



## La dinámica contemporánea en los procesos de gestión pública gubernamental

Sergio Víctor Ballesteros Mesa\*

### **Abstract**

*El autor aborda desde una perspectiva organizacional el perfil procedimental contemporáneo de la Administración Pública. Para ello, expone un modelo que se articula por fases en el que se parte de la definición general de los objetivos institucionales hasta la materialización de las actividades específicas en las instancias administrativas. Asimismo, reflexiona sobre el impacto de la gestión por procesos en el caso de México.*

### **Palabras clave**

*Procesos, procedimientos, organización, herramientas técnico-administrativas, rediseño institucional.*

### **Contexto**

El desarrollo del estudio de la administración pública ha sido un proceso permanente, sujeto a múltiples innovaciones tanto en su soporte teórico como en su desarrollo operacional. Las corrientes de pensamiento proclives a la búsqueda de diseños organizacionales eficientes y al análisis constante sobre los recursos de personal, han fortalecido esta área específica de estudio en el ámbito de las Ciencias Políticas y Sociales. Sus aportaciones son el resultado de la confluencia de la experiencia, de la reflexión y la práctica en el servicio público gubernamental y la administración de

---

\* Es Maestro en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de asignatura de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública y actualmente se desempeña como Coordinador de Investigación del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

negocios, circunstancia que ha estado presente de manera casi constante en el desarrollo de la disciplina desde el siglo XIX.

En realidades como las del mundo industrializado sajón, nunca fue determinante el problema de la existencia de una dicotomía entre la administración de negocios y la administración gubernamental, estableciéndose un proceso permanente de contribución entre ambas esferas de desempeño, sin demérito de sus objetivos y pretensiones explícitas: la materialización de la ganancia en un caso y la materialización del bien común de los ciudadanos en el otro. Recordemos que la administración pública gubernamental se diferencia de cualquier otra porque su carácter público lo obtiene por deseo expreso de la sociedad; actúa por y a nombre de los ciudadanos, afectando la vida pública y privada en sociedad.

Esta circunstancia permitió contribuciones entre la administración pública gubernamental y la administración de negocios, no exentas de connotaciones intensamente ideologizadas, en el contexto de una búsqueda permanente del gobierno y múltiples sectores de la sociedad por encontrar las mejores alternativas teóricas, instrumentales y operativas que posibilitaran el logro de mejores niveles de eficiencia en la pretensión de materializar el bienestar.

Ante ello, en las últimas décadas del siglo XX e inicio del XXI, la administración pública ha tomado la senda de la globalización, la democracia y el reparto del poder en ciudadanos organizados en la sociedad como parte del Estado. Su campo de estudio influido por otros factores nos muestra nuevos escenarios. La administración pública de la época contemporánea se explica por el vigor del presente y los retos del futuro para construir y difundir el conocimiento que se requiere para una disciplina abierta e interactiva que amplíe su horizonte y fortalezca las perspectivas de su desarrollo, nutriéndose de la reflexión permanente, intercambio de ideas y la adecuación de herramientas e instrumentos metodológicos para identificar la problemática a la que se enfrenta y las causas que la generan.

La administración pública tiene como uno de los objetos de estudio ser analizada en su dinámica, operación y capacidades de respuesta para con el Estado, el gobierno y los ciudadanos que demandan su participación durante los procesos de la gestión pública

gubernamental. Mejorar su operación es un aspecto esencial de las agendas de gobierno, porque ante sociedades más participativas exigen resultados con calidad y eficacia, principalmente por su condición de contribuyentes.

En este sentido, las organizaciones gubernamentales y el personal público que las integra deberán comprometerse para definir cursos de acción viables en escenarios múltiples y diferentes, que no afecten la viabilidad y existencia de la propia organización, además de estar obligados a identificar las diferentes herramientas a utilizadas en la gestión pública gubernamental, cuya corresponsabilidad, eficacia y eficiencia debe responder satisfactoriamente al conjunto de la sociedad, y en particular a los ciudadanos contribuyentes. Este es el reto al que se orienta el diseño del presente trabajo, que si bien atiende al contexto de México de forma primordial, tiene la intención de no perder validez en su aplicación a otros escenarios similares.

Ante este panorama, y teniendo como referente la necesidad que existe de dar orden al proceso de gestión de la administración pública gubernamental y lograr su renovación integral, el objetivo de este trabajo es proponer una dinámica de procesos que se construya incrementalmente, es decir, que sea susceptible de adaptarse, adecuarse y aplicarse a través de herramientas técnico-administrativas innovadoras acordes con las realidades del país, permitiendo la inclusión de sectores organizados de la sociedad y la de sus ciudadanos para tomar decisiones corresponsablemente, lo que permite una mejor evaluación de los resultados y su impacto.

Se trata de un modelo estándar que he considerado de “armado incremental”, en el sentido de ubicar por pasos el diagnóstico, la descripción, el rediseño, la implantación, la evaluación y la mejora continua de lo que hoy son considerados procesos. Es importante que el personal público gubernamental de las diferentes unidades administrativas con distintos niveles de decisión estén involucrados en ello, con objeto de analizar racionalmente las actividades que derivan de las funciones sustantivas y complementarias que tienen encomendadas, para detectar los problemas y las causas de origen, en búsqueda de alternativas de solución que sean válidas y cuyos resultados sean benéficos en la prestación de servicios eficientes y con la calidad que reclama la población ciudadana.

## 1. El proceso institucional

Las organizaciones son tan eficientes como lo son sus procesos. La mayoría de las organizaciones que han tomado conciencia de esto han reaccionado ante la ineficiencia que representan las organizaciones departamentales con sus nichos de poder y su inercia excesiva ante los cambios, potenciando el concepto del proceso con un foco común y trabajando con una visión de objetivo en el ciudadano contribuyente, que en este caso esta de frente a la administración pública de forma corresponsable.

El proceso al que me refiero lo considero como el conjunto ordenado y medible de actividades que se desarrollan en una organización, con el objetivo de conseguir un resultado concreto para algún grupo ciudadano o mercado específico. Pensar en procesos en el sentido global -donde el fin concreto es poner un producto o servicio en manos de un ciudadano contribuyente- requiere de un cambio fundamental en el enfoque organizacional tradicional.

Es habitual que las organizaciones piensen en cómo hacen las cosas y debido a ello tengan una orientación funcional; el desarrollo de conocimientos funcionales está en la base de la división de tareas. Al contemplar la organización como un conjunto de procesos, debemos, en cambio, pensar en qué y para quién se hacen las cosas. Estamos acostumbrados a organizarnos en funciones para poder gestionar eficientemente distintas etapas de la cadena del valor. Aquí propongo que el énfasis debe estar en una visión de procesos que normalmente cruzan las barreras funcionales. La mayoría de las empresas se organizan de forma tal que no podemos identificar un responsable para cada uno de los principales procesos.

Es importante en primer término conocer e identificar los procesos institucionales, para poder diagnosticarlos, diseñarlos y/o rediseñarlos, y tener la posibilidad de establecer formalmente los métodos y técnicas de trabajo que deben utilizarse para la ejecución de diferentes procedimientos; en segundo, simplificar los métodos de trabajo, eliminar las actividades repetitivas y la papelería innecesaria con el fin de reducir los costos; y tercero, dar fluidez, transparencia y eficiencia a los procedimientos con resultados óptimos.

El diseño de los planes, programas y proyectos gubernamentales requiere como contraparte en la administración pública de un modelo de gestión que renueve el concepto de interés público, incorporando resultados que valoran los ciudadanos, privilegiando la valía del servicio al contribuyente y el escrutinio ciudadano a la actividad gubernamental ordenada; el apego a las normas jurídicas; calidad y valor en los procesos y productos; identificación de la misión y visión de las organizaciones; rendición de cuentas; la capacitación y fortalecimiento de las relaciones laborales; mejoramiento continuo de los procesos de trabajo; complementación del servicio y control en los procesos; ampliación de las opciones del cliente ciudadano; alentar la acción colectiva; analizar y evaluar resultados; y enriquecer la deseada retroalimentación de los impactos en la población.

## **2. Significado e impacto de las herramientas técnico-administrativas**

Un cambio propicio debe permitir el tránsito de las actividades tradicionales al ejercicio de una administración pública propia de la época actual. La aplicación de nuevas herramientas técnico administrativas y tecnológicas es una opción inaplazable siempre y cuando vayan acompañadas de un marco reglamentario que las sustente, para producir con nitidez una Gestión Pública Gubernamental corresponsable y con resultados de cara a la sociedad para que ésta evalúe cuantitativa y cualitativamente su impacto .

En esta dinámica en primer término, doy cabida a la inclusión de diversas herramientas técnico administrativas modernas que serán útiles durante las etapas que este modelo establece; tales como organización y métodos, ingeniería y reingeniería de procesos, administración por objetivos, planeación estratégica, matrices FODA, misión, visión, mejora continua, norma ISO, benchmarking, out sourcing, sistema justo a tiempo, gestión y políticas públicas, inteligencia competitiva, calidad total, coaching y actualmente la aplicación metodológica del marco lógico, entre otras. El manejo, aplicación y aprovechamiento de estas deberán de ser susceptibles de adecuarse y aplicarse a realidades concretas de las dependencias y entidades, acordes con sus atribuciones, objetivos y funciones para que puedan contribuir a lograr un orden social, político y económico más justo, equitativo y benéfico.

La resolución de problemas hace que los integrantes de una organización adapten y generen conocimiento ajustado a las particularidades de la misma. Este proceso cada vez más dinámico plantea a su vez la necesidad de enfocar la atención en las metodologías de aprendizaje, reflexión, transmisión y registro del conocimiento, además de generar las condiciones para que sea posible dentro de la organización y que además se seleccione la tecnología de información-comunicación y procesamiento modular que soporten e impulsen el proceso en su conjunto.

En ese sentido, apunta también a proveer e involucrar a mandos medios y superiores en la dinámica, para que sean los facilitadores y gestores de las acciones que se hayan acordado en la conformación de equipos de trabajo ad-hoc, coadyuvando de esa manera a lograr beneficios sociales a través de la conducción correcta en la gestión pública gubernamental.

Este modelo, pretende lograr resultados de gran percusión para y con los ciudadanos contribuyentes, esperando con ello impulsar un cambio cultural en los grupos organizados de la sociedad y de la vida colectiva, caracterizada por espacios plurales y diferenciados en donde la acción individual y colectiva deben ser un referente primordial de la administración pública.

En este sentido, se debe tomar como punto de partida la necesidad de reiterar cambios de fondo para resolver la problemática que enfrentan las administraciones públicas, dado que al haber utilizado herramientas técnico-administrativas de corte gerencial (procesos horizontales), insertadas en estructuras organizacionales de corte piramidal, éstas no han sido compatibles en la mayoría de los casos con los planes y proyectos en el corto y mediano plazos, y mucho menos que fuesen congruentes con las leyes mexicanas vigentes para su aplicación en forma corresponsable, para y con la ciudadanía.

Vislumbrar la oportunidad de aprovechar esta gama de herramientas y experiencias, así como de reflexionar sobre la necesidad de identificar, rediseñar o en su caso construir procesos que aglutinen elementos jurídicos, actores involucrados, actividades y datos relacionados, significa revalorar el orden de las acciones propias de la administración pública, orientadas hacia una *Gestión Pública Gubernamental* que identifique los problemas y las causas que los originan para brindar alternativas con alta probabilidad de

solución. El uso congruente de los instrumentos que nos proporcionan las herramientas y técnicas administrativas contemporáneas, permitirá un gran impulso innovador y de racionalidad laboral para lograr los consensos que se aspiran con la población ciudadana, definiéndose un rumbo claro hacia el futuro y con ello una administración pública fortalecida y propia de la modernidad.

El modelo de gestión en los procesos de gobierno debe entender a las políticas públicas como una necesidad imperativa en el proceso de sustitución del concepto de interés público por el de resultados que valoran los ciudadanos, por lo cual es indispensable la necesidad de aplicar herramientas técnico-administrativas innovadoras en el quehacer de la organización y funcionamiento gubernamental, debido a que, en primer lugar, la evolución de las organizaciones ha implicado también la evolución del pensamiento administrativista, dentro del cual ha cobrado relevancia la corriente del pensamiento gerencial (o de gestión pública), sobre todo ante un contexto globalizador que ha puesto de manifiesto la incapacidad de los modelos de organización tradicionales para entender y procesar las demandas ciudadanas en un ambiente de alta complejidad.

Queda claro que la sociedad es el espacio que vincula los ámbitos privado y público, y que al Estado por su parte le corresponde garantizar los derechos públicos y privados de todos los ciudadanos, delimitando los ámbitos y convergencias de los múltiples y diversos intereses de estos mismos. Ambas instancias persiguen iguales finalidades que se refieren a la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas de la sociedad civil. En los ámbitos formal y real de la administración pública, los nuevos modelos de gestión y dirección que se construyen y se aplican en forma permanente, deben de reconciliarse al quehacer estatal, articulando las demandas ciudadanas, traduciéndolas en resultados materiales que han de ser valorados individual y colectivamente por la población en general, y en este contexto la gestión pública gubernamental deberá entenderse como un sistema que conlleva capacidades, políticas definidas y recursos diversos que dan sustento a las decisiones de gobierno y de la administración pública.

### 3. Breve reflexión sobre el caso de México

Circunstancias heterogénea se presenta en el caso mexicano, pues si bien durante la totalidad del siglo XIX predominó el pensamiento liberal con las implicaciones propias de esta corriente de pensamiento, las características autoritarias de un régimen presidencialista establecieron los cimientos de una progresiva alienación de la vida pública de la sociedad, expoliación que facilitó la monopolización de lo público en el Estado, el gobierno y su administración. El movimiento revolucionario de 1917 perfecciona este rasgo autoritario del régimen, que se traduce en la organización vertical corporativa de la sociedad, y que a decir de Uvalle (1997) demerita el carácter público del ciudadano convirtiéndolo en mero súbdito. Es en este contexto donde se estima que un Estado revolucionario fuerte construye a la sociedad, asegura su desarrollo, garantiza su supervivencia y materializa la justicia social.

Concepciones democráticas como las de Robert Dahl establecen que “es la sociedad la que construye al Estado y que en ella radica esencialmente el carácter público, de manera que el gobierno y su administración deberán de contar con los instrumentos de racionalidad administrativa necesarios para utilizar los recursos, siempre escasos, en la permanente búsqueda de soluciones ante el incremento constante de las demandas”(1999:246). Sin duda, fenómenos como la globalidad y la alternancia en la conducción del gobierno en México, han puesto de manifiesto la necesidad de buscar mejores alternativas al dilema representado por la ingente burocratización de la sociedad, es decir, para favorecer la socialización del Estado, que al decir de Norberto Bobbio (1985) es el resultado del fortalecimiento de la sociedad civil en su expresión más ciudadana.

México se caracteriza por organizarse políticamente con base en tres órdenes de gobierno -federal, estatal y municipal-, y cada uno cuenta con sus propias administraciones públicas conformadas principalmente por dependencias y entidades –en el caso de los municipios se alude más bien a unidades administrativas. Estas se definen por tener una distribución vertical de áreas para dar cumplimiento reglamentario a través de objetivos, funciones y actividades. Al respecto, las organizaciones gubernamentales han incorporado paulatinamente herramientas tecnológicas y técnicas administrativas

utilizadas en la administración de negocios, pues los lineamientos centralistas para la implementación de las herramientas -de suyo innovadoras y modernas- no repararon en aplicarlas, aun cuando son de naturaleza horizontal, lo que trajo en gran medida confusión y en algunos casos conflictos durante la gestión, principalmente por carecer de normatividad propia para su ejecución. Ejemplo de ello fue la incorporación de procesos en lugar de procedimientos, con la pretensión de aplicar el modelo empresarial de negocios en la gestión pública gubernamental, sin contar con la atribución legal expresa.

Otros factores que han influido para que la administración pública no haya alcanzado un desarrollo integral contemporáneo en México, es la incongruencia entre resultados y demandas políticas y sociales de la ciudadanía, en gran medida generada por la falta de acuerdos y corresponsabilidad en la elaboración de planes, programas, estrategias y políticas entre diversos sectores de la sociedad. Asimismo, influyó el menoscabo de una cultura adecuada para aplicar los manuales administrativos y operativos establecidos por leyes fundamentales para la organización gubernamental, lo que ha llevado a no cumplir con los Reglamentos Internos de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal que determinan las atribuciones, su estructura básica, los objetivos, funciones y procedimientos que les corresponden a las unidades administrativas, dado que fuera de este contexto se han conformado áreas que ejecutan funciones sustantivas sin estar incorporadas a la estructura formal autorizada, duplicando actividades, esfuerzos y recursos que implican altos costos financieros, además de que se aplican horizontalmente y fragmentan el orden establecido para otorgar servicios a la ciudadanía teniendo sombríos resultados.

La gestión pública gubernamental en el caso de México debe de ser la herramienta que permita diseñar, articular, implementar, evaluar y controlar el accionar de los órdenes de gobierno y sus administraciones públicas en beneficio de la sociedad. La administración pública ha tenido gran relevancia para el desarrollo del país, de ahí que se reconozca la necesidad de una reforma administrativa de fondo, como una parte de la reforma integral que requiere el Estado, en congruencia con los cambios vertiginosos derivados por los vaivenes globalizadores en nuestros días.

La administración pública moderna para estar acorde con la sociedad en permanente cambio, deberá flexibilizar sus posiciones históricas autoritarias, dando paso a las readecuaciones normativas y estructurales. Esto le permitirá asegurar la coherencia organizacional que requiere el aparato administrativo gubernamental, de cara a las crecientes demandas que plantea el activismo y la participación de ciudadanos.

**Bibliografía**

Acosta Romero, Miguel (2000). *Compendio de Derecho Administrativo*, Parte General, México, Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis (1999). La silenciosa, heterodoxa de la reforma del Estado, en *Revista de Administración Pública*. núm. 91, México, INAP.

Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Bobbio, Norberto (1985), *El futuro de la democracia*, Barcelona, México, Plaza y Valdéz.

Bozeman, Barry (1987). *All organization are public: bringing public and private organizational theories*. California, Jossey-Bass.

Catalán Contreras, Edith, (2002), *Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público*, serie Manuales número 22, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

CIDEC (2001), *Construyendo la cultura del conocimiento en las personas y en las organizaciones*, Cuaderno de Trabajo N°34, España, Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social.

Dalh, Robert (1999), *La democracia una guía para el ciudadano*, Madrid, Editorial Taurus.

Dror, Yehezkel (1996), "Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina", presentado en el I Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Brasil, CLAD.

Falivene, G.M. (2003), *La formación de directivos para la gestión del conocimiento en las organizaciones públicas*, ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Sociedad, Gobierno y Administración "Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad". Córdoba, AAEAP,

Harris, Richard (2000), "La democratización del Estado y la gestión pública", en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, número 18, Caracas, CLAD.

Nogueira, Marco Aurelio (1993), "Democracia política, gobernabilidad y representación", presentado en Seminario Internacional Liberalismo y Socialismo: Viejos y Nuevos paradigmas, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Universidad Estatal Paulista, Sao Paulo.

Orozco, José Luis (1997), *El Estado Pragmático*. México, Fontamara.

Popper, Karl (1967), *El desarrollo del conocimiento científico. Conjeturas y refutaciones*. Buenos Aires, Paidós.

Repetto, Fabián (1999), “¿Es posible reformar al Estado sin transformar a la sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana”, presentado en IV Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México

Sartori, Giovanni (2001), *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.

Sirvent, Carlos (2002), *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, Miguel ángel Porrúa/UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Sonntag, Heinz (1997), *Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el Siglo XXI*, presentada en el II Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela.

Uvalle Berrones, Ricardo (1997), *Transformaciones del Estado y de la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, IAPEM/UAEM.

### **Normatividad**

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consultada en <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/loapf2000.htm#t2cp1>, (1º de agosto, 2009).



# ENCRUCIJADA

Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública  
F C P y S - U N A M

SEGUNDO NÚMERO  
MAYO - AGOSTO 2009

Revista Electrónica del  
Centro de Estudios en Administración Pública de la  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Sergio Alcocer Martínez de Castro*

Secretario Administrativo: *Mtro. Juan José Pérez Castañeda*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Mtro. Roberto Peña Guerrero*

Secretario Administrativo: *Aureliano Morales Vargas*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:  
*Alma Iglesias González*

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a  
Distancia: *María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales: *Arturo Chávez López*

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:  
*Ricardo Uvalle Berrones*

Coordinadora de Informática: *Arq. Guadalupe Gómez Goujón*  
(Responsable de la Publicación Electrónica)

ENCRUCIJADA

Director: Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:  
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:

Erika Döring González Hermosillo

Eduardo Guerrero del Castillo

Omar Guerrero Orozco

Elena Jeannetti Dávila

Roberto Moreno Espinosa

Raúl Olmedo Carranza

Nicolás Rodríguez Perego

Gerardo Torres Salcido

Contacto: maximiliano\_unam@yahoo.com.mx

Diseño, integración y publicación  
electrónica:

Coordinación de Informática

Centro de Investigación e Información Digital



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Circuito Mario de la Cueva s/n, frente a TV-UNAM,  
Ciudad Universitaria, Deleg. Coyoacán, México D.F.  
CP. 04510.