son posiblemente modificables por la institución y que influirían en su conocimiento personal, estrategias y planes.

Cultura laboral: Es un conjunto de valores de conocimientos, ideologías, normas cotidianos para alcanzar los fines de la organización como la eficiencia dentro de las restricciones de las instituciones, debido a que involucra un conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas y públicas en las instituciones en el que se desenvuelven.

Cultura laboral en la Nueva Gestión Pública: Significa, conducir, controlar, manipular, realizar al sistema de conocimientos, ideologías, valores, normas cotidianas referidas a la complejidad del gobierno y la administración pública, significa saber conducir un país, una ciudad, una comunidad con los nuevos conocimientos, ideologías, valores, normas. Por tanto, la cultura laboral se relaciona con los proyectos de vida que se formulan de manera institucional. Se vincula con lo que es la sociedad contemporánea y hacia quienes quiere llegar.

Eficiencia: Se refiere a la habilidad de contar con algo o alguien para obtener un resultado.

Eficacia: se refiere al uso racional de los medios para alcanzar un objetivo predeterminado; es decir, cumplir un objetivo con el mínimo de recursos disponibles y tiempo.

Estado Social Demócrata: es aumentar la clase media y una desmercantilización de la sociedad, se pretende abatir las diferencias sociales, su visión no es solo cumplir con la cobertura de los mínimos, y se enfoca hacia una calidad superior en los servicios públicos para cubrir las necesidades y demandas de la clase media. Así los estratos sociales más endebles pueden disfrutar de muchas garantías económicas y sociales.

Evaluación: Permite consolidar el desempeño de los individuos y los grupos implicados en la mejora de los servicios de salud. Se trata de un proceso que permite distinguir a los buenos elementos de los malos, compensar a quienes cumplan su desempeño o excedan las expectativas esperadas. El objeto de esto es lograr el desempeño del personal a través de programación, orientación, supervisión, dirección y retroalimentación, todo ello mediante un proceso de conducción y evaluación permanente.

Estado Benefactor: Cumple con una función primordial puesto que no solamente se preocupa por equilibrar las fuerzas del mercado y deducir las brechas de desigualdad social, sino que la deducción de la desigualdad social viene acompañada de una serie de planes y programas gubernamentales para proveer a los ciudadanos de ciertos bienes y servicios orientados a garantizar satisfactorios económicos en cuanto a su nivel de vida y procurar condiciones más homogéneas de desarrollo social.

Estado de Bienestar Liberal: Son lo que comprueban no tener recursos suficientes para sobrevivir dignamente obtendrán ayuda económica estatal, con cantidades menores, asegurando el poder mínimo de compra y consumo del beneficiado.

Estado de Bienestar corporativista. Su esfuerzo está centrado fundamentalmente hacia las nuevas estructuras sociales posindustriales de clase,

siendo la diferencia con el modelo anterior, que aquí el mercado, esto es, el consumo no es la prioridad estatal. Lo que se prioriza es el mantenimiento del estatus social ya existente a través de la intervención del Estado. Siendo que los derechos sociales existentes y los que tendrán que crearse serán en este objetivo.

Estado Social Demócrata. Su característica es aumentar la clase media y una desmercantilización de la sociedad, se pretende abatir las diferencias sociales, su visión no es solo cumplir con la cobertura de los mínimos, y se enfoca hacia una calidad superior en los servicios públicos para cubrir las necesidades y demandas de la clase media. Así los estratos sociales más endeble pueden disfrutar de muchas garantías económicas y sociales.

Estado Moderno: El conjunto de relaciones que han existido desde la aparición del Estado Moderno, e incluso desde antes, con sus particularidades y características definidas históricamente. Lo nuevo de los fenómenos reside en dos aspectos: en primer lugar, su alcance (por primera vez es auténticamente global) y en segundo, la velocidad, cada vez mayor, a la que tiene lugar el fenómeno.

Fondo Monetario Internacional (FMI): Es promover las políticas cambiarían sosteniblemente a un nivel internacional, facilitar el comercio internacional y reducir la pobreza a nivel mundial. Los objetivos del FMI son estabilizar los tipos de cambio a nivel internacional y facilitar el desarrollo a través de la influencia en las políticas económicas de los países como condición para obtener préstamos, alivio de la deuda y ayudas. También ofrece préstamos con diferentes niveles de la condicionalidad, principalmente a los países más pobres.

Gestión Pública: Representa una orientación o un campo de interés que va con un mismo objeto incluye una diversidad e investigaciones empíricas. En el nivel práctico, la gestión corresponde al conjunto de políticas públicas para modernizar, transformar, la administración pública en un organismo más flexible, ágil, apto y capaz para dar atención a los requerimientos ciudadanos de un contexto de globalización como independencia mundial y rápido avance tecnológico.

Impacto en la cultura laboral: Este cambio podrá afectar o no al servidor público, y esto a su vez actúa con una mayor eficiencia y eficacia del desempeño del aparato público. Esto significa, mejor servicio, una mayor proximidad a la gente,

que prevalezca la eficiencia y eficacia, que se den respuestas a las demandas de los usuarios.

Monopolios: Derecho legal concedido a un individuo o a una empresa para explotar.

Neoliberalismo: Es un conjunto de corrientes político-económicas que defienden desde la reducción de la intervención del Estado al mínimo hasta la ampliación de las funciones del estado prestando servicios como la sanidad o la educación.

Nueva Gestión Pública: Surge durante los 70 s. hace énfasis en la eficiencia y productividad de las instituciones y agencias del sector público. La implementación de las tres: economía, eficiencia y eficacia, es el objetivo primordial. La necesidad de romper con el viejo paradigma burocrático que se muestra disfuncional para los nuevos tiempos que para su puesta en marcha requiere el cambio de valores en la organización burocrática. Los siguientes pares de proposiciones resumen las principales líneas del cambio de una cultura burocrática tradicional, a una cultura en que predomina una gestión de calidad enfocada a las necesidades del cliente.

Política Social: Es el segmento de la política general; de la acción de gobierno, de las propuestas programáticas de los partidos políticos y de la actividad de los denominados agentes sociales-sindicatos y patronal. Orientado a la sociedad, como una sociedad unida.

Responsabilidad: Es un valor que está en la conciencia de la persona, que le permite reflexionar, administrar, orientar y valorar las consecuencias de sus actos, siempre en el plano de lo moral

Seguridad social: Es un sistema de protección contra todas las contingencias extendido a la totalidad de la población y recordar también como la carate del atlántico se consagro a la seguridad social como un derecho de la persona humana y un medio para desarrollar lazos de solidaridad entre todos los miembros de la sociedad.

Servicio civil: Se define el sistema de servicio civil como un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para

el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad.

Servicio civil de carrera: Es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base al mérito y con base fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Sistema del Servicio Profesional de Carrera: Plantea como misión buscar, atraer,, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la administración transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que su neutralidad política sea un factor estratégico de la competitividad del país.

