

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO DEL  
ESTADO DE SINALOA, MEXICO.**

**Contexto general, antecedentes, experiencias y propuesta: Estudio de casos**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**César Miguel Valenzuela Espinoza**

Directores:

**María Esther del Campo García**

**José Vicente Gómez Rivas**

**Madrid, 2019**



UNIVERSIDAD  
COMPLUTENSE  
MADRID

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DE LA TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR

D./Dña. César Miguel Valenzuela Espinoza,  
estudiante en el Programa de Doctorado Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones,  
de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  de la Universidad Complutense de  
Madrid, como autor/a de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor y  
titulada:

Reforma Administrativa del Gobierno del Estado de Sinaloa, México. Estudio de caso.

y dirigida por: José Vicente Gómez Rivas y María Esther del Campo García

### DECLARO QUE:

La tesis es una obra original que no infringe los derechos de propiedad intelectual ni los derechos de propiedad industrial u otros, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, en particular, la Ley de Propiedad Intelectual (R.D. legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, modificado por la Ley 2/2019, de 1 de marzo, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia), en particular, las disposiciones referidas al derecho de cita.

Del mismo modo, asumo frente a la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido de la tesis presentada de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

En Madrid, a 14  de junio  de 2019

Fdo.: 

Esta DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD debe ser insertada en  
la primera página de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor.



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA  
ADMINISTRACIÓN Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE  
SINALOA, MEXICO**

**Contexto general, antecedentes, experiencias y propuesta: Estudio de Casos**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**César Miguel Valenzuela Espinoza**

**DIRIGIDA POR**

**Da. María Esther del Campo García**

**Dn. José Vicente Gómez Rivas**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**2019**

**A mi esposa Ileana**

**A mis hijos: Cesar, Sebastián y Cristóbal**

**A mis padres: Rafaela y Fernando (+)**

**A la memoria de mi hermano Dante (+)**

**A la memoria de Álvaro Antonio Rendón Moreno (+)**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>TABLA DE CONTENIDO</b>	4
<b>Figuras, Tablas, Gráficos e Imágenes</b>	7
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	9
<b>SUMMARY</b>	10
<b>INTRODUCCIÓN</b>	18
<b>i. Modernización administrativa</b>	19
<b>ii. La reforma administrativa</b>	22
<b>iii. Modernización y Reforma administrativa en México</b>	26
<b>iv. Diseño de la investigación</b>	32
<b>v. Tiempo y duración del trabajo de campo</b>	37
<b>PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	39
<b>CAPÍTULO I: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN</b>	40
1.1. Relación entre la administración pública y teoría de la organización	41
1.2. Antecedentes de la administración pública	42
1.3. Las teorías de la organización	43
1.4. El diseño institucional	69
1.4.1. Bases del diseño institucional	69
1.4.2. Intencionalidad y diseño	70
1.4.3. Teorías del diseño	71
1.4.4. Entre lo normativo y lo empírico	72
1.4.5. Criterios de diseño y propósitos	73
1.4.6. Algunos principios deseables para el diseño institucional	74
1.5 Conclusiones	74
<b>CAPÍTULO II: LA GESTIÓN PÚBLICA</b>	77
2.1. Antecedentes de la Nueva Gestión Pública	78
2.2. Concepciones básicas de la Nueva Gestión Pública	79
2.3. Administración Pública Progresiva y Nueva Gestión Pública	81
2.4. Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública	83
2.5. La implementación de la Nueva Gestión Pública	85
2.6. Nueva Gestión Pública y reforma administrativa en México	87
2.7. Nueva Gestión Pública y transparencia	90
2.8. Los retos de la administración pública en los países de la OCDE.	91
2.9. Conclusiones	94
<b>CAPÍTULO III: SOBRE EL DISEÑO Y LA METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN</b>	96
3.1 Diseño institucional de la Reforma Administrativa del gobierno del estado de Sinaloa: Parámetros para su evaluación.	98
3.1.1. Nivel institucional: definición de competencias y mecanismos de control	99
3.1.2 Nivel Organizacional: mecanismos de coordinación y de participación.	100
3.1.3 Nivel Normativo: Coherencia entre propuesta y aplicación	101
3.2 Aspectos metodológicos del estudio de caso	102
3.2.1. Método de investigación: análisis cualitativo y entrevistas semiestructuradas	103
3.2.2. Selección del estudio de caso	106
3.3. Conclusiones	108

<b>SEGUNDA PARTE: TRABAJO DE CAMPO Y ANÁLISIS COMPARATIVO</b>	110
<b>CAPÍTULO IV: INTENTOS DE DISEÑO EN INSTITUCIONES DEL ESTADO DE SINALOA</b>	111
4.1. Tres décadas en intentos de planeación, modernización administrativa e innovación gubernamental.	113
4.1.1. Antecedentes de diseño en el gobierno del estado de Sinaloa 1980-2010	113
4.2. El déficit público en el contexto internacional en la última década	121
4.2.1. Déficit público la causa principal de la crisis del estado	122
4.2.2. El crecimiento de las estructuras como causa del déficit público.	128
4.2.2.1 Modelo econométrico	130
4.2.2.2 Resultados:	130
4.2.2.3. Breve análisis del endeudamiento del gobierno del estado de Sinaloa	131
4.2.2.4 Nivel, estructura y evolución del endeudamiento total 2010–2013	132
4.2.2.5. Evolución de la deuda pública 2010-2013	133
4.2.2.6 Indicadores de la deuda pública	134
4.3. El diseño institucional y la eficacia directiva de los gobiernos.	135
4.4. El enfoque sistémico y la eficacia directiva de los gobiernos	136
4.5. Conclusiones:	137
<b>CAPÍTULO V: UNA NUEVA FORMA DE GOBIERNO</b>	139
5.1. Principales características del estado de Sinaloa y su gobierno	139
5.2. Una Nueva forma de gobierno	142
5.3. La Reforma administrativa	142
5.4. Coordinación con los gobiernos municipales	143
5.5. Fortalecimiento de los valores cívicos y sociales	144
5.6. Situación de la administración pública estatal en 1999.	145
5.7. Acciones consideradas por la Reforma administrativa	148
5.8. Misión, indicadores y reordenamiento institucional del gobierno	149
5.9. Transparencia y eficiencia en las finanzas públicas	153
5.10. Parámetros de evaluación de la nueva forma de gobierno	154
5.11. Evaluación de la nueva forma de gobierno	155
5.12. Conclusiones	159
<b>CAPÍTULO VI: ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA</b>	161
6.1. Del acceso a la información pública	161
6.2. Antecedentes de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	165
6.3. La Coordinación General de Acceso a la Información Pública	173
6.3.1. Controles Jurídicos	175
6.3.2. Gestión de la información	176
6.3.3. Control de calidad de la información	177
6.4. Principales características de la información proporcionada por las entidades del Estado de Sinaloa	179
6.4.1. Información de Oficio	180
6.4.2. Consultas a la información de oficio vía internet	182
6.4.3. Solicitudes de Acceso a la Información a petición de parte	183
6.4.4. Información solicitada al Ejecutivo vs solicitada a los Ayuntamientos	185
6.4.5. Recursos de Inconformidad	186
6.5. Usos políticos del acceso a la información pública	187
6.6. Condiciones actuales de la Ley una década después de su aplicación.	189
6.7. Conclusiones	193
<b>CAPÍTULO VII: ALCANCES DE LA REFORMA</b>	195

<b>ADMINISTRATIVA EN SU PRIMERA ETAPA</b>	
7.1. Características esenciales de la NGP para determinar el grado de aplicación	195
7.2. Metodología	196
7.3. Análisis	200
7.4. Conclusiones	202
<b>TERCERA PARTE: TRABAJO DE CAMPO Y PROPUESTA</b>	203
<b>CAPÍTULO VIII: REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SINALOA 2010</b>	204
8.1. Rediseño institucional	204
8.2. Propuesta de rediseño institucional para la segunda fase de la reforma administrativa	208
8.2.1. Secretaria Particular del C. Gobernador del Estado	209
8.2.2. Secretaría de Gobierno	212
8.2.3. Secretaría de Hacienda	218
8.2.4. Secretaría de Desarrollo Social	226
8.2.5. Secretaría de Educación Pública y Cultura	235
8.2.6. Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	241
8.2.7. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	246
8.2.8. Secretaría de Seguridad Pública	248
8.2.9. Secretaría de Desarrollo Económico	251
8.2.10. Instituto Sinaloense de la Salud	254
8.2.11. Secretaría de Planeación e Innovación Gubernamental	260
8.2.12. Procuraduría General de Justicia	268
8.2.13. Secretaría de Turismo	272
8.2.14. Coordinación General de Comunicación Social	275
8.2.15. Coordinación General de Asesores	278
8.2.16. Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	281
8.3 Conclusiones	286
<b>CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES</b>	288
Conclusiones	288
Comentarios finales y propuesta	298
<b>ANEXOS</b>	309
A1. Listado de entrevistados trabajo de campo tesis doctoral	309
A2. Cuestionarios tesis, expertos en administración pública	310
A3. Cuestionarios tesis, funcionarios públicos locales	311
A4. Cuestionarios tesis, organizaciones sociales y no gubernamentales	312
A5 Gasto total por entidad federativa 2002-2012	313
A6. Gasto en servicios personales por entidad federativa 2002-2012	314
A7. Gasto en inversión pública por entidad federativa 2002-2012	315
A8. Erogaciones por concepto de deuda pública por entidad federativa 2002-2012	316
A9. Resumen de solicitudes de acceso a la información pública	317
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	318

## Figuras, Tablas, Gráficos e Imágenes

### Figuras

Figura 1: Estructura del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Sinaloa	101
Figura 2. Nueva forma de gobierno	145
Figura 3. Estructura vigente según organigrama Secretaria Particular del C. Gobernador del Estado	209
Figura 4. Estructura propuesta Secretaria Particular del C. Gobernador del Estado	209
Figura 5. Estructura vigente según organigrama Secretaría de Gobierno	212
Figura 6. Estructura propuesta Secretaría de Gobierno	212
Figura 7. Estructura vigente según organigrama Secretaría de Hacienda	218
Figura 8. Estructura propuesta Secretaría de Hacienda	218
Figura 9. Estructura vigente según organigrama Secretaría de Desarrollo Social	226
Figura 10. Estructura propuesta Secretaría de Desarrollo Social	226
Figura 11. Estructura vigente según organigrama Secretaría de Educación Pública y Cultura	235
Figura 12. Estructura propuesta Secretaría de Educación Pública	235
Figura 13. Estructura vigente según organigrama Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	241
Figura 14. Estructura propuesta Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	241
Figura 15. Estructura vigente según organigrama Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	245
Figura 16. Estructura propuesta Secretaría de Obras Públicas	245
Figura 17. Estructura vigente según organigrama Secretaría de Seguridad Pública	248
Figura 18. Estructura propuesta Secretaría de Seguridad Pública	248
Figura 19. Estructura vigente según organigrama Secretaría de Desarrollo Económico	251
Figura 20. Estructura propuesta Secretaría de Desarrollo Económico	251
Figura 21. Estructura vigente según organigrama de la Secretaría de Salud	254
Figura 22. Estructura propuesta Instituto Sinaloense de la Salud	254
Figura 23. Estructura vigente según organigrama SCDA/SDA	260
Figura 24. Estructura vigente según organigrama CGDT	260
Figura 25. Estructura vigente según organigrama CGA	260
Figura 26. Estructura propuesta Secretaría de Planeación e Innovación Gubernamental	261
Figura 27. Estructura vigente según organigrama Procuraduría General de Justicia	268
Figura 28. Estructura propuesta Procuraduría General de Justicia	268
Figura 29. Estructura vigente según organigrama Secretaría de Turismo	272
Figura 30. Estructura propuesta Secretaría de Turismo	272
Figura 31. Estructura vigente según organigrama Coordinación General de Comunicación Social	275
Figura 32. Estructura propuesta Coordinación General de Comunicación Social	275
Figura 33. Estructura vigente según organigrama Coordinación General de Asesores	278
Figura 34. Estructura propuesta Coordinación General de Asesores	278
Figura 35. Estructura vigente según organigrama Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	281
Figura 36. Estructura propuesta Contraloría General del Ejecutivo	281
Figura 37. Modelo de procesos de una administración municipal	299
Figura 38. Modelo de procesos del Poder Ejecutivo Estatal	299
Figura 39. Modelo del macroproceso Desarrollo Social y Humano	300

Figura 40. Modelo del macroproceso Economía y Empleo	300
Figura 41. Modelo del macroproceso Gobierno y Participación Ciudadana	301
Figura 42. Modelo del macroproceso Seguridad Pública y Procuración de Justicia	301
Figura 43. Modelo del macroproceso Secretaría General de Gobierno	302
Figura 44. Modelo del Sistema Seguridad Pública y Justicia	303
Figura 45. Modelo del macroproceso Auditoría Superior del Estado	304
Figura 46. Modelo del macroproceso Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	304
Figura 47. Modelo del macroproceso Congreso del Estado de Sinaloa	305
Figura 48. Modelo del proceso Trabajo Legislativo	306
Figura 49. Modelo del proceso Fiscalización de los recursos públicos	306
Figura 50. Modelo del proceso Control del Poder Público	307
Figura 51. Modelo del proceso Representación Democrática	307

#### **Tablas**

Tabla 1. Cambio institucional en la administración pública mexicana	26
Tabla 2. Parámetros de evaluación del diseño institucional	98
Tabla 3. Tipo cuestionario por entrevistados	104
Tabla 4. Entrevistas: dimensiones de variables y códigos de análisis	106
Tabla 5. Dependencias de acuerdo al nivel de cumplimiento de los objetivos de la Reforma administrativa	107
Tabla 6. La reforma administrativa en las entidades federativas de México	112
Tabla 7. Déficit público / PIB. Porcentajes (%)	124
Tabla 8. Estructura del endeudamiento total del gobierno del Estado 2010-2013	133
Tabla 9. Variación del endeudamiento total del gobierno del Estado 2010-2013	133
Tabla 10. Evolución de la deuda pública del gobierno del Estado de 2010 a 2013	134
Tabla 11. Deuda Pública Per Cápita	134
Tabla 12. Evolución de los ingresos ordinarios disponibles del gobierno del Estado 2010-2013	135
Tabla 13. Reformas a la administración pública del estado	148
Tabla 14. Visión del ciudadano como cliente (X1)	198
Tabla 15. Mayor utilización de tecnologías de información (X2)	199
Tabla 16. Descentralización (X3)	199
Tabla 17. Rendición de cuentas (X4)	199
Tabla 18. Planeación y gestión estratégica (X5)	199
Tabla 19. Contratos (X6)	199
Tabla 20. Intensidad de utilización de las características de la nueva gestión pública	200
Tabla 21. Clasificación de las dependencias, según tipo de intensidad alcanzado en la aplicación de las características de NGP	201

#### **Gráficos**

Gráfico 1. Gasto en servicio personales e inversión pública en los gobiernos estatales	131
Gráfico 2. Clasificación de las leyes de acceso a la información IDAI 2015	192

#### **Imágenes**

Imagen 1. Mapa del estado de Sinaloa	139
Imagen 2. Tasa de crecimiento del PIB de México y Sinaloa en el período 1993-2013	141

## AGRADECIMIENTOS

Debo agradecer a Ileana mi esposa y a mis hijos Cesar, Sebastián y Cristóbal, por su apoyo y comprensión en los largos periodos de aislamiento, requeridos para realizar una investigación de esta naturaleza.

A mi profesor y amigo José Vicente Gómez Rivas, quien ha sido un factor determinante para la realización de esta tesis, ya que con su amplia experiencia en el tema y sin perder la paciencia a lo largo de este tiempo en que me dirigió hacia el objetivo trazado, en camaradería intercambiamos puntos de vista, cultivando una entrañable amistad.

Al profesor Luis Fernando Aguilar Villanueva por sus consejos y recomendaciones, determinantes a lo largo del periodo en que se llevó a cabo este trabajo. Así como por hacerme participe de algunas de sus actividades académicas en diferentes foros especializados en el tema de lo público.

También debo mencionar a Álvaro Antonio Rendón Moreno (+), quien en vida compartió sus conocimientos, anécdotas y experiencias en la administración pública, durante largas conversaciones que dieron lugar a ideas plasmadas en fragmentos de este documento.

A los directivos y profesores del programa de doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, de la Universidad Complutense de Madrid, porque con su actitud me han motivado a superar las dificultades enfrentadas a lo largo de la elaboración de esta Tesis.

Agradecer también a todos los entrevistados que sin excepción apoyaron este trabajo, con su apoyo incondicional para facilitar la información solicitada. Muy especialmente a los funcionarios y servidores públicos que con su experiencia y vastos conocimientos fueron parte fundamental en el contenido de esta investigación.

Muy en especial a mis amigos el doctor Modesto Aguilar Alvarado y el profesor César Velázquez Robles por sus atinadas observaciones que implicaron bastantes horas de esfuerzo.

A mi amigo Jesús Hidalgo Mendoza por sus oportunas e impecables correcciones al texto.

## **RESUMEN**

## RESUMEN

Al considerar que la experiencia de reforma administrativa como la pretendida en Sinaloa, enfrente serias limitaciones en su diseño e implantación derivada de un enfoque carente de método consistente, es que se planteó la hipótesis de investigación: **las experiencias de reforma administrativa en gobierno de Sinaloa, se han desarrollado a partir de un propósito central, renovar el discurso y reducir el costo del aparato público, inspirándose en las practicas utilizadas en las empresas eficientes, por lo cual se aplicaron métodos e instrumentos distantes de un enfoque sistémico e integral que enfatice en los procesos de gestión. Es decir, que los resultados de las diferentes etapas de la reforma administrativa descrita en este estudio de caso, dependieron de una errónea aplicación de mecanismos efectivos, al limitarse principalmente, a acciones aisladas de mejora en la gestión y en su capacidad para reducir costos, más no en lograr la eficacia directiva del gobierno.**

El propósito central de este trabajo, que pretende abordar el diseño institucional desde la perspectiva estructural en el ámbito de una administración estatal, además de analizar aspectos relativos al marco jurídico aplicable. Es de mencionarse que, en el caso de la experiencia mexicana relativa a las reformas administrativas en las entidades federativas, más allá de atender un agudo problema de déficit público y de aplicar medidas cortoplacistas que respalden un discurso que contrarreste la percepción ciudadana de gobiernos ineficientes, resulta sumamente importante conocer las razones que llevaron a los tomadores de decisión en el gobierno estatal para implementar la reforma administrativa. Asimismo, **¿qué objetivos quisieron alcanzar dadas las condiciones políticas y sociales de su momento?**

En la primera parte del trabajo y una vez definido el concepto de Reforma administrativa en los capítulos I y II del marco teórico establecido como primer objetivo de la investigación, corresponde en el Capítulo III exponer la estructura del trabajo de campo realizado en el caso del gobierno del estado de Sinaloa, el cual constituye el segundo objetivo de este trabajo y se lleva a cabo a partir del procesamiento de la información utilizada, se muestra el alcance de dicha reforma y su caracterización en cuanto a los objetivos logrados.

En el Capítulo IV se describen experiencias de transformación en el gobierno estatal y su referente en el gobierno federal.

El segundo nivel de análisis se describe y analiza la Reforma administrativa realizada a partir de 1999, en este contexto en el Capítulo V se explican las particularidades en que se desarrolló, así como las etapas en la que consistió y finalmente las experiencias o lecciones que pueden derivarse de su aplicación.

En el Capítulo VII se analizan los alcances de la primera etapa de la Reforma mediante un ejercicio de contrastación en las diferentes dependencias del Gobierno del Estado, construyendo indicadores que permiten corroborar el diseño e implantación de los rasgos característicos de la NGP.

En la tercera y última parte se hace un análisis comparativo de la estructura organizacional aplicada en el periodo inmediato posterior (2005-2010) y la propuesta elaborada a partir de esta investigación para el periodo subsiguiente (2011-2016). Para el logro del objetivo planteado, se llevó a cabo la caracterización de los mismos y el trabajo de campo, basado en modelos cuantitativos y cualitativos de investigación que permitieran observar los aspectos diferenciales de cómo se han diseñado los modelos seleccionados para cada institución.

Con el desarrollo del Capítulo VIII, se busca dar respuesta a la siguiente interrogante: **¿son factibles de aplicarse en la administración pública estatal las medidas caracterizadas como de tipo gerencial para garantizar mejores resultados como gobierno y por tanto recobrar la confianza de la sociedad en el gobierno como una organización eficaz y eficiente?**

#### **BIBLIOGRAFIA RELEVANTE:**

Aguilar Villanueva, Luis F. (2008). Gobernanza y Gestión Pública. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Martínez Vilchis, José (2005). Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales 2005, 12 (39). México

Prats I, Catalá J. (2004). Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo, en F. Sainz Moreno (dir.), Estudios para la reforma de la administración pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Ramió Matas, Carles: Teoría de la organización y administración pública; Editorial Tecnos, 1999. Madrid, España.

## **SUMMARY**

## SUMMARY

Considering the undergo of the administrative reform intended in Sinaloa, which faced serious limitations within its design and implementation derived from an approach lacking of a solid method, a research hypothesis was put forward: the experiences of the Administrative Reform in Sinaloa's Government has developed from a central purpose, by renewing the discourse and reducing the cost of the public apparatus inspired by practices used in efficient enterprises, so methods and instruments were applied, away from a systemic and comprehensive approach that emphasizes management processes. In other words, the results of the different stages of the Administrative Reform described in this case study depended on the erroneous application of effective mechanisms, as they were mainly limited to isolated actions to improve management and its capacity to reduce costs, but not to achieve the managerial effectiveness of the government.

The central purpose of this work, which seeks to approach institutional design from a structural perspective in the scope of a state administration, in addition to analyzing aspects related to the applicable legal framework. It is worth mentioning that, in the case of the Mexican experience regarding administrative reforms in federal states, beyond addressing an acute problem of public deficit and applying short-term measures that support a discourse that counteracts the citizen perception of inefficient governments, it is extremely important to know the reasons that led decision-makers in the state government to implement administrative reform. Also, what objectives did they want to achieve given the political and social conditions at the time?

In the first part of the work and once the concept of administrative reform has been defined in chapters I and II of the theoretical framework established as the first objective of the research, Chapter III presents the structure of the fieldwork carried out in the case of the government of the state of Sinaloa, which constitutes the second objective of this work and is carried out based on the processing of the information used, showing the scope of said reform and its characterization in terms of the objectives achieved.

Chapter IV describes experiences of transformation in the state government and its referent in the federal government.

The second level of analysis describes and analyzes the Administrative Reform carried out since 1999. In this context, Chapter V explains the particularities in which it was developed, as well as the stages in which it consisted and, finally, the experiences or lessons that can be derived from its application.

Chapter VII analyzes the scope of the first stage of the Reform by means of a contrasting exercise in the different dependencies of the State Government, constructing indicators that allow corroborating the design and implementation of the characteristic features of the NGP.

In the third and last part, a comparative analysis is made of the organizational structure applied in the immediate subsequent period (2005-2010) and the proposal elaborated from this research for the subsequent period (2011-2016). In order to achieve the proposed objective, the characterization of these and the fieldwork were carried out, based on quantitative and qualitative research models that would allow observing the differential aspects of how the models selected for each institution have been designed.

With the development of Chapter VIII, we seek to answer the following question: are the measures characterized as managerial in order to guarantee better results as a government, and therefore regain the trust of society in the government as an effective and efficient organization, feasible to apply in the state public administration?

#### **BIBLIOGRAFIA RELEVANTE:**

Aguilar Villanueva, Luis F. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Martínez Vilchis, José (2005). *Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México*. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 2005, 12 (39). México

Prats I, Catalá J. (2004). *Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, en F. Sainz Moreno (dir.), *Estudios para la reforma de la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Ramió Matas, Carles: *Teoría de la organización y administración pública*; Editorial Tecnos, 1999. Madrid, España.

# INTRODUCCIÓN

La gente empieza a darse cuenta de que el aparato del gobierno es costoso.

Lo que aún no ven es que el peso recae sobre ella.

Frederic Bastiat

El tamaño óptimo del sector público y la eficiencia mostrada en el desarrollo de sus funciones es el debate en que se centra el seleccionar al actor que mejor pudiese gestionar los intereses de la sociedad: la organización pública o la privada. La pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano viene acompañada de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia.

El marcado carácter instrumental que tiene la administración pública implica el desarrollo de los valores de eficacia y eficiencia en un entorno cambiante en el que la administración pública es cuantitativa y cualitativamente diferente entre sí, y la acción pública es mucho más extensa y ambiciosa, lo cual afecta a procesos sociales de mayor importancia crítica y estratégica. Todo ello permite pensar en la necesidad de potenciar un clima de reajuste permanente en las instituciones, en el sentido de establecer las condiciones necesarias para su corrección y adaptación a unas circunstancias cambiantes de manera sistemática y cotidiana, aprovechando las opiniones de los ciudadanos sobre lo que a su juicio sería deseable.

La administración pública es la organización que tiene la capacidad de llevar a cabo la realización de políticas y programas para la prestación de servicios públicos. Esta tiene que ver principalmente con la eficacia que requiere efectuar todo aparato estatal, la que a su vez se refiere a la forma en que opera ella misma para hacer posible que las políticas y los programas que lleva a cabo el gobierno cumplan con su cometido. Un atributo que en un régimen democrático supone además respeto por el espacio público y la eficiencia.

Los acontecimientos de la última década indican que la demanda por bienes y servicios públicos de calidad y con oportunidad es la causa del creciente endeudamiento y déficit público en prácticamente la totalidad de los gobiernos que no han encontrado la forma de ser eficaces y eficientes en la prestación de los mismos. Tratando de cumplir con compromisos establecidos con los electores al construir políticas públicas cuya implementación va más allá de sus capacidades de financiamiento o de prestación de servicios de calidad, optan por medidas poco racionales en las que prevalece un permanente y gradual crecimiento en la contratación de personal de las instituciones, que supera su disponibilidad de recursos.

El propósito de esta investigación es analizar mediante el estudio de caso, un conjunto de medidas denominadas “Reforma administrativa”, las cuales han sido aplicadas a partir de 1999 en el gobierno del estado de Sinaloa, México. Es importante precisar que en la experiencia a estudiar, el análisis de dicha “Reforma” transita desde las grandes teorías que se han difundido en los últimos tiempos, hasta una revisión de las políticas emprendidas en ese contexto, según el periodo en el que fueron aplicadas en el gobierno estatal.

Para los efectos de este estudio de caso se hace necesario precisar que el gobierno del estado de Sinaloa consta de tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial así como de organismos autónomos que se rigen por las disposiciones establecidas en la Constitución Política del Estado de Sinaloa.<sup>1</sup> La estructura y organización del Poder Ejecutivo para el despacho de los asuntos del orden administrativo se sujeta a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa. El gobernador constitucional del estado es el depositario del ejercicio del Poder Ejecutivo y autoridad máxima de la administración pública, y por facultades establecidas en las normativas mencionadas, determina lo conducente para la administración pública estatal, mediante el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa sin mediación del Poder Legislativo del estado. A lo largo de la investigación, cuando se haga mención al gobierno del estado de Sinaloa, se estará refiriendo al Poder Ejecutivo del gobierno estatal.

#### **i. Modernización administrativa**

De inicio se hace necesario referir los antecedentes que dieron lugar a las transformaciones en la administración pública en el contexto internacional, empezando por las denominaciones previas, tal es el caso de la modernización o renovación administrativa adoptada en diversos países desarrollados desde el siglo pasado, así como las etapas o generaciones en las que se ha dividido.

El concepto de modernización, renovación o reforma, no se puede abarcar en una sola idea, adopta distintas modalidades según las características del país o región en la que se haya aplicado. Si bien los esfuerzos por cambiar deliberadamente los aparatos administrativos del Estado –sus organizaciones, procedimientos, servicios y actividades– cuentan con una larga historia en México y muchos otros países, la “reforma”, “reinvención”, “renovación”, “modernización” o “transformación” de los gobiernos ha ocupado un lugar prominente tanto en los discursos políticos como en las realidades administrativas.

---

<sup>1</sup> Art. 19. El Supremo Gobierno del Estado, se divide para su ejercicio, en tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La modernización de la administración pública ha sido algo constante desde hace más de medio siglo. A lo largo del tiempo es común ver en todo programa de actuación o de regulación normativa referencias a este tema a través del cual se ha tratado de lograr una nueva “cultura administrativa”, una gestión “moderna” de la administración. Puede describirse, en un plano general, como el esfuerzo de permanente adaptación estructural y funcional de la administración pública a las circunstancias socioeconómicas, culturales y tecnológicas con la finalidad de una eficaz y eficiente prestación de los servicios públicos y de una mejor satisfacción de las demandas, cada vez más exigentes, de los ciudadanos. Por todo ello es fundamental la realización previa de un correcto análisis de las circunstancias para detectar con seguridad aquellos aspectos de la administración, de su organización y de su actividad, que deben ser “modernizados” o, si se quiere, adaptados a los profundos y acelerados cambios que se producen en la sociedad.

Los procesos de modernización obedecen a distintas razones, en algunas ocasiones a factores externos a la clase gobernante; en otras, por un proceso surgido del seno mismo del gobierno y aun de la sociedad, o debido a la presión de la opinión pública exigiendo la simplificación de trámites y la terminación de la carga burocrática de un Estado percibido como "obeso".

La modernización administrativa no es una moda; es un recurso útil para contar con un aparato administrativo eficaz y para ampliar los consensos sociales. En la medida en que la administración funcione mejor, que el ciudadano perciba que los servicios públicos se prestan con honradez y eficacia, y que sus contribuciones (fiscales) se orientan en beneficio de la colectividad, su compromiso con el proyecto político en turno tenderá a fortalecerse.

Este proceso de adaptación que implica la modernización administrativa parte del realce de los principios de eficacia y de eficiencia como criterios fundamentales de actuación de la administración pública, auxiliándose con frecuencia del paradigma de la empresa privada como forma más segura de garantizar su realización al servicio de los intereses generales.

Desde el último tercio del siglo XX los países más avanzados como Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido han progresado en varios frentes vinculados con la modernización, llevando a cabo transformaciones importantes, inspiradas en un nuevo modelo, posteriormente Islandia, Suecia, Chile y Singapur también emprendieron la misma reforma (Hopkins, 1991).

Entre las estrategias que se usaron para transformar la administración pública están los programas de renovación administrativa, los cuales fueron esenciales al establecer las capacidades administrativas y llevar a cabo las funciones generales del gobierno, necesarias en el desarrollo económico y social de los países. Dichas transformaciones fueron definidas como esfuerzos

especialmente diseñados para inducir cambios sustanciales en los sistemas de administración pública a través de reformas a lo largo del sistema o al menos a través de medidas de mejoramiento de uno o más de sus elementos clave, como las estructuras administrativas, de personal y de procesos (OCDE, 1997).

La percepción sobre el cambio organizacional mostrada en la literatura da lugar a entender que el cambio en una organización debe ser considerado en su conjunto, contemplando una serie de elementos como condición necesaria para lograrlo. Cada modelo comprende una evolución conceptual y unos medios de intervención organizacional propios derivados de las variables por ellos consideradas y la dinámica teórica propuesta; sin embargo, existen vínculos transversales en cuanto al cambio institucional. El Capítulo I relativo al estado del arte da cuenta de ello.

El entendimiento del cambio organizacional a partir de diferentes enfoques, áreas temáticas y tipologías muestra la importancia de tenerlos en cuenta como herramienta hermenéutica durante los procesos de cambio (Fernández, 2011). Características inequívocas que dan lugar a los procesos de modernización o de reforma son la existencia de una burocracia sobredimensionada, una recaudación tributaria y no tributaria limitada, así como costosos subsidios.

La apuesta por la flexibilización del actuar administrativo, la introducción de las técnicas y reglas del *management* privado con la consideración del ciudadano como cliente, la previsión de canales de participación en las organizaciones públicas, aparecieron como los rasgos característicos de los llamados procesos modernizadores de la administración pública. Sucede, sin embargo, como parece evidente, que las instituciones no pueden ser consideradas como empresas privadas, sino que deben servir a los intereses generales y los ciudadanos no aparecen frente a ella como meros clientes sino como titulares de derechos, intereses y deberes públicos. Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que la eficiencia de la actuación administrativa ha de ir mucho más allá de la mera competitividad económica.

Ciertamente la administración pública está llamada a desarrollar su función en un marco global de cambio social y económico acelerado, además, las exigencias por parte de los ciudadanos de más y mejores prestaciones y servicios (sobre todo, los sanitarios, los educativos y los sociales) son cada vez mas apremiantes, por efecto de un indudable aumento de la calidad de vida y de un evidente desarrollo cultural. La combinación de estas circunstancias está exigiendo, naturalmente, una mejora en la eficacia y en la eficiencia de los servicios que las administraciones prestan a los ciudadanos. La modernización supone la necesidad de considerar como una “administración de resultado”, muy diferente de una administración meramente “neutral” respecto de su acción sobre la realidad socioeconómica.

A partir de lo expuesto surge la pregunta inicial de la investigación: **¿Qué particularidades presenta la reforma administrativa aplicada en el gobierno del estado de Sinaloa y qué resultados logró en el cumplimiento de los objetivos planteados para su realización?** encierra la problemática planteada y la tesis que a continuación se desarrolla pretende responder dicho cuestionamiento.

Por principio conviene establecer el significado de la reforma administrativa en su sentido conceptual, posteriormente explicar las particularidades en que se desarrolló, así como las etapas en la que se dividió y finalmente las experiencias o lecciones que pueden derivarse de su aplicación.

## **ii. La Reforma administrativa**

Por lo anterior y en un primer acercamiento, la Reforma administrativa puede entenderse como procesos continuos y dinámicos de transformación de actitudes, sistemas y estructuras del aparato estatal que buscan el mejoramiento en el cumplimiento de sus funciones públicas y sociales. Desde la década del 70 se han implementado procesos de reforma administrativa buscando materializar estos objetivos con muy diversos y en muchas ocasiones no muy positivos resultados.

Aún permanecen dudas importantes sobre los orígenes de las reformas, su relación con los entornos políticos y las tradiciones administrativas o su “transferibilidad” internacional, es decir, los porqués, los cuándoos o los en qué circunstancias. Puesto en otros términos, podría decirse que la literatura comparada en esta materia ha avanzado de manera significativa en términos descriptivos, informativos y hasta analíticos, pero sus omisiones y sesgos han minado sus capacidades para ofrecer inferencias causales, explicaciones, conceptualizaciones o generalizaciones teóricas convincentes. (Dussauge, 2009).

Pueden identificarse tres etapas o generaciones en que se ha presentado la Reforma administrativa:

Las medidas de reforma que constituyen la llamada primera generación se caracterizaron por estar dirigidas, primordialmente, a mejorar la eficiencia operativa de las estructuras del aparato público. En esencia, durante su primera etapa consta de la adecuación de las estructuras administrativas y operativas a las condiciones que impone el cambio, al tiempo que concentra su esfuerzo en las áreas estratégicas, comparte responsabilidad y participación con el sector privado en áreas prioritarias.

La segunda generación fue consecuencia, en buena parte, de las teorías económicas dominantes que privilegiaron al mercado sobre cualquier otra forma de asignación de recursos a la economía.

En el terreno de la administración las ideas anteriores se tradujeron en la tesis de contar con un mercado de competencia como criterio rector de las acciones públicas para lograr menos Estado y mejor gobierno. Aparecieron entonces las doctrinas de la privatización, la reinención del gobierno, la búsqueda de la excelencia, el nuevo gerenciamiento público o nueva gestión pública, y otras.

Las medidas de modernización denominadas de la tercera generación fueron aquellas centradas en torno al ciudadano, por ser quien desempeña un papel cada vez más activo en los asuntos públicos como partícipe y destinatario final de las acciones de la administración.

Al inicio de los años ochenta surge en el ámbito internacional un movimiento global de reforma cuya dimensión ideológica exigió un cambio de valores en el sector público, identificados con el paradigma de ‘racionalismo económico’ y la gerencia de la empresa privada. Sobre este fundamento ideológico se formuló todo un conjunto de técnicas y comportamientos que constituyen el contenido de la “nueva gerencia pública” y la “reinención del gobierno”, cuyo objeto ha sido reducir su tamaño, imponerle una disciplina e incentivos tipo mercado, aminorar los costos y mejorar su desempeño. Para esto último, es necesario “dejar que los gerentes públicos “gerencien” al otorgarles mayor flexibilidad y devolución de autoridad y, a la vez, asegurar su rendición de cuentas. Reformas administrativas que eventualmente tienen éxito, o muchas veces la retórica tiende a rebasar la práctica (OCDE, Opus, cit.).

La preocupación por los distintos procesos de lo que ha venido a denominarse Reforma administrativa es constante a lo largo de los últimos tiempos, en éstos se han sucedido los intentos y propuestas para buscar la adecuación estructural y funcional de la compleja administración a finales de siglo en la prestación de una pluralidad de servicios públicos y en la realización del resto de sus actividades en consonancia con el dinamismo de la sociedad en la que se desenvuelve. En términos generales las transformaciones observadas desde una perspectiva de la gestión pública son bastante similares.

Todo un conjunto de fenómenos como la preocupación por la eficacia pública con las consiguientes privatizaciones y desregulaciones, la búsqueda de la calidad en la prestación de los servicios públicos con la respectiva orientación al ciudadano, fenómenos de descentralización territorial y funcional, mayor participación de las organizaciones no gubernamentales en la gestión de servicios, intentos de reducir el exceso de leyes y reglamentos y, al mismo tiempo, generar instrumentos que protejan contra la corrupción o la reducción de plantilla y la medición del rendimiento en el sector público, son manifestaciones de la preocupación por mejorar el funcionamiento del aparato administrativo.

Prácticamente la totalidad de los procesos de reforma administrativa se han declarado como dirigidos a conseguir una administración pública más eficaz, que cueste menos y que piense más en el ciudadano. Ello pone de manifiesto un dato de importancia medular: los modelos políticos y administrativos han de construirse a partir del ciudadano y en función de sus necesidades colectivas. Ello implica que la legitimación de la administración pública ha de basarse en sus resultados, en la capacidad de la acción pública para satisfacer las nuevas demandas sociales, lo cual implica inevitablemente dar prioridad a la producción y entrega de bienes y servicios a los ciudadanos considerados como destinatarios.

En este marco, la administración pública se ve inmersa en una reforma que le permita adaptarse al cambio de sus funciones y roles tradicionales ya que, por un lado, debe responder a las expectativas de una ciudadanía que no desea renunciar a los logros prestacionales del Estado social y democrático de derecho y, por otro, ha de adaptarse a una realidad económica que exige drásticos recortes, reforma de estructuras y una profunda racionalización de la gestión en la búsqueda de la eficiencia del sector público. Son éstos los objetivos que han de definir la reforma de la administración pública. (Rodríguez-Arana, 2005).

Las diferentes reformas adelantadas han respondido a diferentes marcos cognitivos (diagnósticos, metas y medidas administrativas a implementar) evidenciándose avances pero a la vez retrocesos en el proceso. Aun con la generalización de los conceptos anteriormente vertidos, no ha sido posible llegar a una distinción clara entre reforma y modernización administrativa, utilizándose muy frecuentemente los dos conceptos de manera indiferenciada. Sea como fuere, todo intento de diferenciación entre ambos no deja de ser convencional pues, en esencia, pretenden referirse a una misma cosa.

Las variadas expresiones utilizadas (Neues Steuerungsmodell, New Public Management, Renouveau du Service Public, Innovation Administrative, Managerialità Pubblica) son muy significativas (Prats, J. 2005), se trataría de lograr, a través de la llamada modernización, una nueva “cultura administrativa”, una gestión “moderna” de la administración cuyos parámetros han de ser previamente clarificados en lo que se refiere, sobre todo, a las relaciones con los ciudadanos.

Durante bastante tiempo la Reforma administrativa adoleció de contenido empírico, pero desde la década de los 90 surgió un gran caudal de estudios bien fundamentados en la mayoría de esos campos y para un número significativo de países. Uno de esos enfoques es el que las instituciones son las reglas del juego político, que intervienen de un modo decisivo en la estructura de incentivos que encaran los agentes; por ello determinan en alto grado los resultados de las políticas públicas. En la relación causal entre instituciones y resultados son de particular importancia las estructuras

de ejercicio de la autoridad, es decir, los mecanismos y normas de organización que se establecen para los actores del juego político. En el Capítulo II se aborda con detenimiento el contenido de la Nueva Gestión Pública.

El paso del tiempo va confirmando la experiencia, que en efecto hay un núcleo esencial de elementos comunes que indistintamente se pueden aplicar a lo público o a lo privado porque responden a técnicas de dirección o de gestión que no alteran la naturaleza propia del sector sobre el que se aplican. Sin embargo, no siempre se es consciente de los límites que existen a la introducción de las técnicas de gestión privada en el sector público, lo que ha llevado, en algún caso, a una relativa desnaturalización de lo público. Una forma de enfocar este dilema reside en proyectar sobre el ámbito público dichas técnicas gerenciales de manera que los valores del servicio público salgan fortalecidos. De lo contrario, se producirá una peligrosa privatización del interés general de carácter unilateral.

La Reforma administrativa representó la estrategia más generalizada para incrementar la capacidad del sector público en el cumplimiento o logro de los objetivos del desarrollo a través de sus organizaciones. Los rasgos más sobresalientes que definen su perfil se describen en los términos de su naturaleza, propósito, estrategia, objetivos y programas, así como de la organización requerida para instrumentarla. (Romero, et. al.: 2013)

La Reforma administrativa tiene como propósito fortalecer a la administración pública y transformarla en un instrumento adecuado para que responda con eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad a las exigencias del desarrollo y al cumplimiento de los programas del gobierno. Se identifica con los conceptos de planeación, desarrollo y modernización de la administración pública, trascendiendo las dimensiones estrictamente formales y técnicas para enfatizar su vinculación al desarrollo del país o entidad, facilitando este proceso mediante la incorporación de nuevas formas de organización, tecnologías, culturas y comportamientos administrativos. En el diseño y metodología de la investigación que se abordan en el Capítulo III se parte de ello.

La Reforma sigue una estrategia cuyas líneas básicas de acción se dirigen por una parte, al contenido sustantivo del cambio y por la otra, al proceso del mismo. En cuanto a su contenido, la reforma es parte de las transformaciones de la sociedad en su conjunto. Se vincula con la política y se relaciona estrechamente a la planeación y a la programación y está orientada hacia el desarrollo económico y social. Por lo que respecta a su proceso, la reforma constituye un esfuerzo permanente, susceptible de ser programado y evaluado, además de ser participativo y sustentarse en la voluntad y en el apoyo político. Debe ser global en su concepción, además de gradual y selectiva en su implantación. (Campero, 1982) en el Capítulo IV se hace un análisis al respecto.

Hasta aquí resulta necesario referir que las condiciones o particularidades de las regiones en las que se han desarrollado reformas a las administraciones públicas establecen marcadas diferencias entre los objetivos propuestos y los resultados alcanzados, por ello que en el Capítulo V se incorpora un apartado con las características de la entidad federativa o estado de Sinaloa, con la que se pretende establecer algunas diferencias con los modelos propios de sociedades avanzadas en las que se han vivido experiencias de reforma.

### iii. Modernización y Reforma administrativa en México

Desde su independencia en 1821, México experimentó diferentes intentos por reformar su administración pública; sin embargo, después de un siglo y medio, los intentos fueron estériles y sin trascendencia, pues se carecía de apoyo político y falta de técnicas adecuadas de administración.

Desde la época posrevolucionaria con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), la administración pública mexicana fue cediendo sus espacios a los grupos de poder como premio a su participación y lealtad en el movimiento armado que terminó con la dictadura de Porfirio Díaz, esta práctica lejos de desaparecer se arraigó aún más en la cultura política mexicana y se consolidó al mismo tiempo que el partido en el poder fue cambiando de siglas, primero a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) con el presidente Lázaro Cárdenas del Río y finalmente por las de Partido Revolucionario Institucional (PRI) con el presidente Miguel Alemán Valdez.

Se pueden identificar siete etapas de reforma en México. La primer reforma de 1833; La segunda con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853; La tercera de Juárez en 1857; La cuarta, con las reformas de 1917; La quinta con cambios entre 1970 y 1976, la sexta de 1977 a 1982 y la séptima que corresponde al periodo 1982-1988 con el presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Ver Tabla 1. (Sánchez, 2009).

**Tabla 1. Cambio institucional en la administración pública mexicana**

Siglo XVIII	Siglo XIX	Siglo XX	Siglo XXI
La administración pública en la colonia	La administración pública en la independencia	La administración pública en la revolución	Programa de combate a la corrupción y transparencia de la administración Pública Federal (2001-2006).
La reforma Borbónica en la Colonia	La administración pública congresional.	La cuarta etapa de las reformas introducidas en 1917.	Modelo estratégico de innovación (2001-2006).
	La primer reforma administrativa en 1833.	La administración pública caudillista.	Agenda de buen gobierno (2002-2006).
	La segunda reforma	La administración pública presidencialista.	
		La quinta etapa de la reforma administrativa con cambios antes de 1970.	
		La sexta reforma administrativa en el gobierno	

administrativa con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853.	de Luis Echeverría Álvarez en el período de 1971 a 1976.	Ley de Transparencia y Acceso a la Información y creación del IFAI (2002).
La administración pública en la Reforma.	La séptima reforma administrativa en el gobierno de José López portillo, en el período de 1977 a 1982.	Ley de Servicio Profesional de Carrera y creación de la Secretaría de la Función Pública (2003).
La tercer reforma administrativa de Juárez en 1857.	La administración pública neoliberal.	Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión (2008).
La administración pública dictatorial.	Programa de Descentralización del Administración Pública (1983-1988).	
	Programa de Simplificación Administrativa (1989-1994).	
	Programa de Modernización de la Administración Pública (1994-2000).	

**Fuente:** Sánchez González, José Juan. (2009) Opus. Cit.

En la experiencia mexicana se crearon comisiones de eficiencia interna (1935, 1939) e intersecretarial (1943) para el “mejoramiento de la organización de la administración pública”, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos (Carrillo, 1980). Después, con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1965 se inició un programa de reformas para: a) coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social; b) Introducir técnicas de organización administrativa; y c) Lograr la mejor preparación del personal gubernamental (Secretaría de la Presidencia/CAP, 1965).

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1965-1970) se crearon las unidades internas de asesoría y técnica de gestión permanentes con el propósito de alcanzar la eficiencia en la administración pública, las cuales se denominaron Unidades de Organización y Métodos (UOM), que debido a la carencia de los elementos legales y de apoyo político no lograron su cometido.

Fue el presidente Luis Echeverría Álvarez quien inició en 1970 una serie de importantes reformas en México. La Comisión de Administración Pública formuló un diagnóstico titulado informe sobre la administración pública, del cual se desprendía la urgencia de iniciar una reforma administrativa profunda para cada institución pública. En 1971 surgió el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976, dirigido a más de 850 entidades gubernamentales encargadas la mayoría en producir bienes y prestar servicios públicos así como llevar funciones de apoyo, coordinación y vigilancia. El Programa se orientó a la reorganización institucional con adelgazamiento total de las estructuras, partiendo de identificarlas por sector de actividad y sector de apoyo técnico-administrativo orientando la revisión de cambios sobre los ejes de: a)

instituciones, b) sistemas comunes de administración, c) sectores y d) del conjunto total de la administración pública (Torres, 2001).

Posteriormente en el gobierno del presidente José López Portillo (1976-1982) la reforma administrativa inició con el Sistema Nacional de Planeación arrojando tres disposiciones presidenciales: 1. La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y 3. La Ley General de Deuda Pública. La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) constituyó otro de los aspectos más importantes de esta Reforma administrativa, dicha institución gubernamental logró albergar las facultades de programación y presupuesto de los programas de gobierno para su puesta en marcha.

La SPP se transformó en el eje del sistema nacional de planeación, todo esto absorbió atribuciones que antes le correspondían a otros organismos públicos, sobre todo de carácter legal, administrativo y de control, pues adquirió de la Secretaría de la Presidencia la planeación integral de la inversión pública; de la Secretaría de Industria y Comercio la elaboración de las estadísticas de la administración pública federal; y de la Secretaría del Patrimonio Nacional el control normativo y global de las empresas públicas. La creación del Plan Global de Desarrollo (1980-1982) fue otro esfuerzo de Reforma administrativa a largo plazo.

Tiempo después, al asumir el poder Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), en el contexto de una de las crisis fiscales más graves en la historia de México, la idea de reformar la administración pública quedó relegada y con ella la Coordinación General de Estudios Administrativos, introduciéndose una nueva forma de gobernar, donde prevalecieron los criterios económicos por encima de los de carácter político. Se iniciaron medidas austeras al interior de la administración pública, lo que representó un adelgazamiento estatal en todas sus esferas de acción, el diagnóstico era que un Estado gigante representaba costos financieros altos para la economía, atribuidos en gran medida por la ineficacia de las instituciones gubernamentales y de las empresas públicas.

En diciembre de 1982 se aprobaron las reformas a la Ley Orgánica con cambios profundos para recuperar la credibilidad en las estructuras públicas, sus instituciones y servidores públicos. Se realizaron reestructuraciones de carácter administrativo y organizacional, como la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con la autoridad interinstitucional en asuntos inmobiliarios entre otras facultades; La Secretaría de Salud con atribuciones para coordinar los servicios médicos del Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) e institutos nacionales de salud (Sector Salud).

En la reforma administrativa a partir de 1982, el cambio estructural llevó a “transitar por el periodo más severo de ajuste económico”. La meta era “un Estado más fuerte, [pero] no necesariamente más grande”. El tamaño de la administración centralizada se redujo y el sector paraestatal decreció de 1,155 entidades en 1982 a 412 entidades al año de 1988. La reforma adoptó el nombre de Simplificación Administrativa para reducir, agilizar y dar transparencia a estructuras, trámites y procedimientos administrativos, así como descentralizar y desconcentrar atribuciones hacia los gobiernos locales. (Poder Ejecutivo Federal, 1983).

El sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se inició con cambios de carácter estructural en algunas dependencias, desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, y traslada sus funciones a dos secretarías: a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); y a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual también sustituye a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), misma que adquiere las funciones de su antecesora en materia de medio ambiente, materia de protección ecológica y desarrollo urbano, mientras que en lo correspondiente al gasto, asume los programas de desarrollo regional y crea el Programa Nacional de Solidaridad.

A partir de 1990, organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recomendaron complementar la reforma estructural con acciones que elevaran los estándares de rendición de cuentas y participación ciudadana. Un Gobierno con eficiencia y procesos transparentes y justos (para atraer capital adicional), que respondiera con rapidez a las fuerzas y demandas de democratización, descentralización, globalización y justicia.

En este periodo la Secretaría de Educación Pública (SEP) incorporó a su estructura los centros de investigación, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Para modernizar el campo se creó la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional. Por otra parte, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) adelgazó su estructura funcional mediante la privatización de las empresas públicas que se encontraban bajo su coordinación.

Asimismo, en el mismo periodo se crearon el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), la Comisión Nacional del Deporte (CONADE), la Comisión Nacional para el ahorro de energía y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En esta etapa nace la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) que se encargó de instrumentar, operar y dar seguimiento a todos los procesos de modernización de la administración pública federal.

Con la estrategia de “Modernización del Estado” en el periodo gubernamental 1989-1994 (Poder Ejecutivo Federal, 1989) se intentó avanzar en el cambio estructural y la recuperación económica, fue prioritario el estricto desempeño de la administración pública y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. La modernización de las empresas públicas, reducidas a 219, implicó sujetarlas a criterios de desempeño, rentabilidad, competencia en el mercado, y a convenios de desempeño y calidad.

En el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se dio continuidad a los procesos iniciados por sus antecesores. La SECOGEF pasó a ser la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y fortaleció sus funciones de modernización de la administración pública con la puesta en marcha del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, teniendo como vertientes básicas la participación y atención ciudadana, la descentralización y / o desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública y la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) -a la cual México se integró en 1994- implementaron una serie de reformas a la administración pública, mismas que en términos generales pueden agruparse en dos generaciones: la primera para controlar el gasto gubernamental; y la segunda con objeto de mejorar los servicios y las relaciones con los ciudadanos.

En 1995 se anunció la “reforma del gobierno y la modernización de la administración pública” (Poder Ejecutivo Federal, 1995) para orientarla al servicio y acercarla a las necesidades e intereses de la ciudadanía; fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública; y combatir la corrupción e impunidad. (Carrillo y Campero, 2003).

La idea de que el gobierno debería ‘hacer más con menos’, en un contexto presupuestario estrecho, guiaron el primer movimiento de este tipo de reformas que incluyeron la reducción del tamaño del sector público y la privatización de empresas públicas, seguidas de restricciones fiscales que continúan en la mayoría de los países. La segunda ola de reformas tuvo por objeto un ‘mejor gobierno’. Esto es, principalmente, mejorar la prestación de servicios, una regulación de mejor calidad, devolver responsabilidades a los niveles cercanos a los ciudadanos, mejor acceso a la información gubernamental, y mayor transparencia (Asian Development Bank, 2000).

La alternancia en el poder presidencial mexicano se dio en el 2000 con Vicente Fox Quesada, del Partido Acción Nacional. Sus aportaciones en la evolución y consolidación de la administración pública mexicana consistieron básicamente en el impulso de reformas administrativas que

esperaban su turno durante varios años. Se creó la Comisión Intersecretarial Anticorrupción y se aprobaron reformas relacionadas con el combate a la corrupción, destacan la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal, así como la Ley del Servicio Profesional de Carrera (Magar, 2008).

La primera Ley de Acceso a la Información Pública se aprobó por el Congreso del Estado de Sinaloa (26/04/2002) y posteriormente se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (11/06/2002), las cuales dieron lugar, primero a la aprobación y posteriormente a la homologación de leyes de transparencia en la mayoría de las entidades federativas. Esta importante legislación también representó la voluntad y el trabajo del denominado grupo “Oaxaca”, integrado por ciudadanos, intelectuales y periodistas que propusieron y defendieron el proyecto hasta su aprobación. En lo que respecta a la Ley del Servicio Profesional de Carrera aprobada en el 2003, tuvo un periodo de aplicación gradual de tres años.

En el 2006 dio principio el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa, quien inició su mandato con una reforma política electoral; destacó en el Plan Nacional de Desarrollo los objetivos por desarrollar una cultura cívico – política que promoviera la participación ciudadana; mejorara la regulación de la gestión, los procesos y resultados de la administración pública federal; promoviera y garantizara la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de datos personales, a partir del Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG), el cual perseguía maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la administración pública federal, incrementando la efectividad de las instituciones y minimizando los costos de las dependencias y entidades (Castelazo, 2009).

La atención a la administración pública ha tenido diferentes significados para los gobernantes: Gómez Farías<sup>2</sup> propuso reorganizar al gobierno, para Calles<sup>3</sup> fue la “creación de instituciones”, Ávila Camacho<sup>4</sup> el “mejoramiento” de la administración pública, Miguel Alemán<sup>5</sup> el “control” de

---

<sup>2</sup> José María Valentín Gómez Farías, vicepresidente de México, sustituyó al presidente Antonio López de Santa Anna en la Presidencia de la República en cuatro ocasiones: del 1 de abril al 16 de mayo; del 3 al 18 de junio, y del 5 de julio al 27 de octubre; la cuarta fue del 16 de diciembre 24 de abril de 1834. Promovió una serie de leyes, conocidas en conjunto como la Primera Reforma entre abril de 1833 y abril de 1834, cuyo objetivo principal fue destruir la base jurídica de la supremacía eclesiástica en los asuntos civiles.

<sup>3</sup> Plutarco Elías Calles, presidente de México durante su periodo (1924-1928) se enfocó en la reconstrucción nacional, mediante el establecimiento de un Estado fuerte, apoyado en la ideología populista y basada en el principio de conciliación de sectores.

<sup>4</sup> Manuel Ávila Camacho, presidente de México (1940-1946), creó las comisiones de eficiencia, con el fin de mejorar el rendimiento de la función pública y la Comisión Intersecretarial creada en 1943 a la que se le encargó la elaboración de un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública.

<sup>5</sup> Miguel Alemán Valdés, presidente de México (1946-1952), creó el organismo encargado del control, vigilancia y coordinación denominado Comisión Nacional de Inversiones.

organismos, López Mateos<sup>6</sup> la “organización y coordinación administrativa”, Miguel de la Madrid la “simplificación administrativa”, Carlos Salinas de Gortari “la administración pública participativa”, Zedillo la “modernización administrativa”; Fox el “buen gobierno” e “innovación gubernamental”, y Calderón el “mejoramiento de la gestión” (Castelazo, 2009).

En este contexto se puede observar que en México la administración pública se encuentra estrechamente relacionada con el poder ejecutivo, de quien depende la figura del gobierno, conducida en sus diferentes ámbitos; federal por el presidente de la república, estatal o local, por lo gobernadores, y municipal por los presidentes municipales. Esta particular relación de poder en el aparato administrativo mexicano ha tenido como consecuencia la inserción de servidores públicos en su mayoría alejados de los perfiles adecuados para desarrollar los puestos para los que fueron designados, degradando gradualmente la imagen de la burocracia mexicana en la percepción de los ciudadanos, a diferencia de otros sistemas políticos en el mundo, donde es sinónimo de orgullo, básicamente enfocados en servicios profesionales de carrera que estimulan la eficacia y eficiencia del servicio público.

Sin embargo, aún con todos estos cambios y marcadas intenciones de incorporar al ciudadano en los asuntos públicos, el gobierno federal en esencia poco cambió la estructura burocrática vertical en la que el presidente de la república imponía su casi inapelable autoridad en las decisiones de la administración pública.

#### **iv. Diseño de la investigación**

Al considerar que la experiencia de reforma administrativa como la pretendida en Sinaloa, enfrentó serias limitaciones en su diseño e implantación derivada de un enfoque carente de método consistente, es que se plantea la hipótesis de investigación: **las experiencias de reforma administrativa en el gobierno de Sinaloa se han desarrollado a partir de un propósito central, renovar el discurso y reducir el costo del aparato público, inspirándose en las prácticas utilizadas en las empresas eficientes, por lo cual se aplicaron métodos e instrumentos distantes de un enfoque sistémico e integral que enfatice en los procesos de gestión. Es decir, que los resultados de las diferentes etapas de la reforma administrativa descrita en este estudio de caso dependieron de una errónea aplicación de mecanismos efectivos al limitarse principalmente a acciones aisladas de mejora en la gestión y en su capacidad para reducir costos, mas no en lograr la eficacia directiva del gobierno.**

---

<sup>6</sup> Adolfo López Mateos, presidente de México (1958-1964), se enfocó en la eficiencia de las instituciones, presionado por varios problemas como la recesión económica de Estados Unidos, se propuso sacar al país de dicha recesión.

Referencia obligada de esta hipótesis son las aportaciones de Aguilar Villanueva (2008), que en su obra alerta sobre el intento de trasplantar el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) en Latinoamérica, emulando la experiencia de Nueva Zelanda y otros países del Commonwealth, mediante todo un instrumental que exige un nuevo vocabulario en la gestión pública y prácticas gerencialistas, valiéndose de la planeación estratégica, enfatizando la gestión de la calidad y la importancia del liderazgo. De igual manera, menciona las posibles debilidades y carencias del enfoque gerencial y alerta sobre la aplicación generalizada, de normas de calidad al trabajo público, que puede llevar de regreso al superado enfoque tradicional de la administración.

Con el propósito de contrastar lo expuesto mediante la experiencia observada, a continuación se expone el diseño de la investigación siguiendo los siguientes objetivos generales:

1. A partir de la metodología seleccionada, analizar la teoría de la organización y la nueva gestión pública, así como sus particularidades, alcances y limitaciones como marco conceptual del trabajo.
2. Explicar la crónica tendencia al déficit público y su relación con prácticas tan ineficaces como ineficientes, que se observa en las entidades federativas de México, las cuales tienden a agudizar el desafortunado ciclo déficit - endeudamiento.
3. Explicar el contenido y resultados de la Reforma administrativa en el gobierno del estado de Sinaloa, en lo que corresponde a una “Nueva Forma de Gobierno”, así como de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.
4. Proponer el diseño institucional del gobierno del estado de Sinaloa a partir de la revisión del marco jurídico, la estructura institucional, las competencias asignadas, las capacidades administrativas, los mecanismos de participación ciudadana y control en la entidad.
5. Presentar diferentes modelos de administración pública, sustentados en la aplicación del enfoque sistémico, mediante experiencias desarrolladas en el estado de Sinaloa.

El propósito de estudiar el caso de Sinaloa obedece a las distintas acciones que en México emprendieron 18 gobiernos estatales durante el periodo 1999-2011, destacándose entre los mismos por ser la primera entidad en aplicar dicho enfoque en 1999. A partir de lo anterior se busca responder a preguntas tales como: **¿Qué técnicas gerenciales se aplicaron en el gobierno del estado de Sinaloa durante el período señalado? y ¿cuáles han sido sus resultados traducidos en reforma a la organización y solución de los problemas planteados?**

En la primera parte del trabajo y una vez definido el concepto de Reforma administrativa en los capítulos I y II del marco teórico establecido como primer objetivo de la investigación, corresponde en el Capítulo III exponer la estructura del trabajo de campo realizado en el caso del

gobierno del estado de Sinaloa, el cual constituye el segundo objetivo de este trabajo y se lleva a cabo a partir del procesamiento de la información utilizada, se muestra el alcance de dicha reforma y su caracterización en cuanto a los objetivos logrados.

En la estrategia de investigación a realizar, la unidad de análisis será el gobierno del estado de Sinaloa, como estudio de caso. El centro del análisis será la Reforma administrativa emprendida en el gobierno de Sinaloa a partir de 1999, donde se describirán tanto los rasgos más sobresalientes en cuanto a su funcionamiento, como los elementos que constituyen sus alcances y limitaciones.

Ante la necesidad de profundizar en las mejores experiencias en la administración pública, y debido a la presencia de nuevas prácticas en los gobiernos de las entidades federativas orientadas a mejorar la atención a los usuarios de los bienes y servicios públicos, resulta evidente la necesidad de repensar y redefinir el papel del gobierno y la administración pública, tradicionalmente subordinado en lo político, dependiente en lo económico y simple ejecutor en lo administrativo, de manera que pueda fortalecer sus capacidades para enfrentar los nuevos desafíos de estos tiempos. Se trata entonces de retomar la definición de Reforma administrativa como **el proceso político-técnico de transformación de actitudes, procesos, procedimientos, sistemas, relaciones y estructuras administrativas con el fin de hacerlos compatibles con la estrategia de desarrollo y fortalecer la capacidad ejecutiva del Estado en un contexto de planeación**. En el Capítulo IV se describen experiencias de transformación en el gobierno estatal y su referente en el gobierno federal.

El segundo nivel de análisis se describe y analiza la Reforma administrativa realizada a partir de 1999, en este contexto en el Capítulo V se explican las particularidades en que se desarrolló, así como las etapas en la que consistió y finalmente las experiencias o lecciones que pueden derivarse de su aplicación.

Adicionalmente este mismo objetivo de la investigación también consiste en revisar detalladamente una de las políticas que se derivaron de la Reforma administrativa (particularmente de la propuesta denominada Nueva forma de gobierno), que consistió en el diseño e implantación de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa. Al respecto interesa conocer a detalle el proceso vivido en términos de los procedimientos adoptados, las dificultades asumidas, en qué términos fueron superadas o si estas fueron limitantes en la implantación de la misma. **¿Puede considerarse una normativa efectiva y útil para la población, o es una ley más que pasa a la historia, ya sea por cambios en el entorno para el cual fue diseñada, o por deficiencias en el diseño institucional que le dieron origen y posteriores condiciones de funcionamiento?**

Conviene adelantar que por su relevancia, en el Capítulo VI se analiza por separado tanto el diseño, como el proceso legislativo e implantación de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (primera en su tipo), que si bien es parte de dicha Reforma, reviste características adicionales que le aproximan a una reforma política.

En el Capítulo VII se analizan los alcances de la primera etapa de la Reforma mediante un ejercicio de contrastación en las diferentes dependencias del Gobierno del Estado, construyendo indicadores que permiten corroborar el diseño e implantación de los rasgos característicos de la NGP.

En la tercera y última parte se hace un análisis comparativo de la estructura organizacional aplicada en el periodo inmediato posterior (2005-2010) y la propuesta elaborada a partir de esta investigación para el periodo subsiguiente (2011-2016). Para el logro del objetivo planteado, se llevó a cabo la caracterización de los mismos y el trabajo de campo, basado en modelos cuantitativos y cualitativos de investigación que permitieran observar los aspectos diferenciales de cómo se han diseñado los modelos seleccionados para cada institución.

Con el desarrollo del Capítulo VIII, se busca dar respuesta a la siguiente interrogante: **¿son factibles de aplicarse en la administración pública estatal las medidas caracterizadas como de tipo gerencial para garantizar mejores resultados como gobierno y por tanto recobrar la confianza de la sociedad en el gobierno como una organización eficaz y eficiente?**

El propósito central de este trabajo, es abordar el diseño institucional desde la perspectiva estructural en el ámbito de una administración estatal, además de analizar aspectos relativos al marco jurídico aplicable. Es de mencionarse que en el caso de la experiencia mexicana relativa a las reformas administrativas en las entidades federativas, más allá de atender un agudo problema de déficit público y de aplicar medidas cortoplacistas que respalden un discurso que contrarreste la percepción ciudadana de gobiernos ineficientes, resulta sumamente importante conocer las razones que llevaron a los tomadores de decisión en el gobierno estatal para implementar la reforma administrativa. Asimismo, **¿qué objetivos quisieron alcanzar dadas las condiciones políticas y sociales de su momento?**

En esta misma perspectiva, el análisis comparativo de la estructura organizacional aplicada en la reforma administrativa del 1999-2004, en relación al periodo 2005-2010 y la propuesta elaborada para 2011-2016, como herramienta para investigar las posibilidades de aplicar reformas desde algunos de los postulados de la Nueva Gestión Pública, a partir de los razonamientos ya expuestos: las experiencias de reforma administrativa se han desarrollado a partir de un propósito central, reducir el costo del aparato público, inspirándose en las medidas aplicadas en las empresas

eficientes, por lo cual se han aplicado métodos e instrumentos distantes de un enfoque integral y sistémico que enfatice en los procesos. Es decir, que los resultados de las diferentes etapas de la reforma administrativa descrita en este estudio de caso han dependido de una errónea aplicación de mecanismos, efectivos en cuanto a su capacidad para reducir costos, mas no en el objetivo que debería ser el central, lograr la eficacia directiva del gobierno.

No obstante, los retos en la tarea de gobernar obligan a emplear cada vez con mayor frecuencia modelos de gestión innovadores que permitan imprimir mayor racionalidad y eficacia a las políticas públicas. Entre este tipo de modelos se encuentra la gestión de calidad, un enfoque que se retomó del sector privado hace más de dos décadas y que actualmente se enfrenta al reto de alcanzar su institucionalización y adopción en las administraciones públicas. Por ello, en el apartado de Conclusiones y propuestas se presentan modelos de gestión a partir del enfoque sistémico aplicados en diferentes administraciones públicas de Sinaloa.

Con lo anterior se pretende contrastar las siguientes hipótesis:

**Primera hipótesis:** el gobierno del estado ha quedado atrapado en un círculo tortuoso establecido por su marcada tendencia al déficit y posterior endeudamiento. En la medida que el costo y/o el tamaño de sus estructuras y prácticas tan ineficientes como ineficaces, reflejan un incremento gradual en el gasto por concepto de servicios personales principalmente, a fin de atender una mayor demanda de bienes y servicios por la población.

**Segunda hipótesis:** el gobierno carece de procedimientos sistematizados y establecidos de forma integral. De ahí las dificultades estructurales que se han presentado en el diseño e implantación de políticas a pesar de contar con el absoluto respaldo de las estructuras institucionales de poder.

**Tercera hipótesis:** se requiere del adecuado diseño en las políticas para cubrir los diferentes ámbitos de su aplicación en el gobierno del estado de Sinaloa, los cuales van desde los procedimientos hasta las instancias que fungirán como contrapesos en su aplicación, particularmente las que habrán de convertirse en organismos garantes de una Ley.

**Cuarta hipótesis:** una administración pública eficiente y eficaz no es posible si se carece de un conjunto de sistemas que están estrechamente ligados entre sí: la práctica de la planeación en forma consuetudinaria; la profesionalización de los servidores públicos; el diseño y documentación de procesos, medidas efectivas de transparencia y rendición de cuentas; así como de ágiles mecanismos que faciliten las gestiones de la población.

En cuanto a las variables a analizar, es de señalarse que desde la conformación de la agenda de gobierno y el orden de prioridades que se otorga a las diferentes políticas públicas, hasta las medidas de costo-eficiencia en el funcionamiento de la administración pública de los períodos de gobierno a estudiar en el marco del método comparativo (en un primer momento entre las entidades y posteriormente entre dependencias), servirán para establecer la relación variable dependiente y variable independiente o explicativa.

La segunda parte se denomina: “Trabajo de campo y análisis comparativo”, consta del Capítulo IV que aborda “Los intentos de diseño en instituciones del estado de Sinaloa”; el Capítulo V “La Nueva forma de gobierno”, en el que se describen los cambios experimentados y se evalúan los alcances logrados en términos de mayor eficacia y eficiencia; y el Capítulo VI titulado “Acceso a la información pública”, sobre la primer ley de transparencia en México; y en el Capítulo VII se analizan los alcances de la primera etapa de la Reforma

En la tercera parte, “Trabajo de campo y propuesta”, se presenta en el Capítulo VIII el trabajo de campo de los resultados obtenidos en la segunda etapa de la reforma y la propuesta de un sistema de gestión de la calidad en el sector público a partir del rediseño de procesos y de la norma ISO 9001.

#### **v. Tiempo y duración del trabajo de campo**

Una vez realizada la planeación y diseño del trabajo de campo, empezando por la duración del mismo y del momento más adecuado para hacerlo, se hizo una revisión a posteriori de carácter documental a partir de 2012, con el fin de corroborar la existencia de las prácticas aludidas en la poca información disponible. Además de revisar el desempeño reciente del gobierno estatal partiendo del supuesto que dichas reformas quedaron plasmadas en el marco jurídico normativo y que por lo mismo siguen vigentes.

Otra razón para llevar a cabo la investigación bajo la particularidad señalada, fue la imposibilidad de entrevistar tanto a funcionarios y políticos que se desempeñaron en el periodo de gobierno 2004-2010, debido a que un considerable número de estos dejó de prestar sus servicios en el gobierno estatal a consecuencia del despido masivo de mandos medios (acción sin precedentes), con motivo del cambio de gobierno, lo cual limitó el flujo de la información.

Es importante destacar que durante el trabajo de campo no se contó con suficientes documentos que permitieran dar seguimiento a las percepciones de los entrevistados, ello, debido a la ausencia de buen número de funcionarios y servidores públicos que constituían la memoria virtual de las últimas dos administraciones, y ante la carencia de archivos institucionales (por no contar con una

Ley de Archivos), que permitieran observar los resultados de diez años de gestión, después de efectuadas la primera y segunda fase de la Reforma administrativa y sobre todo, de la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública..

**PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO Y DISEÑO DE  
INVESTIGACIÓN**

# CAPÍTULO I

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN.

A partir de la segunda mitad del siglo XX el gobierno del estado de Sinaloa empezó a aplicar diferentes aportaciones de la teoría de la organización, en la mayoría de los casos en forma aislada y con un considerable desfase de tiempo en relación con el período en que dichas aportaciones teóricas se utilizaron en la administración pública. En este Capítulo se hace un recuento del estado del arte de esta teoría, con el propósito de describir diferentes aportaciones que en su mayoría fueron pasando a la historia de la administración pública estatal y otras se quedaron contribuyendo a definir criterios e incluso normas para regir su funcionamiento.

La administración pública tiene su origen en diferentes disciplinas, que van desde la administración, la ciencia política, la economía y el derecho, entre otras. Fundamenta su existencia en razón de la creación y administración de bienes públicos por parte del Estado, mismos que a través del tiempo han evolucionado en su contenido y dimensión al transformarse de los más comunes en la historia (vigilancia del orden público, recolección de basura, etcétera), a los que ahora se decantan como bienes y servicios básicos (agua potable, drenaje, seguridad pública, etc.), así como bienes especializados y servicios menos tangibles (programas asistenciales dirigidos a colectivos de diversas características como mujeres, jóvenes, ancianos, inmigrantes, etc.).

En este periodo de transformación sobre el tipo de los bienes y servicios proporcionados por los gobiernos, se han propiciado importantes cambios que hacen necesario profundizar en el estudio de la administración pública desde diferentes enfoques y objetivos planteados conforme a las necesidades que presenta el estado. La sociedad está compuesta por organizaciones, las cuales deben orientar sus actividades a la producción de bienes (productos) o la prestación de servicios (actividades especializadas); son planteadas, coordinadas, dirigidas y controladas dentro de ellas y están constituidas por recursos materiales, financieros y humanos, de tal forma que administrarlos ha sido desde siempre una necesidad de todo tipo de organización. Las personas nacen, crecen y mueren dentro de las organizaciones, dependiendo de sus diferentes características y estructuras.

La administración es la conducción racional de las actividades de una organización, con o sin ánimo de lucro e implica la planeación, la dirección y el control de todas las actividades, por lo tanto, la administración es imprescindible para la existencia, supervivencia y éxito de las organizaciones, por ello, la Teoría de la Administración Pública consiste en el estudio de los aspectos administrativos del Estado, a ella le atañen los principios que explican, de manera general,

el ser y el devenir de la administración pública. El ser de la administración pública consiste en los elementos esenciales que la constituyen; el devenir es su evolución hasta el presente. (Guerrero, 1997)

A partir de “El estudio de la administración” de Woodrow Wilson (1856-1924) en el que considera importantes cuestionamientos acerca del papel y funciones propias de la administración en una democracia, planteando como objeto del estudio, por un lado, descubrir qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y por otro lado, cómo puede hacerlo con la máxima eficacia y al mínimo costo posible, sea de dinero o de esfuerzo. Para él, la administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público, ya que cada aplicación particular de una ley es un acto administrativo, mas no la ley, que está por encima de él. (Shafritz, et al, 1999)

### **1.1. Relación entre la administración pública y teoría de la organización**

Las organizaciones constituyen realidades conformadas por múltiples dimensiones, por una parte su estudio ha generado diversas corrientes o visiones, en segundo lugar, las organizaciones constituyen el objeto de estudio de diversas disciplinas, de allí que la teoría y el campo de la organización sea considerada como una ciencia social de segunda generación como señala Stefano Zan (1989)

La teoría de la organización es una teoría joven, todavía le falta madurar como teoría, consolidar sus principios y paradigmas; la creciente influencia de la microeconomía como instrumento básico a aplicar a la teoría de la organización se hace cada vez más notable, ya que las organizaciones son un sistema abierto, interrelacionado con el entorno con el que intercambian recursos, información, tienen objetivos que cumplir y están compuesta por una serie de recursos técnicos y humanos que requieren orden y coherencia con el medio. (Guerrero, 1997)

La teoría de la organización busca “reconstruir, mediante un análisis empírico, las regularidades en el comportamiento que caracterizan a las relaciones entre una pluralidad de variables organizativas, partiendo de la convicción de que independientemente de los fines que cada organización persiga y de los sectores específicos en los que opere, ésta tendrá en todo caso comportamientos típicos y recurrentes, precisamente por ser una organización.” (Zan, Op. Cit.).

En cuanto al estudio de la administración pública como realidad organizativa, la revisión de aspectos jurídicos, económicos, sociológicos y politológicos por sí solos, parecen insuficientes toda vez que “la administración pública ha adquirido nuevas funciones y objetivos que han originado sustanciales cambios en su composición y estructura, de tal forma que la aproximación organizativa parece ineludible.” (Ramió, 1993).

Con estas características tan propias de la administración pública como organización, un problema doctrinario frecuente ha sido el del mecanismo de acercamiento entre las administraciones públicas y la teoría de la organización, es decir, la determinación sobre si las organizaciones públicas y privadas difieren significativamente o no. Otros autores como Ramió y Stefano Zan también revisan esta discusión y explican que una primera postura considera que todas las organizaciones son fundamentalmente idénticas en cuanto a elementos, características y problemas.

Una corriente considera que independientemente de las diferencias, las organizaciones reproducen las mismas dinámicas y comportamientos. Una segunda corriente señala que las organizaciones son todas diferentes, y que en consecuencia es inútil buscar regularidad en el comportamiento de cada organización, en ella se distinguen las organizaciones gubernamentales o públicas de las privadas, como idea de gran importancia en el estudio de la administración pública, y ha contado entre sus partidarios a importantes autores como Appleby (1945) (1949); Dahl (1947); y Waldo (1948).

El pensamiento organizacional es difícil de integrar, no obstante se construye una breve reseña de los principales planteamientos de la teoría de la organización que contribuyan a entender los principios de eficiencia y eficacia en las organizaciones. A partir de la teoría clásica a principios del siglo XX, la teoría de sistemas que surge en los 60 y posteriormente en los 70 con el nacimiento de la teoría de las contingencias se cuenta con un marco integrador y unitario, enriquecido con la teoría neorracionalista y las teorías orientadas al comportamiento.

## **1.2. Antecedentes de la administración pública**

La filosofía tuvo gran influencia en las primeras manifestaciones de la administración: en Grecia, Sócrates con sus teorías del Estado, expuso la importancia de la administración del gobierno; Platón en "*La República*", planteó los principios sobre la forma democrática del gobierno y la administración de los negocios públicos; y Aristóteles, en su libro "*La política*" explicó tres formas de administración pública: la monárquica, la aristócrata y la democrática.

La civilización romana demostró la puesta en práctica de la administración, la cual se expresó en la gran expansión del imperio y en las actividades del gobierno, asimismo los romanos crearon el derecho universal sentando las bases fundamentales del derecho administrativo.

En la Edad Media Maquiavelo expuso cuatro principios para la supervivencia de cualquier organización: 1. La aprobación de las masas plantea la jerarquía de la autoridad; 2. La cohesión reconoce la necesidad de que el pueblo conozca lo que puede esperar del gobierno y lo que éste puede esperar de aquél; 3. A través del liderazgo, el gobierno es un administrador y debe conducir

al pueblo hacia el logro de los propósitos más elevados; y 4. El derecho a la supervivencia, cuando la supervivencia está en peligro, el gobierno, debe tomar las medidas pertinentes.

Ya en el siglo XVII Francis Bacon (1605) aporta a la administración el principio de la prevalencia de lo accesorio; Thomas Hobbes (1651) planteó la teoría del origen contractualista del Estado, el Estado impone el orden y la organización en la vida social; y Jacobo Rousseau (1762) desarrolló la teoría de la contratación social.

Después de la organización feudalista viene el período de las revoluciones, y a partir de 1776 se presentan situaciones, problemas y variables que dan lugar a la teoría clásica de la administración. Nacen los primeros movimientos para despertar conciencia en relación con los problemas administrativos y aparecen varios pioneros de la administración como Charles Babbage, (1883), Andrew Ure, (1835), Adam Smith, (1776) y Alfred Marshall, quienes aportaron valiosas ideas a la administración. Karl Marx, (1867) expuso que todos los fenómenos históricos son el producto de las relaciones económicas entre los hombres.

A finales de los años 20 y comienzos de los 30 del siglo XX, se crea la moderna ciencia de la administración, con Fayol (en Francia) y Taylor (en EE.UU) como sus principales exponentes en la teoría de Ford (en EE.UU) en la práctica. El tipo de organización de este período es la organización internacional que aprovecha las ventajas a su alcance, como son las economías de escala, para desarrollar sus mercados, y aparece con mayor presencia la intervención del Estado en la economía.

En ese tiempo, la especialización del trabajo tuvo sus raíces en la obra de Frederick Winslow Taylor y Adam Smith; ellos demostraron cómo el rendimiento puede ser mejorado reestructurando el trabajo en funciones de especialización. La normalización fue el secreto del éxito para Henry Ford, haciendo posibles significativas reducciones en los costos.

### **1.3. Las teorías de la organización**

La teoría de la organización ha avanzado por medio de rupturas, vicisitudes que le otorgan una especificidad propia como disciplina en pos de un objeto multifacético, multideterminado y cambiante. (Ibarra y Montaña, 1989). A las rupturas del enfoque convencional, que privilegian ciertos aspectos del fenómeno, se superpone el análisis y la gestión de un conjunto de procesos considerados como fundamentales en la organización, aunque analizados generalmente de manera aislada. No obstante, hay que señalar que la incorporación de estos procesos parte del enfoque convencional que considera la primacía del individuo en el acto organizacional.

La primera de estas teorías es la clásica, burocrática o mecanicista, como se le conoce también, y su creación y desarrollo surge por el aporte de varias personalidades entre las que se destaca Adam Smith, cuya contribución sobre los aspectos relacionados con la división del trabajo tuvieron incidencia en la economía del tiempo y del trabajo; y Robert Owen, (1817), con sus argumentos sobre el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y la influencia de éstos en el incremento de la producción y las utilidades.

Aunque en esta época inicia la creación de las grandes empresas en los Estados Unidos, las estructuras organizacionales dominantes enfatizaban el centralismo, la división del trabajo y la importancia de distinguir las tareas administrativas de las operativas. Con la escuela clásica se llegó a la conclusión de que el ser humano se motivaba por sus necesidades económicas, cuestión que fue refutada por el movimiento conductista al plantear que el hombre se motivaba por sus necesidades sociales y que la compulsión del grupo también era un factor importante.

La Teoría Científica realizó los primeros esfuerzos sistemáticos para estudiar el trabajo con un método, planteaba que la tarea de los administradores consistía en analizar y estudiar la forma de hacer más eficiente el esfuerzo humano.

Sin duda, los grandes pioneros del pensamiento administrativo moderno son Frederick Taylor, (1911) y Henry Fayol, (1916), padres de la administración como ciencia, a partir del siglo XX sobre la base de los aportes de ellos y de Luther Gulick ,(1912), Frank y Lilian Gilberth, (1911, 1920) así como James Mooney, (1939), en Estados Unidos; y en Gran Bretaña Lindall Urwick, (1920) y Oliver Sheldon, (1923). El rango de mayor importancia fueron los aportes de Frederick Taylor con tres elementos fundamentales: 1.- El estudio del trabajo (organización y programación del trabajo) “desarrollo de una ciencia” y “distribución equitativa del trabajo”; 2.- La selección técnica e instrucción del trabajador, “selección y desarrollo científico del obrero”; y 3.- El control (por parte de los administradores) del trabajo (ejecutado por el obrero). “cooperación cordial entre administración y obreros”.

Como parte de esta teoría se ubican también los trabajos de Henry Gantt, (1913), quien es conocido entre otras cosas por la creación de su famosa “Gráfica de Control de Avances de Proyecto”. Sus trabajos se enfocaron a la necesidad de desarrollar una mutualidad de intereses entre la administración y los trabajadores mediante una cooperación armónica. Producto de estas dos influencias surgieron dos conceptos: el humanismo y la bonificación por tarea.

Aunque quizá haya sido mejor conocido por su desarrollo de métodos gráficos para establecer programas de trabajo y hacer posible un mejor control administrativo, que posteriormente se ampliaron también a los aspectos de la producción, Gantt realizó valiosas aportaciones a la

administración en donde destaca su interés por los principios administrativos para la creación, mantenimiento y operación de una empresa industrial, así como la ampliación y desarrollo de las ideas de Owen sobre la calificación del trabajo de las personas.

Max Weber, (1920), con su concepción burocrática sobre la administración, planteaba que una jerarquía bien definida con conceptos, reglas y normas precisas contribuía al desarrollo y rendimiento de la organización. Consideró una forma de organización social, política y económica, que a su juicio constituye el instrumento fundamental del progreso social en el mundo occidental, donde la burocracia juega un papel determinante. Las principales características de la organización burocrática de Weber tuvieron una influencia en los trabajos de Fayol.

Durante la década de 1930, coincidiendo con la crisis mundial y la crisis de 1929, apareció en Europa, más específicamente en Francia, la teoría funcional de Fayol para transformar el pensamiento administrativo con la idea de que toda organización estaba basada en 5 funciones básicas: seguridad, producción, contabilidad, comercialización y administración, además de 14 principios que deberían ser observados para operar con eficiencia.

También dentro de esta teoría tiene un lugar Harrington Emerson, ingeniero que popularizó la administración científica y desarrolló los primeros trabajos sobre selección y entrenamiento de los empleados. Los principios de rendimiento por él formulados se describen en su libro *The Twelve Principles of Efficiency*. (Chiavenato, 1994)

Henry Ford ha sido quizá el más conocido de todos los precursores de la administración moderna, aunque algunos autores lo consideren parte de la escuela de la administración científica. Ford hizo un constante perfeccionamiento de sus métodos y procesos a través de la racionalización de la producción, creó la línea de montaje, lo que le permitió la producción en serie, esto es, el moderno método que permite fabricar grandes cantidades de un producto determinado estandarizado. Adoptó básicamente tres principios: intensificación, economicidad y productividad; los cuales se presentan en su obra *My Life and Work*.

Enriqueciendo la aportaciones de Fayol, entre muchos otros logros en el campo de la administración pública, Luther Gulick (1943) es quizás mejor conocido por las funciones del poder ejecutivo representado en las funciones de la administración (PODSCP): 1. Planear (P): Pensar acciones y métodos para lograr los propósitos; 2. Organizar (O): Crear la estructura de la organización; 3. Asesorar (S): Crear condiciones favorables para el trabajo por medio de la capacitación; 4. Dirigir (D): Tomar decisiones e implementarlas; 5. Coordinar (CO):

Interrelacionar las partes de la organización; 5. Informar (R): Comunicar la información para su aplicación; y 6. Presupuestar (B): Contabilidad y control de la forma fiscal.

Por su parte, Lyndall Urwick, (1943) recopiló, sistematizó y divulgó todo un conjunto de conocimientos sobre administración integrados en una especie de filosofía de la organización y desdobra los elementos de la administración en siete funciones: investigación, previsión, planeación, organización, coordinación, mando (dirección) y control. Su mayor mérito fue el de haber consolidado los conceptos y principios desarrollados por Fayol en su aportación más importante, “Elementos de la dirección”. Tanto Gulick como Urwick profundizaron en uno de los elementos clave de las organizaciones: el desarrollo horizontal (especialización) y el desarrollo vertical (jerarquía), así como los mecanismos de coordinación y control.

James D. Mooney, (1947) publicó su libro *The Principles of Organization*, en donde se trata lo referente a la teoría clásica, complementando el trabajo de Fayol y agregándole una nueva dimensión. La experiencia personal de Mooney lo condujo a pensar que existían leyes naturales de la organización, a estas leyes les llamó principios, los cuales trata de describir por medio de la lógica.

Con el advenimiento del enfoque humanístico en 1930, la teoría administrativa sufrió una verdadera revolución conceptual, se hizo una transferencia del énfasis puesto en la tarea y en la estructura organizacional, al énfasis en las personas que trabajan o que participan en las organizaciones. Con este nuevo enfoque de la administración, la preocupación por la máquina, por el método de trabajo y por la organización formal y los principios de administración, ceden prioridad a la preocupación por el hombre y su grupo social.

Las aportaciones en la teoría de los sistemas cooperativos de Chester Barnard, (1938) en su célebre *The Functions of Executive*, presentó una nueva teoría organizacional concibiendo a las organizaciones como sistemas cooperativos, no como productos mecánicos de diseños de ingenieros de la eficiencia. Según Barnard, para alcanzar los objetivos las personas no actúan solas, se relacionan. Es mediante la cooperación y la participación de las personas que las organizaciones surgen cuando estas son pequeñas, como es el caso de las empresas familiares, los objetivos coinciden con los de las personas y por lo tanto la cooperación está asegurada y a medida que las organizaciones crecen, el conflicto aparece. Para evitar el conflicto habrá que generar incentivos, la tarea del ejecutivo, por tanto, es promover la participación. Para Barnard una persona debe ser eficaz para poder lograr los objetivos de la organización y eficiente para conseguir sus propios objetivos.

Gracias al desarrollo de la psicología surge la teoría de las relaciones humanas en los Estados Unidos de América. Entre quienes contribuyeron a su nacimiento: William James, (1912); Follet, (1918); Mayo, (1920); Morris Viteles, (1923); John Dewey, (1940); Maslow, (1954); McGregor, (1957); Herzberg, (1966); además de la cual se desarrollan en un largo periodo de 1920 a 1966. Se inicia con los experimentos en la empresa *Western Electric's Hawthorne*, quien descubrió la importancia de los grupos informales, tratando de aplicar los principios de *Taylor* (Término atribuible a Henry A. Landsberger en 1955, cuando analizaba antiguos experimentos realizados entre los años 1924 y 1932).

Sus estudios son conocidos en el mundo de la administración, como los estudios de *Hawthorne*. En dicho experimento fue formado un grupo experimental. Mayo varió los periodos de descanso haciéndolos más largos, reduciendo los días de trabajo, acortando las semanas laborales y proponiendo cortes para tomar café. Aunque deliberadamente redujo el tiempo productivo y deterioró las condiciones ambientales reduciendo las horas de trabajo, los resultados fueron consistentes: un crecimiento del nivel de productividad de los empleados y menos fatiga en las personas estudiadas. La conclusión sobre esta aparente contradicción de los principios taylorianos fue que los aspectos emocionales del trabajo resultan más importantes que los físicos, y que la participación social de los trabajadores es un componente fundamental de la productividad, en términos históricos administrativos. Los experimentos evidenciaron que existen en las organizaciones grupos sociales que tienen una cultura propia.

El estudio de los aspectos sociales y humanos condujo con el tiempo a valorar las motivaciones de los individuos y los grupos en las organizaciones, en este marco se ubican los trabajos de Abraham Maslow, (1943), quien propuso una teoría general de las motivaciones humanas que funciona a través de una jerarquía ordenada: necesidades básicas, de seguridad, de estima social, de reconocimiento y de autorrealización. La importancia del trabajo de Maslow radica en que trascendió el trabajo de los teóricos de las relaciones humanas, al indicar que el hombre no sólo desea pertenecer a un grupo, sino que busca ser reconocido y auto realizarse a través de ello. Otro de los pensadores que destacó por sus aportaciones a este campo fue Kurt Lewin, (1947), quien contribuyó en el área de la dinámica de grupos, indicando que el ambiente tenía una influencia capital sobre las personas.

En sus trabajos, Mary Parket Follet, (1924) enfatizó la importancia que tiene la coordinación de los esfuerzos de grupo en el desempeño eficiente de una tarea, destacando que la tarea de un administrador es descubrir las motivaciones de los individuos y los grupos.

Max Weber fue indiscutiblemente el autor más influyente en su época sobre la teoría de la organización. Propuso la burocracia como la forma “ideal” de organización, una alternativa racional y eficiente. Identificó las características fundamentales: 1) la burocracia está organizada como una jerarquía de mandos, 2) los burócratas son remunerados mediante un sueldo y no reciben gratificaciones por servicios, 3) la autoridad de la burocracia proviene de su cargo y determinada por éste, 4) el nombramiento responde a méritos probados, no a recomendaciones, 5) las decisiones se toman de acuerdo con unas reglas estrictas preestablecidas y 6) las burocracias actúan mediante la aptitud técnica y mantienen un registro de sus actuaciones.

En su obra *The theory of social and economic organization*, Weber (1921), sostiene que la forma más eficaz de organización es parecida a una máquina, se caracteriza por reglas, controles y jerarquías y es impulsada por la burocracia. La forma organizativa que resulta de aplicar la autoridad legal es el modelo de organización burocrático, cuyos rasgos distintivos son: las relaciones entre los miembros del grupo son impersonales y están regidas por criterios formales. Cada persona actúa de acuerdo a lo que el puesto que ocupa demanda de ella. La división del trabajo y la especialización son requisitos del funcionamiento eficaz, cada puesto tiene definidas las tareas que debe llevar a cabo, y las responsabilidades de empleados y directivos son acordes a dichas tareas.

La escuela neoestructuralista o institucional, que arranca de los planteamientos teóricos weberianos toma en consideración tanto los aspectos formales e informales de la estructura organizativa como los problemas de la colaboración y del consenso, los de poder y conflicto, los de la importancia de las recompensas materiales y sociales, así como las relaciones entre organización e individuo y entre organización y ambiente.

Philip Selznick, (1948) postuló que los individuos dentro de las organizaciones pueden mantener metas dicotómicas, lo que hace que sea difícil que las organizaciones y los empleados tengan los mismos objetivos implícitos y racionales, afirmando que las organizaciones deben dotarse de mecanismos llevando a cabo un proceso de cooptación para absorber nuevos elementos en su cúpula directiva como medio para evitar las amenazas y asegurar cierta estabilidad y capacidad de supervivencia.

Robert King Merton, (1975) estudió el ideal burocrático pensado más en el “deber ser” que en el “ser”, poniendo de manifiesto disfunciones generadas por la confrontación entre las estructuras y las personas. Fue precursor del análisis neoestructuralista sobre la burocracia, planteó el conflicto inevitable entre el individuo tanto con los métodos como con los objetivos formales de la

organización, ya que ésta suele exigir a sus miembros un tipo de comportamiento que impide su autorrealización y autonomía.

Los neoestructuralistas siguieron tres líneas básicas de análisis: los trabajos de Merton, (1949), Selznick, (1948) y Gouldner, (1950), quienes realizan un examen crítico del modelo weberiano fundamentado en el pragmatismo y llegan a su máxima expresión con Michel Crozier, (1963), al considerar que la burocratización es una manifestación patológica de los sistemas organizativos que comporta lentitud, ineficacia, bloqueos decisionales, rigidez de comportamientos, escasa adaptación a los cambios del entorno y que frena el proceso de racionalización.

Dentro del mismo neoestructuralismo está la teoría de las contingencias, cuyo principal exponente fue Joan Woodward (1965), quienes adoptaron los enunciados conceptuales y metodológicos de la teoría general de sistemas utilizando conceptos tales como: entorno, sistema, subsistemas, entradas, salidas, homeostasis, entropía, retroalimentación, etc.

La teoría general de sistemas estudia las organizaciones como sistemas sociales que se encuentran en sistemas que se interrelaciona y afectan mutuamente, el origen de este enfoque se remonta a las concepciones aristotélicas de causa y efecto y de que todo entero forma parte de otro mayor. Esta teoría es una parte de la teoría general de sistemas y surge con los trabajos realizados por Ludwig Von Bertalanffy, (1950 y 1970). Los supuestos básicos de la teoría general de sistemas proponen una tendencia para integrar a las diferentes ciencias, de esta manera se puede profundizar en el estudio del conocimiento científico. Como teoría mantiene tres premisas fundamentales: primero, los sistemas están dentro de otro sistema, por lo tanto se consideran subsistemas; en segundo lugar tenemos que los sistemas son abiertos y por lo tanto se enfrentan a un ambiente de otros sistemas, y por último, sus funciones dependen de su estructura, de cómo están constituidas para adaptarse al medio ambiente.

De estas ideas surgieron dos escuelas en el campo de la administración: la teoría matemática o cuantitativa, que utiliza la teoría de la decisión y la investigación de operaciones, continuando con la teoría de las tecnologías de la información y la comunicación (*TIC's*), herramientas que le permiten crecer por estos vastos campos del conocimiento; y por otro lado, la propia teoría de sistemas aplicada a las organizaciones. Dicha teoría incorpora la idea de que las organizaciones son sistemas abiertos que están constituidos por subsistemas que se relacionan con el medio ambiente.

Varias de las técnicas de la teoría cuantitativa se agrupan bajo la investigación de operaciones, las técnicas cuantitativas se aplican a la administración, principalmente en las decisiones estructuradas y programables. La investigación de operaciones ofrece un amplio espectro de técnicas para los

más variados contextos: ambientes de certidumbre, de riesgo, inciertos y hostiles. La idea de la aplicación de estas técnicas es optimizar las decisiones, minimizando costos y/o maximizando beneficios. El resumen del postulado de esta teoría es: “la mejor forma de organización es la que coordina armónicamente los diferentes subsistemas que definen el sistema organizacional”.

Los psicólogos Daniel Katz y Robert Kahan, (1966) propusieron un sistema insumo-producto, desarrollaron un modelo de organización más amplio y complejo a través de la aplicación de la teoría de sistemas de Bertalanffy y de la teoría de las organizaciones. Para ellos la teoría organizacional clásica tenía un concepto de sistema cerrado, por lo que no podía explicar en forma adecuada los fenómenos sociales. Por lo tanto, en sus estudios psicológicos de la estructura social prefirieron utilizar la teoría de sistemas, y consideraron que todos los sistemas sociales generan una pauta de actividades que se repite constantemente. Realizaron un análisis sistémico de la recurrencia de las actividades mediante un modelo de tres pasos básicos para todos los sistemas: Insumos, la transformación de energía dentro del sistema y el producto.

Posteriormente Fremont E. Kast, y James E. Rosenzweig, (1972), en su modelo consideran que el enfoque de sistemas ofrece una base para unir las teorías de la organización y la administración, ya que permite visualizar la organización total en interacción con su medio ambiente. Definen a las organizaciones como sistemas sociotécnicos, abiertos e integrados por varios subsistemas y describen cinco subsistemas de la organización: subsistema de objetivos y valores, subsistema técnico, subsistema estructural, subsistema psicosocial y subsistema administrativo.

Si las teorías clásicas de la organización (Taylor y Fayol) y las aproximaciones funcionalistas (Weber y Parsons) suponen la posibilidad de un conocimiento completo de las variables necesarias para obtener una acción racional orientada a fines, los aportes de March y Simon incorporan definitivamente el factor psicológico como básico para el estudio organizacional. El paradigma de un individuo racional capaz de tomar la mejor de todas decisiones posibles, se reemplaza por la consideración, empíricamente demostrada, de que el sujeto no cuenta con un conocimiento acabado de todas las alternativas posibles, sino que trabaja con modelos limitados, simplificadores de la situación real, que son producto de procesos cognitivos individuales en los que resulta determinante la información disponible del entorno como la proveniente de experiencias pasadas. March y Simon plantean la imposibilidad de la racionalidad organizacional, pues las mentes individuales que toman las decisiones poseen una racionalidad limitada.

En la teoría del comportamiento de March y Simon, (1961); March, (1965); Simon, (1979 y 1984), Herbert Simon, iniciador de esta línea de trabajo, considera el estudio del proceso de decisión como básico para explicar la tarea más importante de los directivos. Destaca que en una

organización los empleados de todos los niveles toman decisiones y que el proceso de decisión comprende tres fases que son: la investigación; la evaluación de oportunidades y de amenazas; y la evaluación de los datos que rodean al problema. Las decisiones que se toman en una organización pueden ser de diversos tipos; sin embargo, es posible clasificarlas de acuerdo a distintos criterios: el primer criterio tiene que ver con el ente de decisión, y en esta clasificación los niveles comúnmente considerados son el estratégico, el táctico y el operativo.

La conclusión a la que arriba Simon es que el modelo racional de toma de decisiones como objetivo de optimización de los recursos organizacionales es irreal e inalcanzable, por ello propone un modelo de racionalidad limitada que deja de lado el propósito de encontrar la alternativa óptima y no tiene la necesidad de examinar exhaustivamente todo el abanico de alternativas posibles. El modelo de racionalidad limitada es la base sobre la que March y Simon constituyen su análisis organizacional (March y Simon, 1969).

En el nivel estratégico se agrupan las decisiones que involucran a recursos muy importantes de la organización, por lo cual están reservadas para la alta dirección, normalmente implican plazos largos y suele existir mucha incertidumbre. Las decisiones tácticas les corresponden a los mandos medios, son acciones que buscan cumplir los objetivos estratégicos y normalmente se requiere conocimiento técnico, pero tienen cierto grado rutinario. Las decisiones operativas se toman en los niveles más modestos de la organización, son las de día a día, rutinarias y repetitivas.

Existe otra forma de clasificación de las decisiones, para lo cual se distinguen dos tipos: Las decisiones programables que pueden seguir procedimientos establecidos mediante un conjunto de técnicas que tienden a la optimización; y las no programables que por su complejidad no tienen precedentes útiles, por lo que reconocen a la intuición y la experiencia como elementos de decisión.

La teoría neorracionalista de Simon y March tiene como punto central el análisis de la decisión en las organizaciones, rechaza la visión simplista del hombre económico (actor racional que busca la alternativa óptima). De acuerdo a este planteamiento el hombre no posee una racionalidad completa, sino que su racionalidad es instrumental, ya que goza de forma limitada de la capacidad de conocimiento, de cálculo y de anticipación de las alternativas que se le presentan. Su elección, por lo tanto, jamás será la óptima y habrá de conformarse con ser sólo la más satisfactoria.

En 1960 apareció *The human side of enterprise*, de Douglas McGregor, (1960), en el que formula las teorías X – Y, la primera alineada con el taylorismo, y la segunda bastante revolucionaria, relativa al comportamiento de los trabajadores. La teoría Y sostiene una imagen de trabajador capaz, responsable. Considera la importancia de que el administrador tiene que fijar una postura de capacidad para predecir y controlar las conductas de sus trabajadores subordinados. La forma

en que se dirigen las organizaciones depende en gran medida de lo que piensan los directivos con respecto al comportamiento de todos sus trabajadores.

La teoría X y la teoría Y establecen ciertas características sobre el comportamiento tanto de los directivos como de las funciones que realizan los empleados. La teoría X establece que el trabajador se siente fastidiado por el trabajo y lo evitará en cuanto pueda, por ello se otorgan incentivos o recompensa ya que por sí mismos no se harán responsables de realizar el trabajo. También se considera que los trabajadores deben ser controlados, obligados así como dirigidos y en su caso amenazados con castigos para que logren los objetivos organizacionales. El hombre común prefiere ser dirigido y así evitar responsabilidades, demuestra poca ambición.

La teoría Y hace las siguientes consideraciones, el trabajo no es desagradable, ya que puede ser la fuente de su autorrealización, los sistemas de participación y autoevaluación permiten comprometer a los trabajadores en sus funciones, y de esta manera alcanzar los objetivos organizacionales. El ser humano asimila las nuevas responsabilidades que se le asignan y es creativo para las posibles soluciones a los problemas que enfrenta la organización. Ante estas consideraciones, la teoría Y se ve limitada por los aspectos referentes a las prácticas administrativas de las organizaciones y la teoría X se basa en que la dirección y el control son ejercidos por medio de la autoridad.

Alfred D. Chandler (1962) realizó investigaciones históricas sobre los cambios estructurales de las grandes organizaciones, concluyendo que éstas pasaron por un proceso histórico que involucra cuatro fases distintas: acumulación de recursos, racionalización del uso de los recursos, continuación del crecimiento y racionalización del uso de los recursos en expansión. De la relación entre el entorno y el diseño interno de la organización surge una categorización dual de las organizaciones. Por una parte, las organizaciones mecánicas propias de entornos estables son organizaciones rígidas y jerarquizadas, por otra parte, las organizaciones propias de entornos variables (orgánicas), e incluso, turbulentos, son organizaciones flexibles, poco jerarquizadas y con sistemas de información muy potentes.

Para Richard Hall (1983) la estructura organizacional, sus formas y resultados, son el arreglo de las partes de la organización. Las organizaciones tienen reglas y procedimientos que gobiernan nuestros movimientos, también varían en el grado en que se les da autonomía a la gente y a las unidades. Las estructuras se constituyen y son constituyentes. La estructura de una organización no queda fija para siempre jamás, más bien, configura lo que sucede en una organización y a su vez es configurada por lo que sucede en la misma. Las organizaciones son conservadoras por naturaleza, la estructura no se rinde a una conformidad total pero también evita un comportamiento

aleatorio, y tienen tres funciones: 1. Se elaboran para alcanzar productos y objetivos organizacionales; 2. Se diseñan para minimizar o regular la influencia de las variaciones individuales sobre la organización, es decir, se imponen para asegurarse de que los individuos se ajustan a los requisitos de las mismas; 3. Son el ambiente donde se ejercita el poder, donde se toman las decisiones y donde se desarrollan las actividades de la organización.

La escuela de las ciencias políticas por su parte, plantea a través de los trabajos de Philip Selznick (1948) la falta de coherencia de las escuelas clásicas, ya que las organizaciones son fuentes constantes de intereses de grupo que se encuentran permanentemente en conflicto. Sin embargo, este conflicto, bien administrado, puede resultar funcional y positivo si se maneja adecuadamente.

Lo importante de los hallazgos de esta escuela fue descubrir que aun los empleados y los grupos de más bajo nivel tienen una cantidad de poder que frecuentemente se oculta, destruyendo la idea de que el trabajador es un sujeto inerte. Las organizaciones y empresas no son autónomas, o por lo menos no son suficientemente autónomas ya que necesitan todo tipo de recursos que pueden ser provistos por el contexto, dinero, maquinarias, equipos, personal, posibilidades de financiación e información.

Rensis Likert (1965) estudió el efecto que la actividad de los supervisores tiene en la satisfacción y desempeño en el trabajo de los empleados. Para Likert el modelo de estilos de supervisión está conformado por cuatro estilos: El primero es el autoritario coercitivo que centraliza las decisiones y no se les permite a los empleados participar en la solución de los problemas; el segundo es el autoritario benevolente, en él se centralizan las decisiones en la alta dirección y esporádicamente se le permite discutir a los trabajadores los problemas específicos de trabajo; el tercero es el consultivo en donde sí se toman en consideración las opiniones de los trabajadores al momento de tomar las decisiones por parte de la alta dirección; y el cuarto estilo de supervisión es el participativo en donde los niveles inferiores de la organización cuentan con la capacidad de tomar decisiones.

En la primera mitad del siglo XX surgió el desarrollo organizacional como una estrategia de cambio en las conductas, que intenta cambiar las creencias, los valores y en su caso las estructuras para adaptarse mejor a las nuevas tendencias. Se llevó a cabo un movimiento dentro del ámbito de la psicología que sentó las bases del estudio de los grupos. Kurt Lewin, (1946) aportó significativamente en el estudio de los grupos, encontrando que el ambiente de la organización tiende a cambiar cuando se modifican los procesos e introdujo sus ideas del cambio planificado.

No hay una regla que establezca cuáles pueden ser los pasos a seguir en la implantación de desarrollo organizacional, pero se establecen generalmente las siguientes: 1. Reconocimiento, se

evalúan algunas consideraciones preliminares entre el consultor y el cliente dueño de la organización; 2. Diagnóstico, se establece el problema clave y las partes o unidades dentro de la estructura que piensan cambiarse; 3. Planeación, se basa en el diagnóstico para que queden definidos los objetivos que se persiguen para el cambio; 4. Actuación, se utiliza la estrategia de cambio, es decir, la puesta en marcha por etapas o fases, iniciando con la cultura organizacional, seguido de las habilidades gerenciales y la formación de equipos de trabajo; y 5. Evaluación, es la obtención de los resultados que se someterán a revisión para analizar las medidas de desempeño del sistema.

La tendencia de cambio es un imperativo y se persigue el mejoramiento de la eficacia, mejoramiento de la gestión del cambio y mejora de la integración que existe entre las personas con las metas y objetivos de la organización. El desarrollo organizacional implica encontrar los efectos para establecer las acciones adecuadas que sean planeadas para cambiar la cultura, con ello, los valores, las formas ya establecidas en las relaciones humanas y laborales, para que se logre un sentido de pertenencia real.

En 1962 Alfred Dupont Chandler realizó una de las más serias investigaciones históricas sobre los cambios estructurales de las grandes organizaciones, lo que le permitió crear las bases de la teoría de las contingencias, haciendo énfasis en que nada es absoluto. Este enfoque plantea tener en cuenta el aspecto situacional, así como las circunstancias, para que las decisiones sean adecuadas. Consiste en la relación de la actividad organizacional con los cambios en la sociedad, el ambiente y su relación con la estructura. Su importancia radica en conocer el contexto en el que se desenvuelven las organizaciones para adaptarse a los aspectos cambiantes del ambiente sea interno o externo.

La estructura es un medio para que la organización opere la estrategia y ésta es su comportamiento frente al ambiente. Si la estructura no sigue a la estrategia, el resultado final es la ineficiencia. Las variaciones pueden presentarse con frecuencia y en cualquier aspecto, elemento o área de la organización, la tecnología y su relación con la estructura en la teoría de la contingencia cobran relevancia porque son dichos factores los que permiten un desempeño mejor en la organización y una mejor relación de sus empleados en sus centros de trabajo. La organización, o sistema total, puede ser entendida en términos de conjunto de sistemas que, a su vez, pueden subdividirse en otros sistemas. Estos sistemas o subsistemas generan una compleja red de relaciones de interdependencia.

La teoría de la acción de Talcott Parsons (1951) tiene su origen en la obra de Max Weber sobre la acción social, escogió el termino acción porque tenía una connotación diferente a la de conducta.

Conducta implica una respuesta mecánica a los estímulos, mientras acción entraña un proceso mental activo y creativo. El proceso de diferenciación de toda sociedad se compone de una serie de subsistemas que se diferencian por su estructura y por su significado funcional para el resto de la sociedad. Por ello, la alta dirección en la organización no busca legitimar a la misma, sino más bien en operar como si fuera un radar para estar percibiendo sensorialmente todo lo que esta y en qué medida se puede sacar provecho de ello, o en caso contrario, prevenir ser afectado por situaciones adversas. La dependencia de una organización respecto del contexto depende de tres factores principales según Jeffrey Pfeffer y Selznick, la primera de ellas tiene que ver con la importancia del recurso y la segunda con qué grado de discreción tienen aquellos que controlan el recurso, la tercera tiene en cuenta si el control que tiene el tercero sobre el recurso es de tipo monopólico u oligopólico.

Para los promotores de esta teoría las variables tales como el poder, la administración del conflicto y las tensiones políticas y sociales son elementos del entorno, es por ello que la competencia central de los gestores se concentra en la gestión del conflicto y la negociación. El modelo racional-burocrático y el modelo político se diferencian casi en todos los aspectos. El primero busca la certidumbre, la claridad y la eficiencia como clave del éxito. En el modelo político la incertidumbre es una variable del entorno, la información suele ser ambigua y las metas generalmente son inconsistentes.

La teoría de los recursos y capacidades (Barney, 1991) explica las fortalezas y debilidades internas de la organización. Según esta teoría, el desarrollo de capacidades distintivas es la única forma de conseguir ventajas competitivas sostenibles. Los recursos y capacidades cada día tienen un papel más relevante para definir la identidad de la organización. En el entorno actual (incierto, complejo, turbulento, global), las organizaciones se empiezan a preguntar qué necesidades pueden satisfacer, más que, qué necesidades quieren satisfacer, esta es una de las ideas fundamentales de esta teoría.

El análisis de recursos y capacidades de la organización se convierte en un instrumento esencial para el análisis interno y la formulación de la estrategia de la organización. Plantea que la organización es un conjunto de recursos y capacidades que, en la medida en que suponen una ventaja para la misma, son consideradas como las "fortalezas" que han de ser apoyadas y que deberán guiar la elección de la estrategia. No obstante lo seductor de su propuesta presenta una serie de problemas y limitaciones, uno de los más graves es el de la confusión metodológica que ha llevado a la indistinción de conceptos clave.

Otra fuente de preocupación ha sido el definir las características que deben tener los recursos para tener la etiqueta de "estratégico". La falta de consenso y el desigual nivel de análisis en la

identificación de los recursos y capacidades son una constante en estos modelos. Otro problema de la teoría es la dificultad de hacer operativo este enfoque estratégico. El carácter intangible de los recursos y capacidades estratégicos en la nueva economía del siglo XXI hace muy complicado el diseño de indicadores de medición adecuados. El problema más serio de esta teoría es su negación del efecto del entorno.

Teoría del caos determinista (Cambell, 1993) es una colección de técnicas conceptuales matemáticas y geométricas que permiten definir a los sistemas complejos como dinámicos, no lineales y con elementos transaccionales. Originalmente la teoría fue desarrollada para caracterizar a sistemas que presentaban la noción matemática de caos. Por caos se entiende los sistemas que pueden ser encontrados entre ciclos que varían de lo periódico, lo totalmente impredecible y lo totalmente aleatorio.

Se refiere por lo general a sistemas que tienen un orden interno que nunca se replica a sí mismo. Las evidencias de los sistemas caóticos son prácticamente universales y se encuentran en el clima, los electroencefalogramas, los mercados de valores y la mayoría de los sistemas sociales entre ellos, los organizacionales. La teoría del caos determinista ha sido aplicada a un amplio rango de sistemas complejos dinámicos y no lineales que no reúnen las características matemáticas del caos. En los límites de este campo han ido apareciendo nuevas teorías tales como la teoría del no equilibrio (Loyre – Eileser, 1987), la teoría autoorganizada de Herbert Kaufman, (1995), la dinámica no lineal (Hilborn, 1995), los sistemas complejos (Lewin, 1992) o los sistemas complejos adaptativos, cada uno de los cuales integran a su vez los procesos deterministas, cáusticos y aleatorios. Es importante destacar que si bien todos los sistemas complejos o no lineales son caóticos, los sistemas caóticos no son lineales. Es por eso que suele afirmarse que la teoría del caos es un subconjunto de la teoría de la complejidad. (Cambell, 1993).

Teoría de los sistemas complejos adaptativos (Kauffman 1995). La complejidad es el estudio de los sistemas complejos adaptativos (SCA). Hay dos tipos de sistemas complejos: sistemas de complejidad decreciente y sistemas de complejidad creciente. Los primeros sistemas no tiene dificultad, el reto en los sistema de complejidad creciente consiste en la medición de la complejidad de sistemas dinámicos marcados por el tiempo, puesto que el tiempo es en los sistemas de complejidad creciente, factor de la complejidad misma. En realidad, la complejidad no es más que una medida del número de posibilidades de interacción de los agentes de un sistema. Los sistemas complejos son no lineales diferenciándose en aquellos en que sus elementos no tienen un fin o propósito (sistemas caóticos) y aquellos otros en que sus elementos sí tienen un fin. Esta finalidad o adaptación es el resultado de los ajustes continuos de sus elementos entre sí y con su

entorno más íntimo (sistemas complejos adaptativos). Pero para que estos ajustes se lleven a cabo es necesario la existencia de una jerarquía y unos procesos de comunicación y de control.

En los años 80 con mucha insistencia se comenzó a promover la calidad: ya lo habían estado haciendo Edwards Deming, (1986) y Joseph M. Juran en Japón, en los años 50, con magníficos resultados, ya que la gestión occidental prestó más atención al modelo japonés. En los 80 la calidad total, en los 90 el empoderamiento, y más allá de estas modas se mantuvo la psicología organizacional (porque una organización, ante todo, es un grupo humano con cultura y comportamiento propios), las finanzas (puesto que la organización es una entidad económica en pos de rentabilidad para los accionistas), la planificación (para que la organización elija su futuro en vez de sufrirlo), la competitividad (que es el fin de la acción organizacional), a la larga, solo sobreviven las organizaciones competitivas). Deming utilizó el muestreo aleatorio en sus trabajos y describió el ciclo ahora conocido como ciclo PDCA, que también lleva su nombre, el cual consiste en planificar (P), hacer (D), verificar (C) y actuar (A).

Philip B. Crosby enfatizó el compromiso de la dirección, el trabajo en equipo, la participación y el reconocimiento del personal y sugirió establecer como objetivo el cero defectos. Asoció la administración para la calidad con la prevención, por lo que propuso educar al personal para producir sin defectos. Consideró que la mejora de la calidad es un proceso, no un programa y recomendó usar el cero defectos como un estándar de la dirección.

Kauro Isikawa, (1986) expuso que el control de la calidad tenía como finalidad producir artículos que satisficieran a los consumidores, por lo que los fabricantes debían estudiar las opiniones y requisitos de los consumidores, y tenerlos en cuenta al diseñar, manufacturar y vender sus productos. Estableció el control de la calidad en todas sus fases: el trabajo, el servicio, la información, el precio, las utilidades y los costos. Impulsó el uso de siete herramientas estadísticas: el diagrama de Isikawa o causa –efecto, el diagrama de Pareto, la estratificación, la hoja de verificación, el gráfico de control y el análisis de correlación y dispersión.

La calidad, el liderazgo, la innovación, el espíritu de equipo o incluso el *empowerment*, no suponen en realidad novedades de los años 80, pero es en esta década cuando se profundiza en estos postulados y se empieza a hablar de todo ello con cierta intensidad. Existía ya entonces una considerable receptividad a las ideas que sostenían Drucker, Peters, Bennis, Belbin, Hersey, Blanchard, Rosabeth Moss Kanter, Schein, Porter, Handy y otros expertos, aunque también había lógicamente escepticismos y puntos de vista distintos. (Rivas, 2007).

En suma, la calidad puede entenderse como una filosofía de gestión centrada en las expectativas del cliente, a quien se provee de servicios y productos de calidad como resultado del mejoramiento

continuo de los procesos organizacionales. Estos involucran la participación del trabajo en equipo, la autocrítica y el reforzamiento de la identificación de los miembros de la organización con las tareas que desarrollan, ya que considerar a los individuos como eje fundamental para desarrollar las actividades permite alcanzar mejores niveles de productividad. En el ámbito público, la calidad debe vincularse con buenos resultados, con procesos transparentes, con responsabilidades compartidas, con productividad, con trabajo en equipo, con mejoramiento en el desempeño y servicio al usuario. La calidad en la gestión pública se identifica con la excelencia en el servicio e implica un cambio en las relaciones humanas, en la mentalidad y en la escala de valores (Crozier, 1992). La calidad se centra en la satisfacción del usuario y en buscar el mejoramiento continuo y dar a cada quien una responsabilidad. Para su aplicación en el sector público debe considerarse la posibilidad de definir la calidad de acuerdo al servicio público que se esté prestando; es decir, cada servicio resaltarán las cualidades de la prestación y cuáles se identifican con una política de calidad propia.

La escuela humanística donde el principal valor es el ser humano, dio origen a la psicología organizacional empresarial o conocida como psicología industrial; así como también pasa por la escuela estructuralista, que si bien considera que la burocracia como elemento humano es importante, lo estudia desde la perspectiva de la estructura de la organización y el rol que debe jugar cada burócrata dentro de la misma; y luego la escuela del comportamiento administrativo

Los beneficios de esta teoría de la organización son: 1. El análisis longitudinal o desarrollo organizativo tiene como puntos esenciales de interés el desarrollo a través del tiempo de las organizaciones; 2. El análisis interorganizativo encuentra su fundamento en la idea que cualquier organización está ubicada en un entorno con el que interactúa constantemente. Este entorno, en la mayoría de los casos, está constituido por otras organizaciones. 3. Economía institucional, una nueva forma de ver las organizaciones a través de sus transacciones y de los costos que éstas implican adoptando como principio rector, de todas las relaciones de intercambio, el de minimizar los costos de transacción. (Ramió, 1999)

Entre las aportaciones de autores con planteamientos que pueden denominarse como nuevas teorías de la organización o enfoques contemporáneos, que tienen un alcance más general y que se pueden proyectar en el mayor número y diversidad de organizaciones, están Stefano Zan (1988), quien considera que los aspectos de reciente surgimiento en el campo de la teoría de la organización son cinco: 1.- El análisis longitudinal o desarrollo organizativo. Este análisis tiene su fundamento en la evolución de las organizaciones: su nacimiento, su desarrollo (crecimiento, variación, decadencia) y su desaparición; 2.- El análisis interorganizativo parte de la idea que cualquier organización está ubicada en un entorno con el que interactúa constantemente. Este

entorno, en la mayoría de los casos, está constituido por otras organizaciones. Es una de las perspectivas que en términos cuantitativos ha generado un mayor número de estudios, sean éstos investigaciones empíricas o teóricas; 3.- En el concepto de red, que es el conjunto de relaciones interorganizativas, la utilidad de entender dichas interrelaciones radica en que éstas son las que condicionan y configuran los diseños estructurales y los comportamientos de las propias organizaciones. Estudios desarrollados en la misma línea de este paradigma científico son los elaborados por Karen S. Cook, (1977), así como Wiewel y Hunter, (1985). Las alianzas han pasado de ser una temática marginal de estudio a ser objeto de una especial atención. Aunque las investigaciones realizadas han sido motivadas por la gran importancia que han alcanzado las alianzas en la realidad empresarial, el desarrollo de nuevos paradigmas ha contribuido notablemente a profundizar en su estudio para todo tipo de organizaciones; 4.- La nueva economía institucional tiene su fundamento más claro y directo en los trabajos de Oliver Williamson, (1996) sobre los costos de transacción, también llamado modelo de la economía institucional (Premio Nobel de Economía 2009), es una nueva forma de ver las organizaciones a través de sus transacciones y de los costos que éstas implican adoptando como principio rector de todas las relaciones de intercambio, el de minimizar los costes de transacción. William G. Ouchi, (1980) hace una clara exposición de este planteamiento desde la teoría de las organizaciones, analiza desde la perspectiva de los costos de transacción, el mercado, la organización burocrática y los clanes, como formas alternativas de organizar las transacciones. Frente a la contraposición entre mercado y jerarquía, los clanes constituyen para Ouchi, (1985) la mejor forma de reducir el oportunismo en situaciones de ambigüedad, puesto que se basa en la confianza mutua y en las normas de reciprocidad entre las partes; y 5.- La cultura y el aprendizaje se basan en la triple concepción del término cultura que aparece en la literatura organizativa: La cultura como variable independiente; La organización como cultura; y La cultura de la organización.

La cultura como variable independiente tiene sus primeros estudiosos en los autores más importantes de la corriente neoestructuralista o institucional. Selznick, Gouldner, Blau y Crozier afrontan la cuestión. Su atención se centra en la influencia que ejerce la cultura más general de la sociedad sobre las organizaciones. Así, por ejemplo, la influencia que ejerce la cultura nacional sobre las organizaciones públicas. Otros estudios, entre los que destacan las aportaciones de Reis Louis (1983), han desplazado la atención de la cultura global de la sociedad hacia la cultura propia de la organización. Estas investigaciones estudian, bajo una perspectiva antropológica, toda la simbología generada por las organizaciones. La tercera vía de estudio de la cultura combina la cultura de la organización y los procesos de aprendizaje y de socialización organizativos. Se parte de la certeza de que la cultura organizativa está profundamente enraizada en la organización, de que es un producto de un proceso de aprendizaje organizativo. Tal y como considera Schein,

(1985), es el conjunto de las respuestas y de las formas de actuar propias de la organización que han demostrado funcionar como contestación tanto a los desafíos internos como externos de la organización. En definitiva, es aquel modo de ver las cosas que caracteriza a cada organización y que, a través de los procesos de socialización, es asumido por todos sus miembros.

La administración de la tecnología y la innovación se centra en reconocer que la inversión en la tecnología de una organización tiene una correlación significativa con la alta productividad y competitividad. La tecnología es la aplicación del conocimiento de manera sistemática a tareas prácticas y hace referencia a las herramientas que son usadas para la resolución de problemas. (Afuah, 2003). Los factores que hacen importante la administración de la tecnología son el crecimiento del conocimiento técnico que es generado por especialistas, científicos, el ciclo tecnológico es cada vez más corto porque los descubrimientos científicos y la demanda en los mercados requiere mayor innovación de los productos y que cada vez hay más países comprometidos con el avance tecnológico, lo que provoca intercambios o transferencias tecnológicas que den una ventaja competitiva a estos países. Por su parte la innovación es la aplicación original de un posible descubrimiento o de un invento que sea portador de progreso.

El enfoque tecnológico de la innovación tiene que ver con las nuevas formas de producir o fabricar, las innovaciones comerciales son las que se relacionan con la nueva presentación de un producto, o las nuevas formas de venta; el enfoque organizativo se refiere a las nuevas formas de establecer procedimientos o procesos que tengan que ver con la eficiencia administrativa, por último mencionar las innovaciones institucionales que se dan en el ámbito público y tratan de promover el avance en lo económico y social. Abernathy y Utterback proponen un modelo cíclico que fue inspirado en el modelo de ciclo de vida del producto: nacimiento, crecimiento, maduración y declinación, pero en éste la unidad del análisis es la línea de productos y su proceso de producción de acuerdo a este modelo, cuando un producto nuevo surge, también surge un patrón predecible de desarrollo tecnológico.

La administración estratégica establece determinantes de la competitividad, se adaptan nuevos modelos ante las situaciones económicas, políticas, sociales y tecnológicas básicamente. La administración estratégica incorpora nuevos conceptos, variables de estudio, la situación y los retos cada vez más complicados para establecer opciones de cambio. Henry Mintzberg separó los enfoques de la administración estratégica en dos grupos: normativo y descriptivo. El enfoque normativo recomienda un método para elaborar una estrategia: lo conciben los expertos y luego los trabajadores lo llevan a la práctica. El enfoque descriptivo trata de cómo se forman o se crean las estrategias y supone que las fases de formulación y ejecución interactúan y se recrean; no todas las organizaciones eligen sus estrategias deliberadamente, sino que emergen durante las

actividades. Se criticaba al enfoque normativo porque un grupo de expertos planificadores que no conocían la realidad de la organización hacían los planes, el personal que conocían las áreas no era tomado en cuenta durante la formulación de la estrategia.

En 1982 Michael Porter propuso un modelo para analizar la competencia en los sectores industriales que luego relacionó en la empresa con su modelo de la cadena del valor. Desde entonces influyó en los enfoques de la administración estratégica. Consideró que la esencia de una estrategia competitiva relaciona a una empresa con el medio ambiente, específicamente con la industria donde compete. La estrategia competitiva trata de establecer una posición ventajosa y sostenible considerando las fuerzas que determinan la competencia en el sector industrial. Para esto es necesario conocer las fuerzas y la forma en que se aplican en la competencia. El diamante de Porter es un modelo que propone el análisis de cinco fuerzas competitivas de la industria: la rivalidad de la industria, el poder de los compradores, el poder de los proveedores, el efecto de los productos sustitutos y los posibles competidores. Estas fuerzas determinan el nivel del margen de ganancias al influir en los precios, costos y decisiones de inversión.

En la actualidad la administración y la sociedad del conocimiento han sido favorecidos y reconocidos ante las situaciones complicada de los mercados, de la economía, del desempleo, de la baja productividad, de todos los problemas que enfrentan las organizaciones, por lo tanto, el conocimiento juega un papel muy importante en beneficio de las organizaciones con tendencias a lograr mejoras significativas, cambios tecnológicos, incremento en la productividad, en la creación de valor, en la competitividad y la innovación. (Rodríguez, 2011). Cuando se reconoce la falta de conocimiento o habilidad en las organizaciones, éste debe aplicarse de forma sistemática con la intención de saber cuál será el nuevo conocimiento que se requiere aplicar. La educación, la capacitación, el desarrollo, el uso de las herramientas tecnológicas son elementos fundamentales para cualquier país, para cualquier organización y la productividad es un reflejo de la forma en que estos elementos son aprovechados.

Es importante reconocer que se ha manejado teoría sobre el aprendizaje organizacional en donde se establece y se describen los procesos por los cuales los individuos aprenden, así como las organizaciones. El conocimiento tácito es difícil de difundir, ya que es creado a través de la experiencia de los individuos y se queda en la mente de la persona. El conocimiento explícito utiliza un sistema de símbolos y por tanto puede comunicarse más fácilmente, se basa en objetos que son palabras, números o formulas, objetos físicos cuando se encuentran en equipos, documentos y reglas cuando están establecidas en políticas y procedimientos. Para las organizaciones también existe un aprendizaje organizacional, que debe marcar cambios en las teorías de acción que siguen las organizaciones: interpretaciones de experiencias de fracaso o de

éxito, reconocer que ha permitido los resultados favorables, describir el ambiente organizacional, reflexionar ante las teorías utilizadas por la organización, análisis de experiencias de otras organizaciones y que todo esto pueda permitir un cambio en la organización.

Una sociedad del conocimiento es capaz de generar alternativas para su desarrollo y convertirse en portadora de un conocimiento que le permita obtener un mayor beneficio. Una sociedad del conocimiento tiene que significar que un país se fortalezca con agentes económicos más competitivos, que permitan elevar el nivel de vida. Cabe mencionar que las tendencias de la sociedad del conocimiento están ligadas a tres factores: la información de la sociedad, la globalización y la tecnología de vanguardia.

El modelo del *garbage can* de Cohen, March y Olsen, (1972), rechaza la idea unitaria de racionalidad y afirma que en las organizaciones converge una pluralidad de racionalidades administrativas generadas por diferentes ambientes, procesos y actores. Pero, además, esta pluralidad de racionalidades debe afrontarse en el marco de una ambigüedad extrema: ambigüedad de los objetivos, ambigüedad en la comprensión, ambigüedad en la historia y ambigüedad en la propia organización. Pluralidad de racionalidades y entorno ambiguo que conduce a plantear el proceso de toma de decisiones como un bote de basura donde convergen los problemas y las soluciones. El proceso de toma de decisiones se rige por la casualidad configurando diferentes combinaciones aleatorias.

Dentro de los paradigmas organizativos contemporáneos aparecen Shafritz, Ott, Morgan y Perrow, quienes introducen dos perspectivas que han alcanzado una gran difusión durante la última década del siglo XX.

El poder y conflicto en las organizaciones tiene sus orígenes dentro de la teoría de la organización en la corriente neoestructuralista (Crozier, Blau, etc.) en los años ochenta toma una gran fuerza en la literatura anglosajona (Perrow, Pfeffer, Bedeian, Daft, Daudi, Morgan, Mintzberg, etc.). Estos autores consideran que en las organizaciones existe una diversidad de fuentes de poder, pluralidad de actores con capacidad para ejercer influencia sobre los procesos decisionales, pluralidad de intereses y objetivos que configuran unas estrategias que generan coaliciones, actos, consensos, enfrentamientos y conflictos. Elementos y acciones que son fundamentales para entender las estrategias y acciones globales de las organizaciones.

El cambio organizativo parte de considerar el cambio como respuesta a los impulsos del entorno (teoría de las contingencias), el cambio de los patrones culturales (perspectivas culturales), el cambio generado por las relaciones dinámicas con otras organizaciones (análisis interorganizativo), o el cambio vinculado al ciclo vital de los entes organizativos (análisis

longitudinal). Plantean que el cambio pase a ser el objeto principal de análisis de la teoría organizativa. El estudio de la lógica de cambio (cómo cambian y por qué), la resistencia al cambio (qué fuerzas rechazan el cambio y por qué) y los agentes del cambio (qué actores son o pueden ser los catalizadores, dinamizadores y conductores del cambio).

Con todo y las consideraciones anteriores, no es posible comprender el sentido de la administración pública sin relacionarla al derecho administrativo, pues éste nace del derecho público y ambos derivan de la constitución del Estado, en donde se establecen las funciones de los administradores. Debido a que la sociedad no puede ejercer por sí misma sus derechos, hace uso de ellos mediante una multitud de agentes de las más diversas clases, jerárquicamente organizados, de aquí nacen los dos objetos del derecho administrativo: las funciones administrativas y las necesidades sociales a las cuales se aplican las mismas. Las funciones se dividen en dos clases: las de agenciar y las de administrar. Las primeras previenen y satisfacen las necesidades públicas y las segundas median en los conflictos entre los ciudadanos y la sociedad.

La diversidad de organizaciones, la variedad de partes o elementos que las componen, los diversos niveles bajo los cuales pueden ser abordadas para su estudio y su dinamismo, hacen de la teoría de la organización un objeto de estudio complejo

La Teoría de la Organización Convencional ha sido criticada por diversos aspectos. La crítica de Zey-Ferrell (1981), los más destacables son: la visión racional del funcionamiento de la organización, la gran importancia de las metas de la organización como poderosos ejes conductores de la organización, la visión de la organización como reproductora del status quo, la visión de la organización como sistema armónico en donde prevalece el consenso de intereses de conflicto, la visión ahistórica de la organización, el poco interés en el análisis de las relaciones de poder y la visión de la organización como sobredeterminada ambiental y tecnológicamente.

Es este conjunto de críticas el que ha abierto paso al desarrollo del estudio de las organizaciones. Los estudios organizacionales han acogido una buena parte de los diversos 'nuevos' enfoques bajo los cuales se estudian las organizaciones (Clegg y Hardy, 1996). Sin embargo, hay perspectivas que manteniendo una perspectiva crítica, no están relacionadas con los estudios organizacionales. Escuelas como el nuevo institucionalismo, ecología organizacional, ambigüedad organizativa, análisis estratégico, cultura en las organizaciones y psicoanálisis en las organizaciones, son hoy de las más relevantes para el estudio de las organizaciones.

De esta forma, se ha pasado de ver a la organización convencional e idealizadamente, como un espacio ordenado, armónico, monolítico, funcional, transparente, homogéneo y con fronteras bien

definidas a verla como un espacio multidimensional, donde se cruzan lógicas de acción distintas: técnica, económica, política, emotiva, cultural, etcétera; en la cual intervienen múltiples actores, con intereses propios que hacen del conflicto y el poder ingredientes básicos de su funcionamiento; construida sobre diversas estructuras y representando múltiples proyectos, difícilmente dissociables del resto de las demás construcciones sociales que conforman la vida cotidiana.

Lo que ha enseñado el estudio de las organizaciones hasta ahora es que no es la estructura, no es el ambiente, no es el comportamiento, no son los procesos, etcétera, sino la mixtura entre ellos lo que hace a la organización y, por lo tanto, lo que puede ayudar a definirla. Hemos concebido a las organizaciones por partes, y no obstante que proliferan nuevas formas de entenderla, el reto de una teoría de las organizaciones es iniciar el proceso inverso de reconstrucción de aquéllas y recuperación de éstas.

El llamado nuevo Institucionalismo o neoinstitucionalismo, representa un conjunto heterogéneo de enfoques que versan sobre las diversas relaciones entre institución y organización (o entre instituciones y organizaciones), y cuyo sustento se encuentra en nociones como individuo, actor, roles, identidades, comportamientos, reglas, regulación, construcción/constitución, ambientes, estructuras, racionalidad (limitada), costos, transacciones, entre las más destacadas.

En su visión integral el nuevo institucionalismo tiene sus antecedentes en las ciencias sociales, básicamente, en la economía, la sociología y la ciencia política. Las nociones institucionalistas en las disciplinas de la economía, sociología y ciencia política estaban ya presentes en autores como Veblen, Commons, Durkheim, Weber, entre otros. Sin embargo, Columbia y Carnegie Mellon fueron las escuelas que influyeron de forma determinante para el desarrollo de este enfoque. La primera representa el cimiento en lo sociológico y la segunda representa el cimiento en lo político y en menor medida, el cimiento en lo económico.

En la escuela de Columbia Selznick bajo la influencia de Merton, postuló una distinción entre institución y organización. Esto es, a través del tiempo las organizaciones se transforman en instituciones y pierden su carácter de instrumental (realización de metas), a la vez que se introducen en una lógica de supervivencia por el hecho mismo de la supervivencia independientemente del cumplimiento de sus objetivos y niveles de eficiencia.

En la escuela de Carnegie autores como Simon, March, Cyert y Williamson centrados en el estudio de la firma y la toma de decisiones, y bajo una perspectiva económica y psicológica. Específicamente, Simon es uno de los más influyentes, ya que el concepto de racionalidad limitada es, por un lado, parte de la columna vertebral del neoinstitucionalismo.

En la vertiente económica Oliver E. Williamson y Douglas C. North; a partir de las nociones de racionalidad limitada, oportunismo, incertidumbre y costos de transacción, se erigen como la corriente teórica que, matizando los postulados racionalistas de la teoría microeconómica, desplaza el foco de la ciencia económica de la esfera de la producción a la esfera del intercambio de los bienes económicos, ya que la economía del costo de transacción es un enfoque institucional comparado para el estudio de la organización económica donde se convierte a la transacción en la unidad básica del análisis.

La racionalidad limitada y el oportunismo implican que los contratos sean imperfectos, y que en el transcurso del tiempo alguno de los contratantes explote a su favor contingencias imprevistas por lo que los costos de transacción aumentan. Ante ello, la firma o jerarquía se erige como reductora de dichos costos. Por su parte, North desde una perspectiva histórica económica concibe a las instituciones como las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. De esta manera, el vínculo entre historia y economía, lo representan las instituciones.

Noción fundamental son los 'mitos' racionalizados, pero institucionalizados que legitiman a las organizaciones pero las hacen peligrar. De esta manera las organizaciones reflejan estructuralmente la realidad construida socialmente, así pues, entre más burocratizada se encuentre una sociedad, más mitos racionalizados rondarán en el ambiente y en la medida que esos mitos estén institucionalizados, más organizaciones formales habrá. Por otra parte, DiMaggio y Powell (1997) al igual que Meyer y Rowan, también se interesan en los efectos ambientales sobre la estructura organizacional, pero a diferencia de éstos, su énfasis radica en explicar la homogeneidad estructural. Para esto la conformación de los campos organizacionales y los tres tipos de mecanismos de cambio institucional: coercitivo, mimético y normativo resultan relevantes. Más que la institucionalización de la estructura, el interés está puesto en los factores que hacen que las formas estructurarles tiendan a parecerse y las maneras en que se conforman los campos organizacionales.

En contraste con esta visión 'macro', Zucker se mueve en una visión 'micro', es decir, se preocupa por los procesos de institucionalización a nivel de las relaciones interpersonales, pero dentro de un contexto sociocultural, pues la institucionalización es el proceso por medio del cual los actores individuales transmiten lo que socialmente se define como real y, al mismo tiempo, en cualquier punto del proceso el significado de un acto se puede definir, más o menos, como una parte dada por hecho de esta realidad social. La resistencia al cambio y el control social son nociones también

presentes en Zucker; en concreto, a mayor grado de institucionalización menor es la necesidad de control social directo y mayor es la resistencia al cambio.

Para Jepperson, (2001) la institución es un patrón a seguir; pero es seguido porque es construido socialmente. En tanto los intereses son construidos socialmente, son susceptibles de institucionalizarse. De esta forma la institución no sólo es construida sino construye; pero además no sólo es construida y construye, sino también regula.

March y Olsen son los principales representantes del neoinstitucionalismo político y tiene su nivel de análisis en el ámbito organizacional. De esta forma, versa sobre el entendimiento de la conducta y la toma de decisión, pero llega a ser muy histórico porque especifica que se acumulan reglas a través del tiempo y que la acción está basada en las reglas. Impulsa el entendimiento de cómo la conducta toma lugar, cómo los individuos y las organizaciones realmente se comportan.

Estos autores argumentan que la reforma institucional es un proceso de adaptación que ocurre con base en interacciones entre medio ambiente e institución. Por una parte, existe una inercia de las rutinas y otras prácticas institucionales que tienden a la estabilidad y, por otra, están las presiones que el medio ambiente ejerce sobre la institución para que cambie.

Desde la perspectiva sociológica el neoinstitucionalismo se pregunta qué es lo que regula la conformación de las estructuras organizacionales, mientras que desde la perspectiva política se pregunta qué es lo que regula el comportamiento de los individuos en un ámbito organizacional. Dicho ámbito organizacional se aloja en las instituciones políticas, La institución ofrece una variedad de reglas, ante las cuales los individuos deben interpretar cuál es la más adecuada, ante la situación en cuestión, en función de su rol o identidad. Para que las reglas sean seguidas, éstas deben hacer sentido a los individuos: la interpretación y construcción del significado es fundamental para la institucionalización de la acción y de las reglas. Así, ante la ambigüedad, inestabilidad y diversidad de preferencias, la lógica de la pertinencia se erige como reguladora y constructora de la acción. El reto radica en entender la transformación de las instituciones políticas en tanto formas de organización caracterizadas por la ambigüedad organizativa ya que la transformación institucional no es dictada enteramente por las condiciones exógenas ni controlable precisamente mediante acciones intencionales. En su mayor parte, las instituciones evolucionan por una serie de procedimientos relativamente mundanos, sensible a mecanismos de control parcialmente difusos

Para Jepperson algunos especialistas recurren al término institución sólo para referirse a asociaciones particularmente grandes o importantes. Otros parecen identificar a las instituciones

con los efectos ambientales. Y algunos simplemente usan el término como si fuera equivalente a los efectos “culturales” o “históricos”. No obstante las diversas interpretaciones acerca del término institución, éste encuentra su fundamento en la noción de regla. Así, bajo tres perspectivas que implican tres tipos de reglas, se puede resumir el pensamiento neoinstitucionalista (De la Rosa, 2002):

**Pilar regulativo:** Asociado con el neoinstitucionalismo económico, ya que hace referencia a los aspectos regulativos de las instituciones, las instituciones restringen y regularizan la conducta.

**Pilar normativo:** Asociado con el neoinstitucionalismo político ya que pone el énfasis sobre reglas normativas que introducen una dimensión prescriptiva, evaluativa y obligatoria dentro de la vida social. Los actores se constituyen no en función de sus intereses individuales, sino en función de sus roles e identidades que los obligan a actuar de acuerdo a ellos. No porque así deban ser las cosas, sino porque así están socialmente estatuidos sus roles e identidades.

**Pilar cognitivo:** Asociado tanto con el neoinstitucionalismo político y social pues acentúa la centralidad de los elementos cognitivos de las instituciones: las reglas que constituyen la naturaleza de la realidad y el marco a través del cual el significado se construye. Así, la concepción cognitiva de las instituciones acentúa el rol central jugado por la construcción social de significados. Por tanto, Las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que proporcionan estabilidad y significado a la conducta social.

Son dos las corrientes teóricas que pueden vincularse al neoinstitucionalismo: la escuela del comportamiento y el movimiento de la contingencia. La primera abarca el nivel individual y organizacional y las variables decisiones (procesos decisorios), individuo y comportamiento; la segunda abarca la parte intermedia entre los niveles ambiental y organizacional y las variables estructura y ambiente.

El neoinstitucionalismo económico comprende los niveles ambiental y organizacional. Es en estos niveles y variables donde reside su procedencia organizacional. En lo que respecta al neoinstitucionalismo político, éste comprende las variables individuo y comportamiento. Más que relacionarse con la escuela del comportamiento, representa junto con las teorías de la ambigüedad organizativa, los niveles y variables son las mismas para ambos. El neoinstitucionalismo económico representa más un avance para la ciencia económica, que para la teoría de la organización y ésta a su vez, representa para la economía un avance en el entendimiento de la empresa.

Por otra parte, el neoinstitucionalismo sociológico representa un mayor grado de avance en el entendimiento de las organizaciones, se enfoca básicamente en la relación ambiente/estructura;

desde esta perspectiva, constituye un avance respecto al conocimiento organizacional generado por el movimiento de la contingencia en al menos dos sentidos: 1. Estudiar cómo se construyen los campos organizacionales para entender cómo se construyen los ambientes organizacionales; 2. La noción de ambiente/contexto organizacional permite ampliar la noción de ambiente propuesta por el movimiento de la contingencia al incluir en ésta marcos institucionales diversos, como por ejemplo, los mitos racionalizados pasan de ambientes técnicos a ambientes socioculturales. Por tanto, bajo una lógica contingencial, la ampliación del ambiente organizacional implica la reconcepción de la estructura organizacional, con lo cual la estructura de la organización adquiere un carácter sociocultural.

No obstante estos avances en el entendimiento de las organizaciones, la mayor parte de la investigación institucional a un macronivel estudia los indicadores de los efectos del ambiente institucional en algún aspecto de la estructura o actividad organizacional. El proceso por medio del cual esto ocurre continúa siendo una “caja negra”. Establecer que la estructura de la organización se institucionaliza a medida que los mitos racionalizados son incorporados por las organizaciones, y no explicar el proceso interno de institucionalización, esto es, no hacer referencia a los mecanismos por medio de los cuales los individuos interiorizan las nuevas prácticas –reglas– y actúan sobre la base de ellas, implica caer en determinismos.

El neoinstitucionalismo político aventaja en la descripción de los procesos de institucionalización; sin embargo, su énfasis se encuentra en la explicación del funcionamiento de las instituciones –políticas– a través del comportamiento de los individuos. Un amalgamamiento entre el nivel ambiental y el organizacional– resulta pertinente al análisis organizacional. Este acercamiento puede tomar como punto de referencia el análisis estratégico de Crozier y Friedberg, (1990). En la medida que los mecanismos de regulación de los sistemas de acción concretos integren a su análisis tanto los ambientes institucionales como las lógicas de acción de los actores, estaríamos dotándonos de una herramienta teórica-metodológica poderosa para el estudio de las organizaciones. Concluyendo, con aportaciones y limitantes y posibles vetas de investigación, el neoinstitucionalismo ha nutrido al conocimiento y estudio de las organizaciones. La búsqueda de formas novedosas de retroalimentación con los estudios organizacionales resulta relevante para responder y polemizar sobre diversas cuestiones.

La falta de especificidad para aprehender diversas practicas organizativas locales, la fragmentación del fenómeno en diversos elementos que derivaron en cuasi especialidades académicas además de la falta de comunicación y tolerancia entre las diferentes perspectivas teóricas avanzadas, son

algunos de los elementos que caracterizan el estado actual de la teoría de la organización, estado de insuficiencias, simplezas y desafíos. (Ibarra y Montaña, 1992).

No solamente vivimos en un mundo de organizaciones, también vivimos en un mundo de instituciones. Las instituciones están presentes en los diversos espacios sociales, por ello, el estudio de las instituciones es, al igual que el estudio de las organizaciones, funcional y teóricamente relevante. Organizaciones e instituciones son componentes esenciales de la sociedad moderna, y son parte estructurante de la vida del individuo y la sociedad. Así pues, resulta interesante entender las formas en las que éstos se relacionan para el conocimiento de lo social, lo humano y lo organizacional. (Vargas, 2008)

## **1.4. El diseño institucional**

### **1.4.1. Bases del diseño institucional**

Las instituciones son reglas del juego o normas, escritas y no escritas, que dan forma a la acción de los seres humanos, “marca la línea estructural, formal e informal, de una sociedad así como su forma de gobierno., trasciende a los individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores.” Las instituciones van más allá de simplemente ser las pautas formales o escritas que establecen la estructura y forma de gobierno de una sociedad. También hacen referencia a las normas informales o no escritas que en este caso fundan la manera en la que se dan las relaciones entre los miembros de una sociedad específica. “Entre los miembros de la institución debe haber un cierto sentido de valores compartidos.” (Peters, 2003)

Douglass North define a las instituciones como los deberes creados para regular la interacción humana y en consecuencia, son las que estructuran los incentivos en el intercambio humano, ya sea económico, político o social. North reconoce que, además de marcar las reglas del juego, las instituciones establecen los premios y castigos a quienes las sigan o decidan ir en contra de ellas. Las instituciones efectivamente constituyen normas escritas y no escritas y una parte fundamental en su acción es que establecen castigos para quienes no respetan las reglas que ellas establecen. (North, 1990)

Las instituciones establecen las normas de conducta, formales e informales, derivadas de la interacción diaria entre los individuos de acuerdo a su entorno y cultura. Dichas normas marcan la pauta de cómo se conducirán los individuos en su convivencia con los otros miembros de la sociedad. Son las instituciones las que estimulan y aumentan o disminuyen la probabilidad de que

ciertas conductas se manifiesten a partir de lo que distingue Bentham como las dos maquinarias de la realidad: las recompensas y los castigos. (Sartori, 2004).

A lo anterior se puede agregar la definición de (Jon Elster, 2007): las instituciones son formas de hacer las cosas que surgen o se desarrollan gradualmente, aunque una vez que han adquirido una forma definida puedan ser adoptadas e implementadas por organizaciones conscientemente.

La acción individual y grupal, por muy restringida por el contexto y moldeada socialmente que esté, constituye la fuerza motriz que guía la vida social. Diferentes nuevos institucionalistas provenientes de diversas disciplinas variarían el énfasis entre estas proposiciones. De hecho, algunos nuevos institucionalistas (o disciplinas enteras) pueden vacilar ante cualquiera de estas proposiciones en particular. Sin embargo, una síntesis de este tipo parece capturar el espíritu que motiva al nuevo institucionalismo como un todo. De hecho, es la aptitud misma de una visión más general lo que hace que este movimiento sea tan motivador para tantos investigadores provenientes de formaciones disciplinarias tan diversas.

#### **1.4.2. Intencionalidad y diseño**

El objetivo, es simplemente situar las teorías del diseño institucional en relación con una gama de explicaciones más amplia. A menudo se considera que tales teorías, formuladas en los términos del diseño institucional, están necesariamente vinculadas con teorías con respecto al cambio social basadas en la intencionalidad. La fuente de esta idea no es difícil de discernir, después de todo, el diseño y rediseño son esencialmente actividades intencionales; así, resulta natural suponer que sólo debería hablar en función de diseño institucional en los casos en los que la institucionalidad cumple un papel central para las instituciones involucradas.

El mito del diseñador dotado de intención (y, aún más, el mito del diseño intencional) debe evitarse cuidadosamente en las teorías acerca del diseño institucional. Normalmente no existe un único diseño ni un único diseñador, simplemente se trata de gran cantidad de intentos localizados de diseño parcial que se superponen entre sí, y cualquier esquematización racional del diseño institucional debe tener en cuenta este hecho. Así, incluso en el terreno de las intervenciones intencionadas, no se debería apuntar directamente al diseño de instituciones, sino concentrarse en el diseño de planes para la construcción de instituciones, los cuales deberán tener adecuadamente en cuenta la multiplicidad de diseñadores y la naturaleza inevitablemente mezclada de sus intervenciones intencionales en el proceso de diseño.

Así, aun si las teorías del diseño institucional tienen indudablemente aplicación primordial en los diferentes ámbitos del mundo que están sujetas a la intervención y al control intencional,

simplemente no es cierto que carezcan completamente de aplicación en otros rincones de ese mundo social. En la medida en que el mundo está sujeto a presiones evolutivas, podríamos desear aplicar principios de diseño para reformular los criterios de selección y las estructuras de recompensa sociales que determinan que algunas innovaciones tengan éxito y que otras fracasen. Los diseñadores institucionales deberían ser más sensibles que las demás personas a las maneras en las que los legados del pasado los limitan inevitablemente en sus propias actividades de diseño. En el diseño de instituciones sociales se encuentran continuamente trabajando contra el telón de fondo de un conjunto de prácticas del pasado, que implica sus propias restricciones y posibilidades particulares.

### **1.4.3. Teorías del diseño**

Para encontrar una argumentación explícita acerca de los problemas del diseño, se deben buscar mucho más allá de cualquier enfoque institucionalista estrecho, hasta encontrar los principios y proposiciones que se puedan rescatar en esa esfera. “El diseño consiste en la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto en particular que sirva de base para la acción”. Los objetos del diseño son tan específicos que no puede concebirse seriamente el intercambio genérico entre los gajes de estos oficios tan distintos, ni su aplicación irreflexiva al diseño de las instituciones sociales. Hasta el momento, no obstante, estas analogías elegantes de los conceptos del diseño tomadas de disciplinas distantes no son más que eso. El propósito general de gran parte de la literatura acerca del “diseño de mecanismos”, una literatura de raíz económica, consiste en la prescripción de mecanismos para la asignación de recursos en general.

Dentro de esta literatura económica acerca del diseño de mecanismos, el “principal problema aún no resuelto” radica en la “adecuada integración de los aspectos de la información y los incentivos”. Los mecanismos se encuentran aparentemente condenados a fracasar si intentan respetar, al mismo tiempo, las restricciones de la “descentralización de la información” y de la “compatibilidad de incentivos”: los productores y los consumidores, o ambos, tendrán en ese caso un incentivo para desviarse de las normas formales del mecanismo de asignación de recursos, y pueden hacerlo falseando los hechos acerca de los cuales poseen información única y privilegiada, gracias a la “descentralización de la información”.

Existe una literatura aún mayor acerca del “diseño de sistemas”. Su inspiración inicial se basa fuertemente en la investigación operativa, la informática y la inteligencia artificial. En primera instancia, las principales aplicaciones de estas técnicas a las ciencias sociales se hicieron con respecto a problemas relacionados con la asignación de recursos militares durante la segunda guerra mundial y, a partir del periodo inmediato de la posguerra, a los problemas relacionados de

la economía más en general. Últimamente, se han propuesto técnicas similares para el “pensamiento sistemático de la acción social” en una amplia gama de programas sociales, al igual que en aplicaciones a la economía y la defensa, en campos en los que históricamente han encontrado su lugar natural.

El tipo de consideraciones de diseño que señala este pensamiento sistemático se refiere, principalmente, a temas de amplia trascendencia en diferentes dimensiones. Invita a reflexionar acerca de contextos más amplios: a ser sensibles a todas las distintas fuerzas en juego, y a todas las interacciones complejas entre ellas; a cuestionar concienzudamente los valores propios; y a evaluar cuidadosamente el impacto que todas estas interacciones pueden tener sobre lo que consideramos valioso y no valioso respecto de los resultados sociales.

En el caso de las políticas, se considera bien diseñada a aquella que se corresponde adecuadamente con las demás, y con el sistema político, económico y social en el cual está inserta. En la medida en que el mecanismo funciona a través de la manipulación de los incentivos de los individuos, un mecanismo bien diseñado será aquel cuyos requisitos internos sean “compatibles” con otros incentivos para socavar los objetivos-sea que se los caracterice como óptimos en el sentido de Pareto, o de otra manera-que se proponía lograr originalmente al utilizar el mecanismo. En el caso de un sistema integral, estar bien diseñado significa que todas las piezas se ajusten correctamente en un todo armónico: están bien integradas, están en equilibrio (quizás incluso sólidamente, ya sea homeostáticamente o de otra manera).

#### **1.4.4. Entre lo normativo y lo empírico**

Una de las maneras en las que puede funcionar esta vinculación es la siguiente. Se parte del supuesto que tales teorías del diseño óptimo son esencialmente normativas en lo que hace a su motivación fundamental. Equivalen a una búsqueda de un estado ideal para el mundo. Se trata de teorías acerca de cuál resultaría un buen acuerdo (de hecho, uno perfecto: óptimo). La manera en la que se logran acuerdos óptimos requiere una explicación al menos tanto como el fracaso en alcanzarlos. Puede muy bien ser verdad que lo óptimo se implemente automáticamente por sí mismo.

Otra manera básica de explicar algunas conexiones entre lo prescriptivo y lo descriptivo, lo normativo y lo empírico, dentro de las teorías del diseño óptimo es, simplemente, la que sigue. No hay razón para suponer que, dentro del mundo real, los agentes busquen intencionalmente diseños óptimos, o incluso que sean capaces de reconocerlos cuando los vean (ni siquiera que lleguen alguna vez a encontrarlos, teniendo en cuenta cuán barrocos son algunos de esos diseños). Lo prescriptivo no tiene fuerza explicativa para desvelar por qué los individuos interiorizan tales

prescripciones y actúan deliberadamente de acuerdo a ellas, sino que sirve como una buena guía de lo que se encontrara realmente en el mundo real, dado que lo mismo que mueve a prescribirlas como diseños óptimos (la justa correspondencia con el texto amplío) también las convierte en adecuadas para sobrevivir en su entorno general.

Las instituciones que han persistido durante un plazo son las que con mayor probabilidad han surgido a partir de un diseño óptimo para corresponderse con su entorno (o, en una terminología más antigua, las que resultan “funcionalmente bien adaptadas”). Así, los criterios normativos del diseño óptimo pueden convertirse también en predicciones básicas de frecuencia empírica. Debe existir cierto procedimiento de selección que funcione como sostén del supuesto de que, con el transcurso del tiempo, la acumulación de instituciones tenderá a favorecer a las mejor adaptadas por encima de las que no se corresponden con su entorno. Las organizaciones gubernamentales, al menos, muestran una impresionante longevidad y capacidad del persistir aun después de que las razones originales de su existencia han desaparecido.

Finalmente, el mejor análisis de cualquier vinculación necesaria entre los aspectos descriptivos y prescriptivos de las teorías del diseño óptimo las ubica correctamente en las intenciones de los agentes sociales. Lo que estas teorías intentan es asignar a los agentes sociales razones poderosas para moldear las instituciones de determinadas maneras y no de otras. En la medida en que estén convencidos de tales argumentos y se sientan movidos por tales razones, esos agentes sociales intentarán poner en práctica esas prescripciones.

#### **1.4.5. Criterios de diseño y propósitos**

Un objeto bien diseñado es aquel que se corresponde ajustadamente con su entorno. Una institución bien diseñada, en particular, sería aquella que resulte tanto coherente en lo interno como, externamente, en armonía con el resto del orden social en el cual se inserta.

Una natural lectura del criterio de “justa correspondencia” acerca del buen diseño lo equipara con la “armonía”, con la “promoción de un funcionamiento sin tropiezos” del objeto diseñado y del sistema más amplio en el que se está inserto. Sin embargo, en ocasiones, la falta de armonía no es en absoluto negativa. Al diseñar mecanismos para la toma de decisiones en grupo, a menudo resulta de buen criterio designar a una persona para que funcione formalmente como “abogado del diablo”, que desafía los presupuestos compartidos y diga aquello que no se desea escuchar, como una forma de mejorar la calidad de la decisión general a la que se llegue.

Existe un sentido en el cual puede decirse que una institución está bien diseñada si resulta coherente en lo interno y está externamente en armonía con su entorno social más amplio. Pero

sigue siendo una definición esencialmente interna del diseño óptimo, que eventualmente debe ceder ante las críticas externas más amplias fundamentadas en principios normativos que resultan, en último término, justificables por sí mismos de manera independiente.

#### **1.4.6. Algunos principios deseables para el diseño institucional**

El buen diseño institucional no se trata simplemente de una cuestión pragmática. No se trata simplemente de una cuestión de “justa correspondencia” estética o funcional. Sin embargo, resulta igualmente claro que no es deseable suspender la búsqueda de mejores instituciones sociales hasta que se haya alcanzado un acuerdo acerca de todas las verdades más profundas de la ética y la metafísica. Una generalización social de alcance intermedio que los diseñadores institucionales podrían desear representar de alguna manera en sus principios, por ejemplo, se refiere a dos hechos comunes y vinculados: los seres humanos son falibles y las sociedades cambian. Resulta mucho mejor diseñar las instituciones de manera tal que sean flexibles en otros aspectos, a fin de admitir la posibilidad de “aprender con la experiencia” y de evolucionar con el tiempo. Así, es posible afirmar que la posibilidad de revisión es un principio importante en el diseño institucional. La solidez constituye un principio de diseño institucional que resulta valioso, pero sólo dentro de límites cuyo alcance no es posible en principio determinar.

Dentro de la mayoría de los actores sociales existen impulsos hacia el interés propio junto con motivaciones nobles, o incluso altruistas. En el diseño de las instituciones, se debe al menos tener en cuenta este hecho, el cual podría enunciarse como un principio nuevo de sensibilidad a la complejidad motivacional. Una idea, más francamente política, paralela a ésta consiste simplemente en afirmar que, en la medida en que se intente reunir apoyo político para un proyecto, en la medida en que se tenga que hacerlo por medio de llamamientos públicos a las razones de los individuos, resulta más conveniente darles razones que puedan adoptar ellos mismos. Se debe alentar la experimentación con estructuras diferentes en lugares distintos; y se debe, además, alentar la reflexión acerca de las lecciones de otros y la disposición a aceptar tales lecciones cuando resultan adecuadas. El federalismo es defendido algunas veces precisamente sobre esta base, como un “laboratorio social” en el cual se permite que emerjan enfoques diferentes en diferentes jurisdicciones. Para poder comprender la manera en que funciona la vida social, o cómo podría hacerlo mejor, la firme concentración en las instituciones y en su reforma constituye un paso fundamental.

#### **1.4. Conclusiones**

El Estado y la administración pública han sido objeto de análisis político como espacio de mediación social sin comprender que el poder se concreta en la organización, encontrando en la

administración y la tecnología medios privilegiados para su ejercicio. La realización de análisis demasiados generales y abstractos, necesarios pero no suficientes, ha impedido la comprensión de los procesos más específicos de constitución y cambio del aparato estatal y, con ello, de la propia naturaleza y funciones del Estado, por ello, la comprensión compleja de la administración pública debe partir del reconocimiento de que su unidad se encuentra precisamente en la diversidad de procesos y estructuras que lo conforman, de que su diversidad se encuentra precisamente en la organización que le otorga unidad. Por ello, el análisis de procesos de conformación, es decir, de los procesos de edificación de las estructuras, resulta elemento esencial para la comprensión de la realidad organizacional: la complejidad se encuentra más en el proceso que en el resultado, en la estructuración más que en las estructuras.

La administración pública dentro del campo general de la administración contempla una serie de marcadas diferencias entre ella y la administración privada, dichas diferencias se ven reflejadas en la utilización del enfoque sistémico, que no es otra cosa que el empleo sistemático, valorativo y vinculante de los sistemas y procesos con la institución, que les permite comprender la manera en que interactúa con su entorno y la satisfacción de quien lo utiliza. Para ser aplicado dentro de la administración pública debemos tomar en cuenta a la organización como un ente en servicio de la comunidad, con metas propias y objetivos en pro del bienestar social, con agentes externos tales como gobiernos e instituciones privadas, con diferentes sistemas legales como la Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley Planeación y el Sistema Nacional de Anticorrupción, entre otros, una fuente de entrada tal como los recursos del Estado, el PIB, los impuestos, que utiliza una serie de planes y programas estratégicos para la nación.

El pensamiento sistémico busca destruir la conceptualización de que el mundo está compuesto por fuerzas separadas y desconectadas. Al romper este paradigma se pueden construir organizaciones inteligentes, organizaciones en donde las personas desarrollan continuamente su aptitud para crear los resultados que se desean, donde se cultivan nuevos y expansivos patrones de pensamiento, donde las aspiraciones colectivas quedan en libertad, donde la gente continuamente aprende a aprender en conjunto, utilizando los planes y recursos de manera sistemática, resumida y constantes. La comprensión y adecuada implantación de una administración por procesos exige una visión sistémica de los mismos, lo cual resultará en una alta efectividad al momento de visualizarlos en la organización con sus propias interrelaciones. El enfoque sistémico permite establecer que, para que un sistema logre su objetivo, todos sus elementos deben ser considerados, tanto los agentes externos como los internos.

Asimismo, la estructura es un medio para que la organización opere la estrategia y ésta es el comportamiento de ella frente al ambiente. Si la estructura no sigue a la estrategia, el resultado

final es la ineficiencia. Las variaciones pueden presentarse con frecuencia y en cualquier aspecto, elemento o área de la organización, la tecnología y su relación con la estructura en la teoría de la contingencia cobran relevancia porque son dichos factores los que permiten un desempeño mejor en la organización y una mejor relación de sus empleados en sus centros de trabajo. La organización, o sistema total, puede ser entendida en términos de conjunto de sistemas que, a su vez, pueden subdividirse en otros sistemas. Estos sistemas o subsistemas generan una compleja red de relaciones de interdependencia.

El análisis de recursos y capacidades de la organización se convierte en un instrumento esencial para el análisis interno y la formulación de la estrategia de la organización. Plantea que la organización es un conjunto de recursos y capacidades que, en la medida en que suponen una ventaja para la misma, son consideradas como las "fortalezas" que han de ser apoyadas y que deberán guiar la elección de la estrategia. En el ámbito público, la calidad debe vincularse con buenos resultados, con procesos transparentes, con responsabilidades compartidas, con productividad, con trabajo en equipo, con mejoramiento en el desempeño y servicio al usuario. La calidad en la gestión pública se identifica con la excelencia en el servicio e implica un cambio en las relaciones humanas, en la mentalidad y en la escala de valores. La administración estratégica establece determinantes de la competitividad, se adaptan nuevos modelos ante las situaciones económicas, políticas, sociales y tecnológicas básicamente. La administración estratégica incorpora nuevos conceptos, variables de estudio, la situación y los retos cada vez más complicados para establecer opciones de cambio.

## CAPÍTULO II

### LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

A partir de la crisis del Estado social de finales de los años 70 ante demandas que debían de satisfacer los gobiernos para sostener el bienestar y seguridad social de sus ciudadanos (Aguilar, 2006), ante un mundo contingente que obligaba otra dinámica, más allá del Estado hacendario de gasto en que se basaba, se necesitaba otra interacción en la forma de obtener resultados que pudieran cubrir la desesperada situación que se avecinaba en la última cuarta parte del siglo XX. Ya no bastaba con las formas tradicionales de organización, ni con los argumentos de Taylor, Mayo, Simon o Fayol para dar resultados o seguir el modelo Weberiano como forma única de orden organizacional. El modelo del estado social proteccionista ya no era capaz de enfrentar los nuevos desafíos.

Inglaterra dio los primeros grandes pasos bajo la dirección de Margaret Thatcher, quien vio caer al Fordismo (Holloway, 1988), nacer al neoliberalismo, vivió la *stagflation* que exhibía los límites del estado y reorganizó a la burocracia, involucrando herramientas propias del sector privado en el sector público con gran éxito; estas reformas emprendidas en Inglaterra fueron bautizadas por Christopher Hood bajo el concepto de Nueva Gestión Pública (NGP).

El objetivo de esta nueva forma de actuar es la consecución de un sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor más adecuado y lo realice de forma eficiente y eficaz. Para ello, compite o colabora con el sector privado, allí donde es posible, con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas, otorgándoles a sus ciudadanos un papel cada vez más activo en el campo público. Realizando, además, reestructuraciones internas encaminadas a eliminar la burocracia, a la adopción de procesos más racionales, a una mayor autonomía en la gestión, etc. Tal y como se ha puesto de manifiesto en países pioneros como el Reino Unido, todos estos cambios carecen en absoluto de validez si no existe un férreo control que permita contrastar la bondad de la intervención pública. Así, a partir de las últimas décadas del siglo XX comenzaron a perfeccionarse los tradicionales sistemas de control orientados hacia la verificación del cumplimiento de la legalidad.

En Inglaterra se plantearon tres grandes preguntas que dieron inicio a lo que hoy se conoce como la nueva gestión pública: 1) **¿Qué es lo que está obligado constitucionalmente a hacer el gobierno?**, lo cual generó el deshacerse de muchas empresas públicas que habían nacido con el Estado proteccionista; 2) lo que el Estado está obligado a hacer **¿lo podemos hacer a través de terceros?**, generando externalizaciones y más privatizaciones, y 3) lo que debe y tiene que hacer

el gobierno **¿lo hace tan bien como lo haría el sector privado?**, arrojando esto último la necesidad de incorporar herramientas del sector privado al sistema organizacional del gobierno; lo mismo hacía el Banco Mundial preguntándose: **¿Cuál debe de ser el papel del Estado, qué puede y qué no puede hacer, y cómo debe hacerlo?** (Aguilar, 2006).

## **2.1. Antecedentes de la Nueva Gestión Pública**

En la década de los 70 una serie de reformas al sector público comenzaron a ser implementadas en países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. Estas reformas particulares fueron tomando una lógica congruente bajo la agenda de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en los 80. En términos generales, amplios diagnósticos devenidos de la economía que hablaban de problemas de diseño institucional en las democracias, encontraron salida práctica bajo la idea de que los instrumentos generales que hacen a las empresas privadas eficientes, podrían ser replicados, por lo menos simulados, en el sector público.

Algunos autores sintetizarían esta supuesta revolución con la llegada de un nuevo paradigma que va de un énfasis en la política pública a uno en las capacidades gerenciales; de un fuerte énfasis en los procesos a un énfasis en los resultados; de jerarquías ordenadas a la competencia en espacios de mercados o cuasi mercados; de seguridad en el trabajo y salarios precisos para la burocracia a la evaluación del desempeño y firma de contratos específicos amarrados a la obtención de ciertos resultados.

La Nueva Gestión Pública surge en Reino Unido a fines de los 70, emigra a Australia, Canadá, Nueva Zelanda (países del Commonwealth), a los Estados Unidos de Norteamérica y países de la OCDE, logrando consolidarse como un movimiento mundial que abarca también a los países con regímenes democráticos en consolidación<sup>7</sup>. Al inicio, la NGP se desarrolló y afianzó como el componente financiero - administrativo del movimiento neoconservador - neoliberal para superar la crisis fiscal de los Estados sociales (en su forma de *welfare state*), con exclusivo énfasis en el equilibrio de las finanzas públicas y de más eficiencia económica de la acción del gobierno, para reorganizar la funcionalidad del Estado en la seguridad, crecimiento y bienestar social de sus comunidades. En esta perspectiva, la NGP es causa y efecto del nuevo modo de gobernar a una

---

<sup>7</sup> Pioneras son las reformas Thatcher – Major para superar la crisis fiscal de UK y la pérdida de productividad-competitividad de la economía británica: *Efficiency Unit* (1979), *Financial Management Initiative* (1982), *Improving Management in Government: The Next Steps* (1988), *Competing for Quality* (1992), *The Citizen's Charter* (1992), que se expanden al *Commonwealth*, con particular éxito en Australia y Nueva Zelanda, y posteriormente a los países de la entonces Comunidad Europea. En USA comienza el movimiento con el *National Performance Review: Creating a Government that works better and costs less* (1993), liderado por el vicepresidente Al Gore, y la aprobación de la ley *Government Performance and Results Act* (1993 => 1999), que se inspira más bien en las tesis de los “Reinventores del Gobierno” (Osborne, Gaebler y Plastrik).

sociedad o “gobernación”, que de ninguna manera es equivalente a la acción del gobierno y tanto menos a mando y control gubernamental.

## 2.2. Concepciones básicas de la Nueva Gestión Pública

Hay dos concepciones básicas de la NGP: la anglosajona, relacionada con su tradición política y administrativa de “eficiencia” (Hood, 1991), sumado al *civil service* y a las economías de mercado desarrolladas, (Aucoin, 1995; Barzelay, 2000; Lane, 2000) y más o menos inspirada por las tesis de la “postburocracia” (Barzelay, 1992) y las de los “reinventores del gobierno”, Osborne y Gaebler, 1990; Osborne y Plastrik, 1997). Y la segunda concepción, más universalizable, nucleada en los países y gobiernos que integran el “consenso OCDE”; que con mayor influencia de los gobiernos de la Europa Continental busca armonizar los valores administrativos: economía, eficacia, eficiencia, también conocidos como las E’s, así como los de la legalidad estricta y la capacidad de respuesta a los problemas sociales de sus comunidades.

Teóricamente –para algunos académicos- las posiciones de la NGP se basan en las tesis del Neoinstitucionalismo económico (no elección pública) y sus consideraciones acerca de la tensión agente-principal (costos de transacción/asimetrías de información, con sus supuestos de individualismo utilitarista, racionalidad limitada y oportunismo) y en las respuestas dadas a su par típico de problemas: “la selección adversa” u oportunismo precontractual y “el riesgo moral” u oportunismo postcontractual. Se trata de un exceso de pretensión teórica, motivado por la necesidad, urgencia o conveniencia de fundamentar las propuestas de NGP (Aucoin, 1995; Barzelay, 2000; Lane 2000). Otra referencia teórica es el “*managerialism*” de las teorías empíricas de la organización y la gerencia (“gurús”)<sup>8</sup>. Sus características principales (interdependientes)<sup>9</sup> son:

- En el marco de finanzas públicas sanas y del equilibrio ingreso-gasto, asegurar las E’s (economía, eficacia, eficiencia) de la administración pública, significa en la práctica implantar una gestión que asegure y optimice el desempeño del sector público; por tanto, transformar los principales instrumentos de la acción de gobierno, el presupuesto y el control interno, es una herramienta para la eficiencia del gasto y la inducción/promoción del desempeño gubernamental (presupuesto orientado a productos-resultados, costos unitarios, identificación y medición de desempeño-productos-resultados, rendición de cuentas). En México, los

---

<sup>8</sup> En este enfoque, se pone el énfasis en gerencia estratégica > operativa, descentralizada > jerárquica, orientada a clientes > por reglas / superiores, por procesos > por funciones, por resultados > por insumos-recursos, por servicios > por productos, del entorno > interno, de competencias (conocimiento) > activos.

<sup>9</sup> Para OCDE (1995), “Las Líneas principales del Cambio” en gestión pública son: devolver autoridad y dar flexibilidad, asegurar desempeño, control y responsabilidad; desarrollar la competencia y la libertad de elección, ofrecer servicios de calidad, mejorar la gestión de los recursos humanos, optimizar la tecnología de información, mejorar la calidad de la regulación, fortalecer la función de conducción del centro.

esfuerzos identificables en materia de la **Gestión Financiera** fueron la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)-SHCP.

- Énfasis en la capacidad de **Gestión Estratégica** de los gobiernos (“timonear más que remar”) para abrir oportunidades a sus sociedades, reducir sus vulnerabilidades, posicionarlas en el mundo. El gobierno como factor de éxito y agente de futuro de sus sociedades. Por tanto, clara visión de sus objetivos públicos en un corte de tiempo preciso, coherencia/alineamiento de políticas, presupuestos y acciones hacia fines estratégicos. Liderazgo de los altos ejecutivos. Dejar las decisiones operativas y las operaciones a las unidades administrativas del gobierno a las empresas privadas, organizaciones no gubernamentales (ONGs), organizaciones comunitarias mediante mecanismos de *contracting out*, *outsourcing*, *comakership*, *comanagement*.... “Contratismo” externo e interno como principio de la NGP, en sintonía con los experimentos exitosos en los países del *Commonwealth*, Estados Unidos de América y otros países (Lane, op. cit).
- Énfasis en la capacidad de **Gestión de Calidad** de los gobiernos: orientación a productos-resultados-impactos de acuerdo a las demandas/expectativas del ciudadano cliente/usuario (un componente del ser ciudadano de un estado es el ser usuario (con derechos) de los servicios públicos, además de obediente de la ley, contribuyente, elector, conscripto, corresponsable del bien de la república o de su comunidad política...)<sup>10</sup>, valoración de la importancia del momento de la prestación del servicio y del personal/línea de contacto, organización por procesos o, por lo menos, alineamiento de los departamentos funcionales al desarrollo de los procesos y su flujo de trabajo, trabajo en equipo, “*task groups* multifuncionales” y mejora continua.
- En conexión, una reorganización de la estructura administrativa bajo principios de descentralización, responsabilización y autonomía del personal (*empowerment / devolution / ownership*) y una gerencia que establece (y se guía por) estándares de calidad del servicio, indicadores del desempeño del personal, indicadores de producto (bienes y servicios públicos) e indicadores de resultados e impactos sociales. Por ende, fuerte acento en contratismo interno (En México fueron los “convenios de desempeño”, “*performance agreements – frameworks - contracts*”), no sólo por razones gerenciales de alto desempeño sino para anticipar y resolver los problemas de principal-agente.
- En lo mas recientemente, introducción de tecnologías de información de soporte administrativo (gobierno electrónico, *e-government*). Pero en el entendido de que el diseño técnico no es

---

<sup>10</sup> Así como el ciudadano no puede ser reducido a usuario de los servicios públicos, así tampoco el gobierno (o la función pública) puede ser reducido a prestador de servicios. Estado y ciudadano tienen más atributos y éstos están institucionalizados.

diseño social – institucional - organizacional. Tecnologías de vanguardia incrustadas en formatos organizacionales atrasados generan más problemas que soluciones y amplían los vicios. El diseño técnico puede generar percepciones equivocadas del cambio administrativo.

Las pretensiones retóricas de la Nueva Gestión Pública (NGP o *New Public Management* en inglés), por un gobierno más eficiente que se administra de una manera más parecida a la forma en que lo hacen las organizaciones privadas, en realidad son el síntoma de un cambio profundo en el espacio social y tecnológico donde se mueve la administración pública y no tanto un cambio de paradigma en términos organizativos (Moe, 1994). Vista la NGP como un todo, no estamos enfrentando el surgimiento e implementación de nuevas ideas, ni mucho menos de programas y propuestas totalmente originales en el sector público.

Entre otros aspectos, la tecnología de la información y la capacidad de mover y procesar datos eleva la capacidad de establecer decisiones normativas y técnicas difícilmente disputables en la arena política sin por lo menos presentar una opción igual de sólida en lo técnico. La “informativización” del mundo en general creó las condiciones para una administración pública que rompiera con varias de las restricciones tecnológicas que la burocracia enfrentó, y que ahora efectivamente le permiten establecer un sistema de información orientado al cumplimiento de la regla, las normas y la dirección hacia resultados calculables.

### **2.3. Administración Pública Progresiva y Nueva Gestión Pública**

La referencia crítica de la NGP es la administración pública tradicional, que para algunos es la conceptualizada típico-idealmente por Max Weber (“dominación legal-burocrática”); mientras para otros es la configuración taylorista-fordista (“gestión científica del trabajo”) de la AP del siglo XX que, debido a la dicotomía política-administración (establecida por W. Wilson en “El estudio de la administración”, 1887), fue incorporada con facilidad al gobierno de los EUA “*New Deal*” a través de L. Gulick y L. Urwick (*Papers on Science of Administration*) –movimiento de reforma: “*progressive public administration*”- y posteriormente, mediante ellos, en la posguerra se extendió hacia América Latina bajo la teoría y práctica de la “administración del y para el desarrollo” (*Development Administration*) en el marco de la industrialización y la modernización social de los países.

El surgimiento de la concepción contemporánea de la administración pública (AP) es posicionado por muchos a finales del siglo XIX y principios del XX en EUA, y nombrado por algunos como la era de la Administración Pública Progresiva (APP). Las raíces de la APP, como lo ha mostrado Guerrero (2000), datan de la tradición alemana del cameralismo de Wilson, (1887) y Goodnow, (1900). La APP se basa en la observación de que, por un lado, el gobierno es pieza sustantiva del

desarrollo económico y social de una nación, es un motor fundamental, que requiere de un aparato administrativo grande, fuerte y efectivo. Pero por otro, un gobierno dejado solo, sin vigilancia, es un gobierno seguramente corrupto e incompetente. Esto último debido a la dificultad de dirigir una acción racional y eficiente en un gobierno democrático que separa necesariamente la definición de las políticas y su ejecución en un cuerpo especializado y profesional.

La influencia política sobre la AP es en general pernicioso debido a la naturaleza oportunista y cambiante de los políticos profesionales. Sin claras fronteras, los políticos podrían usar al aparato administrativo para su propia conveniencia. La APP identificaba dos vías de solución posibles: una, mantener vigente el aforismo de los “Padres Fundadores” de USA que establecía que el gobierno es un mal necesario que hay que controlar, siendo la única manera lógica de controlarlo el mantenerlo pequeño, limitado, amarrado (*Federalist Papers*, 1981).

Las líneas de acción de la APP contienen, entre otros: la regulación gubernamental generalizada y administrada por tecnócratas, la formación de una carrera en el servicio público estructurada con reglas transparentes para evitar el nepotismo de los políticos, y el desarrollo de sistemáticas normativas que redujeran la probabilidad, vía el detalle de la ley y lo específico de la norma, de actos corruptos o socialmente inequitativos. El sustento principal es que en realidad el juego político que afecta la dinámica gubernamental es mucho más complejo que una visión de la política y la administración separada por un abismo técnico. De hecho, estos autores afirman que las estructuras de la administración pública se mueven en una dinámica de actores políticos y burocráticos que defienden sus intereses a partir de una visión oportunista y calculadora.

La APP puede ser interpretada como la coartada conveniente de ciertos grupos que buscan proteger los intereses, básicamente el de las propias burocracias, asegurándoles empleo, dificultando su evaluación por resultados, limitando la competencia externa y la capacidad política de control sobre los aparatos administrativos. Esta interpretación elimina de facto el argumento de que existe una arena administrativa separada de los intereses políticos, y de que la única solución posible a los problemas públicos tenga que ver con la construcción de una esfera institucionalizada y protegida de los vaivenes políticos pero vigilada por los encargados del accionar gubernamental.

“Ni la NGP se ha impuesto por la capacidad o racionalidad de sus ideas, ni es una serie ordenada de ideas enteramente nuevas, ni la “vieja administración pública” ha dejado de funcionar o dar respuesta a problemas prácticos. En otras palabras, la NGP no es tan diferente, como se suele pensar, a la argumentación de lo que se conoce como la era de la Administración Pública Progresiva (APP), ni ha resuelto, con pruebas científicas validadas y controladas, los dilemas más importantes (éticos, sociales, de innovación y equidad) que la APP enfrentó. Arellano (2000). La

NGP es una corriente innovadora en muchos sentidos, pero es necesario ubicarla en su real dimensión para apreciar sus aportaciones y sus límites, más allá de la retórica propia de los reformadores y apologistas de la NGP.”

No se trata de escoger entre los esquemas de acción propios de la APP o de la NGP, de discernir entre lo “viejo y equivocado” y lo “nuevo y correcto”, sino de comprender los cambios tecnológicos en sociedades contemporáneas, las desventajas y ventajas de las opciones de gestión que se ofrecen como viables para resolver problemas específicos en un contexto político particular. Si se observa con claridad, la NGP no es realmente una opción radicalmente distinta de analizar la administración pública, sino una importante recreación de los problemas gubernamentales contemporáneos a la luz de los cambios en el contexto socio-tecnológico que se enfrentan en el siglo XXI. Una recreación que está realizando importantes apuestas analíticas y políticas, que tiene importantes limitaciones, que está cambiando la faz de la administración pública en diversos países, más por las nuevas dinámicas que se generan y las reacciones a éstas, que por la pureza de sus argumentos teóricos o la fortaleza de sus marcos analíticos. Gran parte del éxito de propuestas de reforma y cambio depende más de la habilidad de los actores políticos y burocráticos para construir la viabilidad específica de ciertas estrategias, dado el contexto político y social, que de la pura fuerza y virtud de las ideas a implementar.

#### **2.4. Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública**

Mediante el análisis de las principales teorías que sustentan este paradigma es posible entender la razón de cada una de las políticas o cambios que ha tenido o tiene la administración pública. Hay que partir de la base de que la nueva gestión pública extrae las ideas claves de distintos enfoques teóricos, analiza sus características y aplica aquellas que le permiten conseguir la intervención más adecuada al bienestar de la sociedad en general.

La NGP es una combinación intrincada, pragmática, entre el nuevo institucionalismo económico y el “gerencialismo”. El primero, recuperando doctrinas clave para el sector público y su reforma como: competencia en vez de monopolio, transparencia en vez de subsidios escondidos, estructura de incentivos más que modernización administrativa perenne. El segundo, incorporando más bien la dimensión organizacional, traduciendo las estructuras de incentivos en sistemas de comportamiento gerencial, movilizándolo la competencia más en la búsqueda de un nuevo “*ethos*” para la burocracia que en la generación de “celdas” dinámicas donde la burocracia ya no pueda escapar de la vigilancia.

La NGP es una colección de argumentos, doctrinas, proverbios, sagas, técnicas y experimentos que enfrenta los mismos dilemas que enfrentó la APP hace ya más de un siglo, en un contexto

diferente, más móvil y plural. Los enfrenta con nuevas combinaciones, atrayendo nuevos discursos y técnicas, encontrando (lógicamente) resultados mixtos en su implementación. La “ortodoxia” de la APP murió en la década de los 30. La NGP pretende poseer una fuerte argumentación sobre el entendimiento del comportamiento político y el burocrático en sociedades democráticas contemporáneas.

La NGP debe ser entendida justamente como una visión que intenta cambiar los supuestos sobre los que se parte para comprender la acción gubernamental. Más correctamente, sustituye ciertos valores argumentativos por otros valores. Existe un cambio que va de una percepción colectivista de la acción social a una individualista. Bajo esta concepción, el orden social no deviene de la imposición de un orden general impuesto desde arriba, sino de un permiso otorgado por los individuos para generarse un orden desde abajo. “La teoría económica fue encontrando nuevos diagnósticos de la realidad de un gobierno que ni actuaba siempre bajo la dirección del interés general, ni podía resolver todo técnicamente, ni era un actor congruente y sistemático. El problema no era sólo técnico o administrativo, sino político y de diseño institucional.”(Arellano, op. cit.)

Las organizaciones (entre ellas, los gobiernos) son productoras de bienes colectivos, bienes que son sustantivos para todos los participantes. Pero como estos bienes se otorgan a todos los miembros, y no es posible (o viable) discriminar a alguien del beneficio de estos bienes, entonces es absolutamente lógico (en un mundo de seres humanos oportunistas) que los individuos tomarán la decisión de no cargar con los costos de crear bienes que de todas maneras serán otorgados por la organización (*free riders*, “polizones”).

La argumentación de Arellano sobre este tema es contundente: “Cualquier solución técnica y administrativa a los problemas de eficiencia y eficacia del sector público -es la conclusión de este tipo de análisis- es insuficiente y seguramente incapaz de generar cambios duraderos. Los cambios administrativos, las mejoras en las técnicas administrativas como tal, no transforman el diseño y la estructura institucional, los marcos de normas que generan incentivos para que los agentes sociales dirijan sus comportamientos de cierta manera (o dirijan “racionalmente” el oportunismo individual para hacerse menos dañino e incluso positivo). Mientras el diseño institucional no cambie, entonces cualquier técnica administrativa se verá atrapada por el juego de actores racionales, oportunistas y en contradicción con la acción colectiva.”(Ibidem).

El corazón del argumento detrás de la NGP, cuestión que ha sido pasada por alto algunas veces (Ramió, 2001): las “fallas de mercado” y las “fallas de gobierno” no son monopolio de realidades culturales específicas, sino fenómenos generales de sociedades compuestas por individuos racionales y egoístas. Opciones que se tienen para tomar decisiones, instrumentar e implementar

ideas y proyectos en contextos de sociedades plurales que construyen el interés general a través de una compleja combinación entre acuerdo y debate, negociación y conflicto, confrontación y consenso. (Ramió, op. cit.).

Entonces resulta claro que vista la NGP como un todo, no se enfrenta el surgimiento e implementación de nuevas ideas, ni mucho menos de programas y propuestas totalmente originales en el sector público. Tampoco es que la NGP se haya reproducido por doquier debido a la fuerza de las ideas, al poder y la razón de los intelectuales defensores del nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo (Arellano, 1995). Siempre tomando como marco de referencia una sociedad democrática que abre amplias avenidas a la influencia política y económica de los grupos para imponer sus intereses sobre los del interés general, donde las burocracias son también actores interesados (*stakeholders*). Encontrar una lógica eficaz de reforma administrativa ante estos condicionantes probablemente sea una vía más productiva que la de plantearse dicotomías paradigmáticas y recetas generales de reforma administrativa.

Entender la NGP como un paradigma dominante, nuevo, que en la práctica se impuso por la simple fuerza de su racionalidad, es por demás ingenuo o propio de los reformadores que se ven obligados a persuadir a como dé lugar a los participantes y al público de la bondad de sus reformas. Ni la NGP se ha impuesto por la capacidad o racionalidad de sus ideas, ni es una serie ordenada de ideas enteramente nuevas, ni la “vieja administración pública” ha dejado de funcionar o dar respuesta a problemas prácticos. En otras palabras, la NGP no es tan diferente, como se suele pensar, a la argumentación de lo que se conoce como la era de la Administración Pública Progresiva (APP), ni ha resuelto, con pruebas científicas validadas y controladas, los dilemas más importantes (éticos, sociales, de innovación y equidad) que la APP enfrentó (Arellano, 2000). La NGP es una corriente innovadora en muchos sentidos, pero es necesario ubicarla en su real dimensión para apreciar sus aportaciones y sus límites, más allá de la retórica propia de los promotores y detractores de la NGP.

## **2.5. La implementación de la Nueva Gestión Pública**

La NGP no se ha implementado de una manera sistemática de tal forma que permitiera la evaluación de sus políticas o propuestas. En la práctica, encontramos más bien resultados mixtos, con posibles éxitos de cambio y mejora de tiempos o de recursos, y con efectos negativos en términos de relaciones gubernamentales, claridad de los sistemas de información y en las relaciones legislativo-agencias gubernamentales.

El régimen político, la cultura del aparato público, la naturaleza de los problemas públicos, la historia del régimen y las relaciones entre sus partes son elementos clave para comprender la

decisión de política que lleva a un gobierno a proponer reformas al estilo de la NGP. Este punto lo argumenta bien Barzelay, (2000) quien defiende, la implementación de la NGP como una decisión donde los actores gubernamentales y políticos toman una decisión de política pública, con razones estructurales y coyunturales de por medio.

Para hablar de la implementación de las ideas de la NGP en un país en específico es válido preguntar **¿qué razones llevan a los tomadores de decisiones gubernamentales de un país a implementar reformas administrativas?; ¿qué objetivos de política se persiguen en el proceso y cómo se van adaptando a la realidad institucional?** (Barzelay, op. cit.). Para el caso de México como país la pregunta fundamental es **¿por qué queremos reformar nuestros aparatos gubernamentales y qué objetivos queremos alcanzar dadas nuestras condiciones políticas y sociales?**

En México como en muchos lugares de Latinoamérica, la burocracia gubernamental, en general toda la arena gubernamental, tiene un doble papel de amplia importancia política. La carencia de mecanismos de pesos y contrapesos efectivos ha implicado la formación de burocracias poderosas, algunas veces sólidas, compactas y débilmente vigiladas y diferenciadas de la actividad política. Cuestiones como un servicio civil de carrera, el desarrollo de uno o varios mecanismos de vigilancia apoyados por los medios de comunicación, las universidades y la sociedad en general, y un mecanismo diferenciador entre las decisiones de los poderes legislativos y el diseño de políticas públicas (dentro, además, de la escasa diferenciación sistemática entre funcionarios designados y funcionarios electos en países latinoamericanos), no fueron considerados avances necesarios a desarrollar en un país como México.

La creación de un sistema que protegiera al aparato administrativo de los vaivenes políticos no era indispensable pues en su lugar estaba un sistema de prebendas que permitían estabilidad en el aparato burocrático, contando con el apoyo de los empleados públicos afiliados a organizaciones sindicales (entendiéndose estas como asociaciones permanentes de trabajadores cuya finalidad es defenderlos y negociar con los empresarios o patrones sobre salarios y otras condiciones laborales), vía los lazos clientelares entre partidos políticos, sindicatos y ejecutivo; y para los mandos medios y superiores, vía la formación de camarillas o la protección informal de redes semiprofesionales que a la larga se fueron consolidando para crear un cuerpo profesionalizado (de manera informal) de funcionarios de nivel medio. Un sistema así está lejos de ser un ejemplo de un sistema bajo las coordenadas de la APP.

Una de las lecciones fundamentales de Administración Pública Progresiva (APP) se puede enunciar así: los aparatos públicos pueden ser capturados por intereses económicos y políticos, por

lo que es necesario “aislarlos” de alguna manera para asegurar equidad y continuidad. La gestión gubernamental es, en este sentido, ampliamente distinta de la administración de empresas. El criterio de eficiencia es básico, pero no puede ser el único que guía la acción gubernamental. Legalidad, separación de la carrera administrativa de la carrera política, aislamiento institucional de las decisiones de política de los vaivenes políticos, administración basada en principios de equidad, y protección de los diferentes grupos sociales bajo principios arraigados en el debate político que definen el “interés general”, parecen ser fundamentales en realidades como la mexicana.

Implica a su vez fortalecer la carrera administrativa, creando cuerpos profesionales, con reglas claras y respetadas para ascender en la escalera jerárquica y con suficiente autonomía para darle continuidad a los programas gubernamentales.

Las reformas son urgentes y es necesario involucrar en el debate a actores sociales diversos, al aparato legislativo y a organismos sociales. La reforma administrativa debe sustentarse en muchos más elementos que en la percepción simplista de la implementación de ideas “innovadoras” de la NGP y debe estar respaldado en una discusión política e institucional mucho más amplia.

## **2.6. Nueva Gestión Pública y reforma administrativa en México**

Para el caso de México, la agenda no está entonces en discutir si se deben aplicar los principios de la NGP o si ésta es imposible de implementar por razones tecnológicas o de cultura (es decir, porque no estamos preparados o porque la “cultura” política es muy diferente). Efectivamente, la NGP fue creada en culturas políticas diferentes y bajo condiciones de un “hábitat” de la administración pública (y necesariamente, por tanto, del sistema político) muy distintas. Pero la pregunta fundamental es ¿por qué queremos reformar nuestros aparatos gubernamentales y qué objetivos queremos alcanzar dadas nuestras condiciones políticas y sociales?

Es indudable que nuestras administraciones públicas deben cambiar, y es también claro que la utilización a ciegas de ideas de la NGP están fuera de lugar ante las condiciones que encontramos en México. Pero ambas premisas no nos llevan a negar la utilidad de diversos principios de la NGP para la reforma en tales realidades.

Así como el punto de partida de la NGP en los países anglosajones ha sido el liberar la burocracia de la sobre regulación, dándole un sentido a la acción gubernamental más técnico por resultados y dirigido a la sociedad (evaluado por la atención al “cliente”), en países como México estos principios van acompañados de una serie de objetivos de mayor alcance: evitar que la administración pública sea la arena política del régimen, estableciendo los mecanismos

institucionales para separar la carrera política de la administrativa, asegurando un nivel alto de vigilancia política y social sobre las acciones del aparato administrativo. El marco analítico de la NGP enseña que al transformar nuestra visión del aparato público como un cuerpo profesional y ético de la función pública por una donde el aparato es un cuerpo flojamente acoplado de grupos e individuos con intereses en un marco institucional que define las reglas del juego, se abren nuevas posibilidades de cambio y reforma (Arellano, et al., 2000).

La reforma administrativa en países como México es mucho más que una reforma técnica o administrativa en sentido estricto. Implica un esfuerzo de transformación de los marcos políticos y los juegos institucionales. La discusión no es si deben abandonarse las ideas de la vieja administración pública, o si pueden implementarse las ideas de la NGP devenidas de realidades políticas distintas. La cuestión es la inteligencia para enfrentar los problemas específicos y valerse de las herramientas adecuadas a las necesidades de transformación de los aparatos administrativos en “hábitats” como éste.

Para Leeuw (1996) la nueva gestión pública enfatiza en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios, todo ello, dedicando menor atención a las prescripciones procedimentales, las normas y las recomendaciones. Es decir, el actual sistema de actuación pública se mueve en un nuevo escenario con dos diseños básicos de coordinación. En primer lugar, el sector público reduce las diferencias respecto al sector privado en términos de personal, sistemas de remuneración y métodos de gestión; y, en segundo lugar, existe una disminución del volumen de reglas y procedimientos que articulan la actuación de gestión de los departamentos, sujetos a reglas uniformes para contratar e incurrir en costes (Dunleavy y Hood, 1994).

No hay fórmulas mágicas, hay recomendaciones. Hay liderazgos y sellos particulares del ejercicio del gobierno mas no una estandarización de niveles de calidad gubernativa en Latinoamérica, el avance es distinto, irregular, en algunos casos, en un juego de ida y vuelta. La nueva gestión pública representa grandes retos y oportunidades que implican neutralidad y objetividad para alcanzar la eficacia y eficiencia buscada. Neutralidad que no ha encontrado en el contexto político latinoamericano, que sigue sumergido en un mundo de recomendaciones y presiones externas por un lado y por otro sin lograr de terminar la creación de instituciones que generen canales consensuales básicos para los nuevos retos del siglo XXI. (Ornelas y López, 2009).

En México estos principios van acompañados de una serie de objetivos de mayor alcance: evitar que la administración pública sea la arena política del régimen, estableciendo los mecanismos

institucionales para separar la carrera política de la administrativa, asegurando un nivel alto de vigilancia política y social sobre las acciones del aparato administrativo. Implementar un sistema de calidad total, de atención al cliente, de contratación y competencia o un presupuesto por resultados en un aparato poco vigilado, con débiles esquemas de rendición de cuentas, y con un servicio civil de carrera poco transparente o inexistente que hace del aparato un manipulable instrumento de la política, puede ser poco efectivo a menos que al mismo tiempo se complementen esas acciones con el fortalecimiento de los mecanismos de control, vigilancia y transparencia de la administración pública, para ubicarla en un espacio social distinto: del espacio de representación social clientelar a la de caja de resonancia de los intereses sociales y de la toma de decisiones de política pública.

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, poco responsables, basados en la lealtad pero poco profesionales, acostumbrados a la opacidad informativa y la sobre normativización (Guerrero, 2000).

Para Omar Guerrero (2001) Las estrategias neoempresariales de la Nueva Gestión Pública pueden ser útiles para mejorar la economía, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas de los países latinos y contribuir al desarrollo humano de estas sociedades. Pero para que este rendimiento positivo de estas estrategias sea posible hay que atender, al menos, cuatro requisitos: En primer lugar, definir un modelo de Estado autóctono como resultado del pacto social de cada país e implantar unas nuevas instituciones públicas acordes con la tradición histórica y la cultura administrativa de cada nación para evitar los fenómenos de *decoupling* (desacoplamiento) y de isomorfismo incompleto e imperfecto. En segundo lugar, hay que equilibrar los valores de empresa asociados a las estrategias más relevantes de la Nueva Gestión Pública con la implantación de valores neopúblicos: al principio hay que asentar unos valores públicos básicos y sobre ellos edificar valores de carácter eficientista. En tercer lugar, hay que implantar la administración relacional invirtiendo en capacitación técnica de los empleados públicos para que éstos sean capaces de afrontar todas las complejidades derivadas de la gestión de redes. Finalmente, un cuarto requisito transversal es implantar un servicio civil de carrera que permita canalizar y consolidar una cultura administrativa potente y que favorezca la profesionalidad y competencia técnica de los empleados públicos.

Se trata de construir desde la realidad, desde la experiencia, a partir de la implementación de diferentes programas de reforma administrativa. Se huye, así, de planteamientos ideologizados que tratan de definir “a priori” determinados modelos, que luego se pretenden aplicar totalitariamente

sobre la realidad. Se estudia también el concepto mismo de gestión pública y de gobierno en estos años con el fin de “ayudar a los implicados en la gestión pública a prepararse para el futuro” (Ibidem). Desde esta perspectiva, es menester señalar que la percepción que se va teniendo de la noción de interés general se va situando en los postulados del entendimiento complementario. En este contexto, lo público ya no es monopolio de los poderes públicos. Antes, al contrario, el entendimiento moderno del interés general implica que en su definición, seguimiento, aplicación, ejecución y evaluación, ha de estar presente la sociedad a través de las instituciones más adecuadas.

## **2.7. Nueva Gestión Pública y transparencia**

Los efectos de la globalización en las más diversas actividades, han introducido la necesidad de cambios en la forma de operar de los gobiernos que les permitan afrontar las alteraciones que ha producido en sus relaciones internas y entre niveles de administración así como las que mantiene con el mercado y la sociedad. Este sistema de relaciones genera una gran abundancia de información, pero también se nutre de ella. Existe la creencia de que cuanto más informado y más transparente sea el mundo, mejor se realizarán las actividades, independientemente del tipo que sean. De hecho una de las críticas que suscita la globalización es la de aumentar las diferencias entre los países por las dificultades que puedan tener algunos en el acceso a la información, ya que mejor información significa más poder.

La administración pública, o las maneras de actuar de los gobiernos en la implementación de sus políticas, no se escapan a estos planteamientos. En la era de la información en que nos encontramos, gestionar ésta de mejor manera es una de las tareas más importantes de un gobierno. Además han de trabajar con mercados y ciudadanos más fuertes y competitivos que exigen mayor calidad en la respuesta a sus problemas. En el contexto anterior, se ha planteado desde las últimas décadas del siglo pasado, la necesidad de reformar la gestión pública. Las nuevas líneas de actuación se dirigen a contemplar los aspectos de cómo mejorar la gestión tanto a través de mejoras en los medios humanos como en las técnicas e instrumento de apoyo a los mismos.

La preocupación por estos aspectos ha alcanzado nivel mundial y los organismos internacionales se han puesto a la tarea de buscar soluciones que sean de amplia aplicación. Así, el Fondo Monetario Internacional ha establecido una serie de líneas o actuaciones a seguir que permitan alcanzar unos niveles de transparencia adecuados, que se conoce como “*Code of Good Practices on Fiscal Transparency—Declaration on Principles*” (Código de buenas Prácticas en Transparencia Fiscal- Declaración de principios), aprobado en abril de 1998. La OCDE, a su vez, ha establecido un área de estudio denominada PUMA (*Public Management Administration*) donde se recogen múltiples estudios sobre las reformas de la administración pública.

Como toda construcción institucional, ésta tiene altos costos, pero parece evidente que es necesario avanzar en este sentido, creando un “hábitat” más profesional, transparente y basado en la legalidad, sobre todo con un claro entendimiento de que el aparato administrativo es más que un cuerpo técnicamente manipulable, siendo en realidad una parte importante del sistema político, afectando intereses de diversos grupos sociales y formando parte de la lucha política. Aquí es donde las lecciones de la NGP pueden ser útiles.

Desarrollar una administración pública institucionalmente protegida de los vaivenes políticos implica sólidos marcos normativos, fuertes instrumentos procedimentales, capaces de dirigir la decisión de política bajo criterios transparentes y ampliamente vigilados por el Poder Legislativo y otros organismos sociales.

Un aparato vigilado y dirigido por resultados, por desempeño, creando marcos de incentivos para innovar y mejorar la calidad del accionar público, construyendo poco a poco los espacios de mayor autonomía para la toma de decisiones, en un espacio legal y de transparencia, no parece ser imposible ni indeseable en estas circunstancias. Lo fundamental es comprender que las ideas administrativas “innovadoras” de la NGP (presupuesto por resultados, evaluación del desempeño, indicadores de calidad, esquemas de incentivos para generar acción colectiva eficiente) se han sustentado, en diversos países, en regímenes administrativos transparentes, vigilados ampliamente, dentro de marcos normativos sólidos y eficaces, con servicios civiles de carrera institucionalizados (tanto en sus costos como en sus beneficios) y, sobre todo, con una amplia capacidad de sus aparatos para debatir y discutir con los actores políticos y sociales las implicaciones de estas reformas y de sus acciones.

## **2.8. Los retos de la administración pública en los países de la OCDE.**

En el documento de la OCDE fechado en 2005, *Modernising government: the way forward* (El camino para la modernización del gobierno), considera que la administración pública de hoy tiene un papel más amplio, ya que la ampliación de la responsabilidad social de los poderes públicos y una nueva manera de entender el interés general, menos unilateral y más abierto, en cuyo concurso juegan los agentes sociales, hace necesario estar pendiente de más asuntos, sobre todo de carácter social, por la existencia de nuevos problemas públicos y nuevos métodos para tratarlos: “las administraciones públicas se están alejando más de la prestación directa de servicios en beneficio de entidades privadas y sin ánimo de lucro y de una mayor regulación de los mercados” (OCDE, 2005).

La razón de esta mayor presencia de las entidades sociales en la prestación de determinados servicios, sobre todo de contenido social, se debe a que estas instituciones están en mejores

condiciones y son más eficaces en la prestación de estos servicios. Sin embargo, que esto sea así no quiere decir, ni mucho menos, que gobiernos y administraciones se desentiendan de estas tareas. Más bien, ahora lo que acontece es que, si bien no gestionan directamente, sí son responsables de la calidad, universalidad y asequibilidad de estos servicios, para lo que disponen de un conjunto de poderes públicos que constituyen ese nuevo derecho administrativo que se orienta hacia la garantía de los derechos de los ciudadanos.

La mayor regulación del mercado se refiere sustancialmente a que ciertos servicios, ahora denominados de interés general, que se pueden prestar en régimen de autorización, de licencia, o de comunicación previa a la administración con reserva de oposición, requieren de la presencia de los poderes públicos para garantizar su acceso universal, su asequibilidad y su calidad. En la actualidad, “tras décadas en las que las nuevas iniciativas públicas podían financiarse con ingresos adicionales, la presión fiscal actual significa que los países miembros de la OCDE han alcanzado sus límites de disponibilidad de fondos” (Ibidem). Sin embargo, lo más preocupante no es que el financiamiento público tiene límites que vienen determinados por la regla de la estabilidad presupuestaria, sino que las nuevas tareas públicas, directa o indirectamente, sobre todo en el ámbito social, no disminuyen.

Ante la constatación de este fenómeno, las reformas del sector público invitan a buscar fórmulas de financiamiento plurales en las que la calidad de los servicios, ahora llamados de interés general, no corra de cuenta solamente de los entes públicos. Efectivamente, “la mayoría de las administraciones públicas de los países de la OCDE se han hecho más eficientes, más transparentes y más atentas a los administrados, más flexibles y más centradas en los resultados” (Ibidem).

En estos años, los distintos programas de reformas emprendidos han caminado en la dirección apuntada. En ocasiones, es posible que una perspectiva unilateral de la eficacia haya podido poner en entredicho otros valores constitucionales como el servicio al interés general. De ahí la necesidad de que los responsables de las reformas sean conscientes de los posibles efectos que éstas puedan tener en los valores que rigen el gobierno” (Ibidem).

Tras estos comentarios, el documento de la OCDE afronta el análisis de algunas consideraciones sobre los medios de acción de la reforma de la gestión pública. En este sentido, se apunta, en primer lugar, a la accesibilidad y apertura de las administraciones públicas de los países de la OCDE. Actualmente, el 90% de los países de la OCDE cuentan con una ley de libertad de información y con un Ombudsman y más del 50% tienen normas que rigen los servicios a los administrados, que siempre esperan servicios más accesibles y de mejor calidad” (Ibidem).

Ciertamente, se ha avanzado mucho en accesibilidad de las administraciones, la mayoría de los países de la OCDE aplican técnicas de gestión y presupuestación por objetivos: de hecho, el 72% incluye datos sobre resultados no financieros en su documentación presupuestaria” (Ibídem), Dado que los enfoques basados en los resultados exigen una flexibilidad de gestión acrecentada, los desafíos principales consisten en equilibrar esa flexibilidad con el control e integrar sistemas de medición de los resultados en el sistema de responsabilidad tradicional de un país” (Ibídem).

Los programas basados en los resultados, pues, deben ser conscientes de sus limitaciones, de manera que, como siempre, el problema estará en encontrar el punto medio, el equilibrio entre flexibilidad y control que permita una gestión pública razonable a través de la que puedan alcanzarse los objetivos deseados. Se trata de la eterna polémica control versus eficacia, dilema que siempre estará presente en la gestión, pues es connatural a esta noble actividad humana. Claro, demasiada flexibilidad genera abusos y corrupción. De igual modo, un exceso en el control impedirá una gestión eficiente. Por ello, “es necesario centrarse más en controlar los costes de transacción y en utilizar de la mejor manera posible los incentivos y controles sociales internos” (Ibídem).

En cuanto a los organismos autónomos la cuestión esencial está en que esa autonomía sea real, que esas organizaciones sean neutrales, lo que en los tiempos que corren es difícil debido a que muy escasamente los partidos se sustraen a la tentación de poner personas cercanas o del propio aparato en organismos reguladores o autónomos. El desafío se centra en nombrar para estas organizaciones a personas en atención a su cualificación y experiencia en el sector en el que van a desempeñar su función.

El presupuesto aparece como un elemento fundamental de las instituciones públicas, pues permite enfoques más amplios de la gestión que también alcanzan a la capacidad de cambiar las estructuras administrativas u organizativas, cambio que “es esencial para una administración moderna. Sin embargo, el cambio estructural -ya sea para suprimir organizaciones existentes, ya sea para crear otras nuevas- no debería emprenderse a la ligera, ya que la supresión de estructuras puede conducir a una pérdida de continuidad de memoria institucional de largo plazo, y la proliferación de órganos públicos, más o menos autónomos, puede dificultar la acción colectiva y la coordinación” (Ibidem).

El principio de continuidad de las políticas públicas, aunque con enfoques distintos según el gobierno de turno, es un presupuesto necesario para que la acción pública mejore las condiciones de vida de las personas. Si se cambian las estructuras cada vez que un nuevo gobierno toma las

riendas de un país, entonces es posible que el retraso y la descoordinación sean las características de la nueva acción de gobierno, al menos formalmente.

Por lo que se refiere a la utilización de los mecanismos del mercado, éstos se han generalizado, aunque existen marcadas diferencias según que se encuentren en una nación o en otra. En términos generales, abrir los servicios públicos al mercado incrementa la eficacia, pero esta afirmación debe matizarse porque no siempre y en todos los casos es correcta.

En relación a los medios personales, es conveniente modernizar el empleo público. Se certifica que ahora se tiende más a la contratación laboral que al sistema funcionarial, que proliferan sistemas retributivos que incorporan complementos en función del desempeño. Pues bien, tras veinte años de trabajo en esta dirección, “la aplicación de estas políticas tiende a dificultar la consecución de una cultura administrativa colectiva” (Ibidem), quizás, porque en su día se minusvaloraron las consecuencias y la complejidad de introducir técnicas del sector privado en el sector público. Sin embargo, no parece que la vuelta a las soluciones tradicionales sea el sistema a seguir.

## **2.9. Conclusiones**

Una serie de reformas implementadas por países como Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda marcan el inicio de lo que ha sido llamado la nueva gerencia pública. Por lo tanto, la NGP surge en el momento en que la crisis del Estado, ante su inminente incapacidad para cumplir sus pretensiones desarrolladoras, se vuelve incontenible. Los reclamos de los ciudadanos por un aparato público que justifique su existencia y su gasto, lo cual se espera lo haga destinando los recursos públicos a la satisfacción de las demandas de la sociedad, no se hacen esperar. El tema de fondo es de qué forma se gobierna y no quién lo hace o bajo qué ideología.

Es en este punto donde la modernización administrativa, entendida como la necesidad de nutrir a la administración de nuevos bríos, cobra sentido y se comienzan a favorecer nuevas técnicas, las cuales, según serán útiles en la medida en que estén encaminadas a equilibrar el cumplimiento de tres objetivos: eficiencia, eficacia y legitimidad. Así se comienza a observar que las reformas implementadas por diversos gobiernos para lograr mayor eficiencia en su funcionamiento, mejores resultados y la aceptación de la sociedad se inspiran en la NGP. Tal enfoque se caracteriza por afirmar que el manejo de los recursos públicos debe obedecer a criterios como capacidades gerenciales, competencia de las agencias públicas en mercados o cuasimercados, sistemas de salarios que logren relacionar el pago del funcionario con el logro de resultados, así como esquemas para la medición del desempeño.

Es así que el espíritu de la NGP apunta a que el sector público puede poner en marcha prácticas gerenciales del sector, con el afán de mejorar su desempeño, a pesar de las diferencias que guarda con este último. Entre las naciones que han implementado acciones del tipo de NGP, muchas de las cuales han cedido ante la promoción que instituciones como la OCDE han hecho de esta corriente, es posible apreciar que la eficiencia, comprendida como la racionalización de los recursos, se ha perseguido a través del recorte de personal y políticas de austeridad. Por su parte, la eficacia, que resalta la necesidad de alcanzar los objetivos de los planes, programas y proyectos estatales, se ha buscado por medio de reformas legales y la lucha por comprometer al funcionario con las metas organizacionales.

En las últimas décadas las administraciones públicas de la mayoría de los países desarrollados se han visto inmersas en procesos de regeneración con el objetivo de conseguir una administración más eficiente y ágil que pueda adaptarse a las necesidades de los ciudadanos, sin que ello se traduzca en un incremento de la presión fiscal, sino que incluso se tienda a la contención o reducción del gasto público.

Para la apertura al mercado de los procesos de gestión se vienen utilizando pautas de actuación que van desde la mera privatización de empresas públicas, el establecimiento de determinadas figuras contractuales que permiten la gestión indirecta de los servicios públicos, o el fomento de la competencia entre los sectores público y privado, allí donde ambos concurren en la oferta de servicios. Estas medidas tienen como objetivo evitar o reducir las ineficiencias asignadas tradicionalmente a la burocratizada gestión de la administración pública.

La utilización de técnicas privadas en el ámbito público ha supuesto el desarrollo de la dirección estratégica como técnica directiva y consecuentemente un importante auge de los sistemas de control interno de los entes públicos. Dentro de éstos ha adquirido especial relevancia la ampliación de los tradicionales procedimientos de verificación desarrollados en el ámbito de la información financiera hacia las auditorías operativas, y el complemento de las tradicionales técnicas presupuestarias y contables con nuevas herramientas informativas de ayuda a la toma de decisiones como los indicadores de gestión.

# CAPÍTULO III

## SOBRE EL DISEÑO Y LA METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

En la estrategia de investigación realizada, la unidad de análisis es el gobierno del estado de Sinaloa, como estudio de caso. El centro del análisis de la Reforma administrativa emprendida en el gobierno de Sinaloa a partir de 1999, donde se describen tanto los rasgos más sobresalientes en cuanto a su funcionamiento, como los elementos que constituyen sus alcances y limitaciones.

Por principio se establece el sentido o significado de la Reforma administrativa en este contexto, posteriormente se explican las particularidades en que se desarrolló, así como las etapas en la que consistió y finalmente las experiencias o lecciones que se derivan de su aplicación.

A partir de ello se planteó la pregunta inicial de la investigación: **¿Qué particularidades presenta la reforma administrativa en el caso de una administración pública estatal como la del estado de Sinaloa y qué eficacia logró en el cumplimiento de los objetivos planteados para su realización?** La tesis que a continuación se desarrolla explica dicho cuestionamiento.

Una vez definido el concepto de Reforma administrativa, así como descrito en el Capítulo I las principales aportaciones de la teoría de la organización que han contribuido al desarrollo de la administración pública, además de exponer los aspectos nodales de la NGP en el Capítulo II del marco teórico establecido como primer objetivo de la investigación, corresponde exponer la estructura del trabajo de campo realizado en el caso del gobierno del estado de Sinaloa como segundo objetivo de este trabajo y se lleva a cabo a partir del procesamiento de la información utilizada, el alcance de dicha reforma y su caracterización en cuanto a los objetivos logrados.

Un objetivo más de la investigación consiste en revisar detalladamente una de las políticas que se derivaron de la Reforma administrativa (particularmente de la propuesta denominada Nueva forma de gobierno), que consistió en el diseño e implantación de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa. Al respecto se explica a detalle el proceso vivido en términos de los procedimientos adoptados, las dificultades asumidas, en qué términos fueron superadas o si estas fueron limitantes en la implantación de la misma. **¿Puede considerarse una normativa efectiva y útil para la población, o es una ley más que pasa a la historia, ya sea por cambios en el entorno para el cual fue diseñada, o por deficiencias en el diseño institucional que le dieron origen y posteriores condiciones de funcionamiento?**

El propósito central de este trabajo aborda el diseño institucional desde la perspectiva estructural en el ámbito de una administración estatal, además de analizar aspectos relativos al marco jurídico aplicable. Es de mencionarse que en el caso de la experiencia mexicana relativa a las reformas administrativas en las entidades federativas, **más allá de atender un agudo problema de déficit público y de aplicar medidas cortoplacistas que respalden un discurso que contrarreste la percepción ciudadana de gobiernos ineficientes, resulta sumamente importante conocer las razones que llevaron a los tomadores de decisión en el gobierno estatal para implementar la reforma administrativa.** Asimismo, **¿qué objetivos quisieron alcanzar dadas las condiciones políticas y sociales de su momento?**

Así pues, el análisis comparativo de la estructura organizacional aplicada en la reforma administrativa del 1999-2004, en relación al periodo 2005-2010 y la propuesta elaborada para 2011-2016, como herramienta para investigar las posibilidades de aplicar reformas desde algunos de los postulados de la Nueva Gestión Pública, a partir de los razonamientos ya expuestos: **las experiencias de reforma administrativa se han desarrollado a partir de un propósito central, reducir el costo del aparato público, inspirándose en las medidas aplicadas en las empresas eficientes, por lo cual se han aplicado métodos e instrumentos distantes de un enfoque integral y sistémico que enfatice en los procesos. Es decir, que los resultados de las diferentes etapas de la reforma administrativa descrita en este estudio de caso han dependido de una errónea aplicación de mecanismos, efectivos en cuanto a su capacidad para reducir costos, mas no en el objetivo que debería ser el central; lograr la eficacia directiva del gobierno.**

Con lo anterior se pretende contrastar las hipótesis aquí planteadas:

**Primera hipótesis:** el gobierno ha quedado atrapado en un círculo tortuoso establecido por su marcada tendencia al déficit y posterior endeudamiento. En la medida que el costo y/o el tamaño de sus estructuras refleja un incremento gradual en el gasto por concepto de servicios personales principalmente, a fin de atender una mayor demanda de bienes y servicios por la población.

**Segunda hipótesis:** el gobierno carece de procedimientos sistematizados y establecidos de forma integral. De ahí las dificultades estructurales que se han presentado en el diseño e implantación de políticas a pesar de contar con el absoluto respaldo de las estructuras institucionales de poder.

**Tercera hipótesis:** requiere del adecuado diseño en las políticas para cubrir los diferentes ámbitos de su aplicación en el gobierno del estado de Sinaloa, los cuales van desde los procedimientos hasta las instancias que fungirán como contrapesos en su aplicación, particularmente las que habrán de convertirse en organismos garantes de una Ley.

**Cuarta hipótesis:** una administración pública eficiente y eficaz no es posible si se carece de un conjunto de sistemas que están estrechamente ligados entre sí: la práctica de la planeación en forma consuetudinaria; la profesionalización de los servidores públicos; el diseño y documentación de procesos, medidas efectivas de transparencia y rendición de cuentas; así como de ágiles mecanismos que faciliten las gestiones de la población.

En cuanto a las **variables** estudiadas, es de señalarse que desde la conformación de la agenda de gobierno y el orden de prioridades que se otorga a las diferentes políticas públicas, hasta las medidas de costo-eficiencia en el funcionamiento de la administración pública de los gobiernos considerados en el marco del método comparativo, se establece la relación variable dependiente y variable independiente o explicativa.

En la medida que existirá solo una unidad de análisis, el número de observaciones será reducido a fin de hacer manejable la investigación y que el número de valores no confunda el estudio de las principales variables.

### **3.1 Diseño institucional de la Reforma administrativa del gobierno del estado de Sinaloa: Parámetros para su evaluación.**

De acuerdo a lo expuesto, la congruencia entre el diseño institucional, la conformación de las estructuras organizacionales y el marco jurídico aplicado en esta experiencia, implica la revisión detallada del periodo 1999-2004, en el que se inicia la Reforma administrativa del gobierno del estado de Sinaloa. A continuación se explican los aspectos fundamentales de la investigación correspondientes a los instrumentos conceptuales para su aplicación en el trabajo de campo, así como su posterior análisis (Tabla 2).

**Tabla 2. Parámetros de evaluación del diseño institucional**

Nivel	Parámetros de evaluación
Nivel institucional	Definición de competencias y recursos
	Mecanismos de control, evaluación y rendición de cuentas
Nivel organizacional	Servicio civil de carrera
	Mecanismos de coordinación interinstitucional
	Mecanismos de participación ciudadana
Nivel normativo	Reformas e iniciativas de ley propuestas
	Reformas e iniciativas de ley aprobadas
	Normas y procedimientos propuestos
	Normas y procedimientos aplicados

**Fuente:** Elaboración propia

La revisión al diseño no busca llegar a la revisión jurídica especializada de la estructura organizacional, sino más bien conocer los niveles que debe cubrir un modelo de esa naturaleza, a su vez determinar en qué medida las propuestas observadas revisten un contenido más allá de los

ajustes en el costo de la plantilla de personal, orientadas a lograr la eficacia directiva del gobierno. Para tal finalidad se presentan los parámetros de evaluación arriba señalados, los cuales parten de la idea de confrontar los modelos ideales con la realidad específica de nuestro caso.

La recolección de la información se realizó en dos formas: 1. Mediante la revisión del marco jurídico existente, así como de las propuestas de modificación al marco legal aplicable en los periodos mencionados de los planteamientos orientados al reordenamiento institucional. Asimismo, se realizó una revisión bibliográfica de los posibles antecedentes de reformas de esta naturaleza en el gobierno del estado de Sinaloa, a fin de contar con una visión histórica del mismo y del contexto en el que se realizaron dichos cambios. 2. La aplicación de entrevistas a servidores públicos, empresarios y dirigentes de organismos no gubernamentales, así como a académicos y expertos para precisar y evaluar cualitativamente los alcances de dicha Reforma. (Ver Anexos: 1, 2, 3 y 4).

### **3.1.1. Nivel institucional: definición de competencias y mecanismos de control**

El trabajo de evaluación del nivel institucional se basa en la revisión de la redistribución de competencias propuestas con la Reforma administrativa, así como con la asignación de los recursos, así también los mecanismos de control, evaluación y rendición de cuentas considerados. La selección de los parámetros de evaluación que parten del marco teórico desarrollado teniendo en cuenta que las posibilidades de implementación de la reforma administrativa en buena parte dependen de la existencia de leyes y reglamentos, así como de instituciones y mecanismos formales del aparato estatal que les dé vida. Por lo mismo, la organización del Estado es fundamental en el estudio, sobre todo en la observancia de la relación existente entre competencias transferidas y los recursos con los que cuentan para enfrentarlas y cumplirlas.

Un segundo punto son las posibilidades de adaptación de las instituciones al contexto de la Reforma. Como ya fue planteado en el marco teórico, entre mayor sea la capacidad de adaptar los marcos legales a los distintos contextos, mayores serán las posibilidades de éxito de la Reforma. Por lo mismo, es fundamental que los marcos institucionales sean lo suficientemente flexibles ante situaciones específicas, lo cual parte tanto de la claridad legislativa o normativa como de las facultades otorgadas a las diferentes dependencias de gobierno.

Por último, se revisan los mecanismos de transparencia, control y rendición de cuentas, tanto de carácter vertical como horizontal propuestos en la Reforma administrativa. Como ya se mencionó, el planteamiento central se fundamenta en una nueva forma de gobierno, por lo cual deben quedar muy claros el sistema de incentivos y sanciones que permitan el cumplimiento de la institucionalidad formal. Por ello, el diseño institucional debe contener mecanismos para hacer

cumplir las normas, de manera que se establezcan bases de control por parte de las diferentes dependencias de gobierno como de los servidores públicos. Dicho sistema de incentivos genera a su vez la necesidad de generar mecanismos de evaluación a la gestión de las entidades, esto es, mediciones, estudios e índices de desempeño administrativo elaborados por niveles superiores de gobierno, así como mecanismos de seguimiento y evaluación de programas desarrollados por dichas dependencias. Con esto se tendría una perspectiva de los mecanismos tanto de control como de evaluación y seguimiento del gobierno del estado de Sinaloa, punto básico para lograr un acercamiento a la institucionalidad formal.

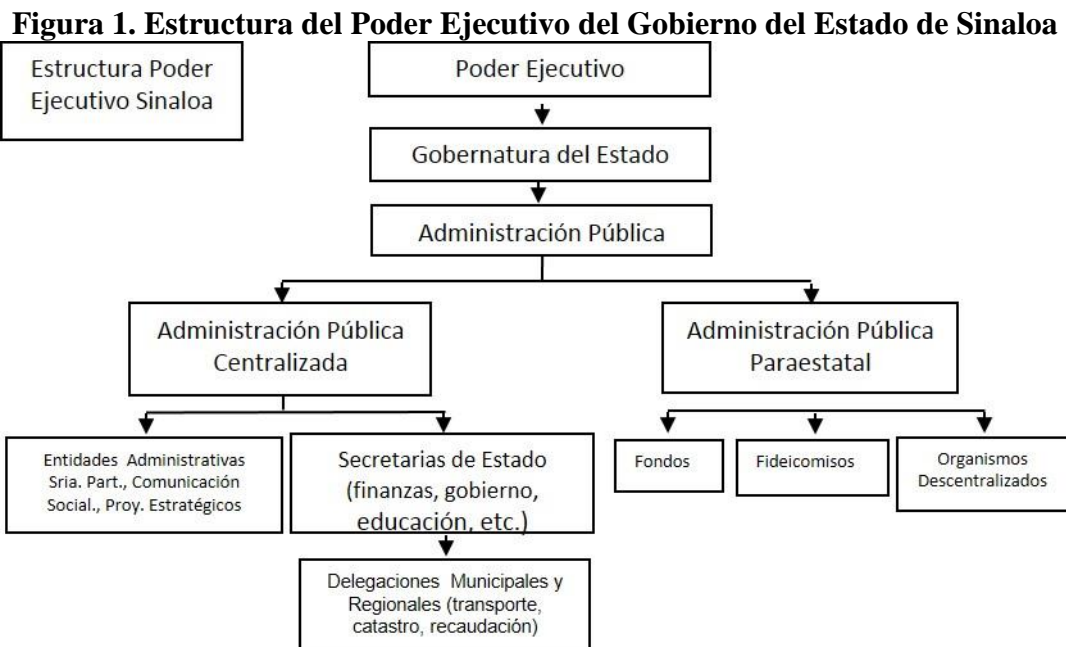
### **3.1.2 Nivel organizacional: mecanismos de coordinación y de participación.**

Uno de los puntos centrales del acercamiento a la institucionalidad formal de la Reforma administrativa, será el nivel de capacidades administrativas que ésta propuso para cada una de las dependencias del gobierno del estado de Sinaloa. En el entramado legal institucional se construye de manera explícita la interrelación de las funciones que le corresponde desempeñar a cada una de las instancias que conforman el gobierno, competencias y asignación de recursos para cada una de las dependencias. A su vez, establece las bases mínimas de conformación burocrática y administrativa, así como los mecanismos de interacción interinstitucional y de participación ciudadana esenciales para la adecuada realimentación de las entidades gubernamentales. En este punto la intención es conocer las atribuciones, estructura y marco legal que se les confiere, así como los mecanismos de control y autoridad en relación con la ciudadanía.

También es de interés explicar la importancia de la burocracia en términos de memoria histórica, evaluación de programas y políticas, y capacidad mínima de articulación y continuidad de las administraciones gubernamentales. En el Poder Ejecutivo del gobierno federal de México existe un precario e incipiente servicio civil de carrera que en el estado de Sinaloa es inexistente (en el marco teórico no se aborda su análisis, ni se pretende entrar a teorizar sobre este tema, para no desviarse del objeto de estudio y porque existen investigaciones muy completas al respecto). Como es característico en la mayor parte de las entidades federativas del país y de los gobiernos de América Latina, es común la ausencia de una burocracia profesionalizada que trascienda las administraciones gubernamentales. (Martínez, 2012). No obstante, se realizó una revisión a la propuesta de legislación sobre la profesionalización del servicio público en Sinaloa y su impacto en los resultados esperados de la Reforma administrativa.

Unido a la idea de una burocracia funcional vienen dos tipos de vínculos relacionales que, como se mencionó anteriormente, son primordiales para la implementación de una nueva forma de gobierno. Por un lado, la estructuración de mecanismos de coordinación intersecretarial que

permitan la organización de relaciones intragubernamentales fluidas y constantes, de manera que se eviten duplicidades y se apoyen esfuerzos de manera colectiva al interior de la administración pública estatal. Por el otro, la estructura institucional que permite la interacción y coordinación de esfuerzos entre las dependencias y otros actores externos al gobierno del estado de Sinaloa, como es el caso del gobierno federal, los poderes legislativos estatal y federal, entre otros. (Figura3).



**Fuente:** Elaboración propia

Se plantea que en la medida que existan mecanismos institucionales que permitan y apoyen dichos vínculos de relación interorganizacional, mayores serán las capacidades con las que cuenten las dependencias para la implementación de la Reforma administrativa, cuya idea misma es una estructura organizacional basada en relaciones entre entidades al interior del gobierno y de éstas hacia las demás instancias. Por lo mismo, la revisión del entramado legal institucional de este caso de estudio (particularmente sobre la transparencia), cuenta con un énfasis en el análisis de este punto. (Ver Capítulo V).

### 3.1.3 Nivel normativo: coherencia entre propuesta y aplicación

Toda construcción institucional parte de una idea de legalidad, lo cual implica una escala de leyes, reglamentos y lineamientos normativos en la conformación institucional del gobierno.

Dichas normas están contempladas en la Constitución, y a partir de ello, el marco jurídico normativo general y específico de cada caso. El punto de partida de la investigación es observar si dicha construcción institucional parte de una idea de una coherencia normativa con los planteamientos centrales de la Reforma administrativa, si genera confianza entre los actores y si el espacio gubernamental es propicio para alcanzar los objetivos planteados en la Reforma.

El ideal de la Reforma administrativa es convertirse en una plataforma donde las instancias involucradas se encuentren presentes en la toma de decisiones gubernamentales, esto es, que tengan representación en la agenda contenida en la propuesta de una nueva forma de gobierno y que los mandos gubernamentales no sean verticales y jerarquizados, sino que respondan a una lógica de deliberación y participación en red. De ahí parten las potencialidades que presenta dicho modelo de Reforma para elevar el nivel de legitimidad del accionar estatal. La estructura de redes solo es posible si la misma formalidad de las dependencias lo permite, así sea en la forma pasiva de no convertirse en un obstáculo. Lo que se busca en este punto es entender si la construcción de redes en el proceso de Reforma se establece gracias a la institucionalidad o a pesar de la misma. Este punto es esencial porque después permitirá entender en qué medida la institucionalidad formal puede afectar la informalidad en las acciones de algunas instancias, en el sentido de que apoye aquellos procedimientos que puedan ser complementarios a las metas de universalidad e imparcialidad, o si por el contrario establece mecanismos que puedan bloquear dichos esfuerzos.

Se aprecia que el acercamiento a la institucionalidad de la Reforma administrativa se fundamenta en las posibilidades en cuestión de capacidades para la nueva forma de gobernar que ofrecen las dependencias, así como si son o no congruentes con las metas últimas de la Reforma. Pero esta revisión no puede quedarse sólo en la institucionalidad formal, pues la informalidad del contexto de cada caso es determinante en el real funcionamiento de un gobierno de redes. (Ver Capítulo VI).

### **3.2. Aspectos metodológicos del estudio de caso**

El acercamiento que puede hacerse de las instituciones formales de la Reforma administrativa parte básicamente de una revisión a las leyes y reglamentos aplicables. Pero al hacer un acercamiento a cuestiones informales, al contexto y a los códigos y costumbres no reguladas, la cuestión se torna mucho más compleja. Se optó por analizar la base institucional y competencias realizadas en 18 entidades federativas que llevaron a cabo procesos de reforma. Dicha selección por similitud y contraste permite obtener una visión general sobre el tipo de interacciones que se presentan en las entidades federativas de manera diferenciada, así como del nivel de inclusión, de imparcialidad y de universalidad de la acción gubernamental. En esencia, si en este acercamiento a la formalidad de la Reforma se observa qué se ha diseñado en términos de las características que definen a la Nueva Gestión Pública, en esta sección se verá cómo se han implementado dichos mecanismos, intentando esclarecer las características específicas.

Dado que el conjunto de normas y códigos de conducta de una entidad es considerablemente numeroso, es que no se profundiza en cuestiones socioculturales y que la finalidad de este trabajo

es identificar posibles apoyos y obstáculos a los elementos que definen a una reforma administrativa, el énfasis del trabajo de campo realizado en este tema se enfoca en observar el comportamiento de 6 variables que a su vez son definidas por diferentes aspectos a evaluar. Partiendo de una idea ya mencionada en el marco teórico, y complementaria a la hipótesis: dado que los mecanismos de interacción tradicionales prevalecen a las reformas institucionales, el desempeño de las últimas depende de las posibilidades de convergencia que puedan existir con las primeras.

La investigación también conlleva una intención indagatoria sobre las posibilidades de cambio institucional, es decir, de cómo un cambio en la formalidad puede generar transformaciones en la actuación de los servidores públicos y en una mayor eficacia en su desempeño. Es muy importante señalar que la intencionalidad se estableció de manera exploratoria y con varios componentes descriptivos, pero siempre intentando establecer, por medio del análisis de la información disponible y de la voluntad de los protagonistas para dar a conocer sus experiencias en el proceso de reforma.

### **3.2.1. Método de investigación: análisis cualitativo y entrevistas semiestructuradas**

A lo largo de la investigación el propósito fue recoger información y generar conocimiento por medio del análisis cualitativo del estudio de caso a profundidad, lo cual aborda la teoría fundamentada. Dicha teoría se basa más en un “estilo de hacer análisis cualitativo que incluye una serie de herramientas metodológicas distintivas”, las cuales parten de la interacción con los actores sociales por medio de observación participante y entrevistas cualitativas, centrando su atención en la interacción y en los procesos sociales del caso seleccionado, enfatizando la necesidad de “aprender el punto de vista del actor para entender la interacción, el proceso y el cambio social” (Jones, Manzelli, & Pecheny, 2004). Dicha metodología se muestra indispensable para realizar acercamientos que no se queden en la acumulación de datos cuantitativos, sino que busca ir más allá de lo formal e indagar sobre procesos de acción, sobre mecanismos de interacción entre los protagonistas del cambio. Ante la falta de la información suficientemente documentada, la interacción con los actores era la opción metodológica más apropiada.

Algunas técnicas estenográficas y otras más cuantitativas parten de la interacción con los actores sociales por medio de observación participante y entrevistas cualitativas. Se seleccionó como herramienta principal para este análisis las entrevistas cualitativas, las cuales son definidas como acciones conversacionales donde el investigador realiza intervenciones puntuales, pero donde la atención gira sobre el entrevistado, quien habla la mayor parte del tiempo. Con esto, lo que se busca es la doble meta de obtener tanto información de profundidad como una “explicación de lo

obvio” (Valles, 2009) que permita entender el punto de vista personal de quien es entrevistado, sus percepciones sobre la realidad, sus visiones sobre el desempeño de la institución.

Al seleccionar el mecanismo de entrevista semiestructurada, con preguntas abiertas basadas en temas de interés para la investigación que buscan generar comodidad y conversación por parte del entrevistado, dadas las limitaciones de tiempo para la investigación de campo, estas entrevistas semiestructuradas se mostraron como la vía a seguir para la recolección de datos de varios actores sobre temas específicos, sin privar de profundidad la información obtenida.

También se aplicaron otras técnicas de análisis cualitativo: previo al trabajo de campo se realizó una revisión bibliográfica con el fin de caracterizar el caso seleccionado de la mejor manera posible, recogiendo información principalmente del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y de organizaciones no gubernamentales como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Adicionalmente se realizaron análisis de prensa con el fin de obtener la percepción general sobre el objeto de estudio. Por último, se obtuvo información donde algunos de los entrevistados se negaron a ser grabados, así como datos que se proporcionaron fuera del audio y expresiones no verbales observadas durante las entrevistas.

Los cuestionarios semiestructurados fueron diseñados de manera diferenciada según los actores a entrevistar, seleccionados según el sector al que pertenecían (Tabla 3).

**Tabla 3. Tipo de cuestionario por entrevistados**

<b>Tipo de cuestionario</b>	<b>Sector</b>	<b>Total</b>
<b>Grupo 1</b>	Funcionarios de dependencias y servidores públicos	<b>25</b>
<b>Grupo 2</b>	Líderes empresariales	<b>4</b>
<b>Grupo 3</b>	Representantes de organizaciones sociales	<b>3</b>
<b>Grupo 4</b>	Académicos y expertos	<b>3</b>
<b>Total</b>		<b>35</b>

**Fuente:** Elaboración propia

Los cuestionarios, por su lógica de investigación, fueron cambiando a medida que se iban probando con los entrevistados, y sirvieron más como guía que como estrategia de pregunta y respuesta, dado que se buscaba un acercamiento de preguntas abiertas y en profundidad. Aun así, todos ellos se basaron en las siguientes variables de análisis:

**Percepción frente a la Reforma administrativa:** Aunque fue una variable utilizada principalmente en las entrevistas con expertos y con funcionarios, la idea general era observar qué tan convencidos se presentaban los actores ante la idea de los cambios propuestos para establecer

una nueva forma de gobierno, así como su propia percepción hacia el diseño, implementación y evaluación del proceso en las acciones emprendidas.

**Percepción sobre capacidades de las dependencias:** La pregunta se enfocó a entender las quejas más comunes ante las posibilidades de las dependencias de hacer frente a las nuevas responsabilidades que se le presentaban dada la transferencia de competencias derivadas de la Reforma. Se buscaron percepciones sobre la capacidad administrativa, posibilidades de interlocución y negociación ante niveles superiores de gobierno, y nivel de recursos fiscales para la implementación de programas.

**Relación entre gobierno estatal y organizaciones sociales:** La intención fue observar la visión de los actores entre sí y las formas de interacción entre gobierno y ciudadanía, delineando niveles de confianza o desconfianza mutua, de visiones del otro y percepciones de lo público como escenario de interacción social.

**Contrapesos institucionales:** El propósito fue obtener percepciones de cambio en la situación política de las dependencias, en especial si habían tenido el efecto deseado las instituciones creadas como organismos reguladores y si este cambio en las nuevas acciones de gobierno había implicado un cambio sustantivo en la concepción de lo público, o si por el contrario, existía una prevalencia de las formas tradicionales a pesar de los cambios anunciados.

**Participación ciudadana:** Se orientó a recolectar las percepciones sobre los mecanismos de participación ciudadana, transparencia y de rendición de cuentas planteado por el gobierno, básicamente para observar cómo funcionaba, si mantienen un nivel de relevancia alta entre la comunidad, o si por el contrario son vistas como instituciones formales con poca credibilidad.

**Inclusión en la toma de decisiones:** La intención con esta serie de preguntas fue la de observar si los entrevistados percibían una mayor integración de actores sociales históricamente relegados, y si dicha participación era relevante en el momento de la conformación de la agenda de gobierno.

**Percepción ante el papel del COPLADE:** Conocer las percepciones de los principales entes de participación alrededor del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado como mecanismo de planeación del desarrollo. Se buscó observar el nivel de relevancia que podía tener dicho mecanismo, así como sus capacidades para influir en la agenda de desarrollo.

**Propuestas:** Se solicitaron propuestas y caminos de acción para mejorar la actuación gubernamental y la interacción entre actores con el objetivo de entender al mismo tiempo cuáles eran los aspectos prioritarios para los entrevistados.

Una vez realizadas las entrevistas, se inició su análisis utilizando paquetería Excel mediante la cual se detectaron, partiendo del marco teórico, cuatro dimensiones de variables con sus respectivos códigos de análisis (Tabla 4)

**Tabla 4. Entrevistas: dimensiones de variables y códigos de análisis**

<b>Dimensiones de variables</b>	<b>Códigos</b>
Reforma administrativa	Competencias
	Control
	COPLADE
Dependencias	Conflicto
	Propuestas
	Valoración
Capacidades	Burocracia
	Coordinación
	Manejo de la información
	Contrapesos institucionales
	Participación
	Valoración
Valores	Confianza
	Imparcialidad
	Visión de lo público
	Universalidad

**Fuente:** Elaboración propia

### 3.2.2. Selección del estudio de caso

La selección del caso a estudiar se estableció según los criterios de similitud y contraste entre las diferentes dependencias, de manera que a pesar de contar con las mismas bases institucionales de competencias administrativas y recursos, tuvieran resultados divergentes en cuanto a desempeño político y administrativo. También se buscó que las dependencias seleccionadas fueran comparables tanto a recursos financieros presupuestados, como en número de personal asignado. Ahora, dicha categorización da prelación a la variable financiera sobre el volumen de empleados.

Al plantear el trabajo de campo por cuestiones prácticas de tiempo de investigación y recursos para la misma se tomó la decisión de seleccionar las características que desde esta metodología definen la nueva gerencia pública y a las que se les denomina actividad genérica. Estas características son: visión del ciudadano como cliente (X1); mayor utilización de tecnología de información (X2); descentralización (X3); rendición de cuentas (X4); planeación y gestión estratégica (X5); y contratos (X6). Dado que cada característica tiene la misma importancia, todas por tanto tienen el mismo valor. (Ver Capítulo VII).

Por otra parte y con el propósito de conocer con mayor precisión el desempeño de las diferentes dependencias y debido a la carencia de información documental disponible para el seguimiento

deseable de los resultados esperados en la aplicación de los objetivos y las dimensiones en que se desdobra la Reforma administrativa, se utiliza la información obtenida mediante las entrevistas realizadas a 35 actores internos y externos del proceso de Reforma, el resultado de las mismas se exponen en la segunda y tercera parte de la investigación

Reformas de tipo estructural y organizacional que incluyen la planeación estratégica, el reordenamiento institucional de la administración pública estatal, la que a su vez incorpora los servicios compartidos, los comités intersecretariales, la consolidación del nuevo federalismo, eliminación de duplicidades y la subcontratación de servicios. Además de todo ello, el servicio civil de carrera.

En cuanto a las reformas de los términos de la actuación pública, se consideró la nueva estructura programática, el sistema de evaluación del desempeño, con el desarrollo de sistemas de medición del desempeño (indicadores de resultados), diseño de convenios de desempeño, establecimiento de esquemas de seguimiento, evaluación y auditorías de resultados; apertura a la participación ciudadana; así como la implantación de sistemas de costeo y principios contables generalmente aceptados.

Por lo que respecta a las reformas de tipo regulatorio, normativo, administrativo y legal, que implican la actualización, desregulación y simplificación administrativa, éstas se revisan mediante los indicadores arriba mencionados que se presentan en el Capítulo VII.

Una vez seleccionado el conjunto de elementos con los cuales se trabajó, se seleccionaron dependencias con funciones divergentes en materia de sus competencias y similares en la búsqueda de los objetivos plasmados, para observar el nivel de cumplimiento en los resultados.

Por último, cabe mencionar que originalmente el propósito fue que la investigación se acogiera a la información documental que reflejara los resultados del desempeño de las dependencias, no obstante, con el propósito de aprovechar la información de los protagonistas en la implementación de la Reforma de tipo estructural y organizacional, se procedió a recabar sus aportaciones a la luz de los últimos meses del periodo en que se desarrolló la “Nueva forma de gobierno”.

**Tabla 5. Dependencias de acuerdo al nivel de cumplimiento de los objetivos de la Reforma administrativa**

<b>Baja intensidad en la aplicación de las características de NGP (menor a 23.91)</b>	<b>Intensidad media en la aplicación de las características de NGP (23.91-37.61)</b>	<b>Alta intensidad en la aplicación de las características de NGP (Mayor a 37.61)</b>
Procuraduría General de Justicia	Coordinación General de Asesores	Secretaría Particular del Gobernador
	Secretaría de Educación Pública y Cultura	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

	Dirección de Investigación y Fomento de Cultura Regional	Secretaría de Planeación y Desarrollo
	Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa	Secretaría de Administración y Finanzas
	Coordinación General de Turismo	Secretaría General de Gobierno
	Coordinación General de Comunicación Social	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca
		Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
		Secretaría de Desarrollo Económico
		Coordinación General de Acceso a la Información Pública
		Secretaría de Salud
		Coordinación General de Desarrollo Tecnológico

**Fuente:** Elaboración propia

De manera un tanto diferente en el diseño e implementación de las Reformas de tipo regulatorio, normativo, administrativo y legal, que implican la actualización, desregulación y simplificación administrativa, específicamente lo correspondiente a la Ley de Acceso a la Información Pública, la situación fue más que favorable, ya que la disponibilidad de información derivada de la aplicación de la misma norma, permitieron contar con suficientes datos para soportar la investigación.

El segundo nivel del estudio es a través del análisis comparativo de la estructura organizacional aplicada en el periodo inmediato posterior (2005-2010) y la propuesta elaborada a partir de esta investigación, para el periodo subsiguiente (2011-2016). Para el logro del objetivo planteado, se llevó a cabo la caracterización de los mismos y el trabajo de campo, basado en modelos cuantitativos y cualitativos de investigación que permitieran observar los aspectos diferenciales de cómo han sido implementados los modelos seleccionados.

### **3.3. Conclusiones**

Al revisar detenidamente el soporte jurídico, organizacional y financiero de cada una de las dependencias no fue posible obtener la información suficiente que arrojara evidencias confiables para constatar las características que desde la metodología utilizada definen la nueva gerencia pública y a las que se les denomina actividad genérica en relación con: la visión del ciudadano como cliente; mayor utilización de tecnología de información; descentralización; rendición de cuentas; planeación y gestión estratégica; y contratos. De ahí las notorias diferencias entre las 18 áreas gubernamentales analizadas.

Un código que surge del trabajo de análisis fue “manejo de información”, debido al reclamo por parte de los entrevistados externos al gobierno sobre la falta de transparencia de las dependencias para proporcionar la información solicitada o en su defecto publicándola en la página web. Por

último, en el código “visión de lo público” incluyo percepciones de un lado y del otro respecto del espacio de interacción social. La experiencia que deja este trabajo de campo es destacar la importancia de llegar al terreno de la información con herramientas consolidadas, pero pensadas para ser flexibles ante situaciones no previstas. La colaboración de los entrevistados fue atenta y muy interesada por contar su punto de vista, lo cual dio como resultado una cantidad considerable de material que se analiza a lo largo de la investigación.

**SEGUNDA PARTE:**  
**TRABAJO DE CAMPO Y ANÁLISIS COMPARATIVO**

## CAPITULO IV

### INTENTOS DE DISEÑO EN INSTITUCIONES DEL ESTADO DE SINALOA

En el curso de las últimas tres décadas los gobiernos en las diferentes latitudes del planeta han experimentado una serie de cambios que son el reflejo de la evolución de la misma sociedad en diferentes ámbitos. El más evidente de éstos ha sido el provocado por la crisis fiscal del Estado, que en buena parte se explica por el agotamiento de políticas de gobiernos expansionistas que cayeron en el desuso por la inviabilidad de déficits inmanejables y a su vez el resurgimiento de políticas liberales de estabilización que una vez más sustentaron la “innecesaria presencia del Estado en el espacio de lo privado”, logrando con ello replegar el espacio de lo público a lo “estrictamente necesario”, conforme a las propuestas del Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y OCDE, dando lugar a lo que posteriormente se le conocería como “Consenso de Washington”. (Casilda, 2004)<sup>11</sup>

Lo anterior dio pie a la reorientación de la administración pública hacia un enfoque eficientista, que a la postre sería denominado como “Nueva Gestión Pública” (Schröder, 2000)<sup>12</sup> y simultáneamente a políticas gubernamentales centradas en el ciudadano, no sólo como destinatario del quehacer gubernamental, sino como sujeto de la administración Pública.

En este mismo período, la transformación democrática se empezó a reflejar en la alternancia política de buen número de países que iniciaron una nueva experiencia, de tal forma que se hizo común observar gobiernos empeñados en la transición democrática y la liberalización de la economía como un binomio que aplicaría en diferentes países que aun cuando sus características los harían ver muy diferentes, fueron asemejándose por la aplicación de un modelo de estabilización acorde a las condiciones del mundo global en que se convirtió su entorno.

Durante el periodo mencionado, en México se vivieron diversos cambios en el ámbito nacional, los cuales se han expresado en una heterogeneidad de experiencias en las diferentes entidades federativas, destacando situaciones diferentes entre las mismas: desde los estados que caminaron

---

<sup>11</sup> El Consenso de Washington incluye 10 puntos: 1. Disciplina presupuestaria de los gobiernos; 2. Reorientar el gasto gubernamental a áreas de educación y salud; 3. Reforma fiscal o tributaria, con bases amplias de contribuyentes e impuestos moderados; 4. Desregulación financiera y tasas de interés libres de acuerdo al mercado; 5. Tipo de cambio competitivo, regido por el mercado; 6. Comercio libre entre naciones; 7. Apertura a inversiones extranjeras directas; 8. Privatización de empresas públicas; 9. Desregulación de los mercados; y 10. Seguridad de los derechos de propiedad. Casilda Béjar, Ramón: América Latina y el Consenso de Washington.

<sup>12</sup> La administración y los gestores privados cumplen con las tareas cuantitativas y cualitativas transferidas por el gobierno, para las cuales se ha acordado un beneficio financiero (solicitud de prestaciones y presupuesto global).

a la vanguardia de los cambios realizados por el gobierno federal (los más cercanos a la Ciudad de México, sede del gobierno federal), que se vieron influidos por la proximidad geográfica y el flujo del personal (burocracia), quienes transmitieron experiencias vividas en la federación hacia el gobierno estatal en el que colaboraron posteriormente, a entidades federativas que realizaron cambios en diferentes ámbitos del gobierno, los cuales no se registraron simultáneamente a las del gobierno federal, sino a las condiciones locales, en ocasiones por la alternancia o por presiones del entorno y gobiernos estatales con poco o ningún cambio en sus prácticas de gobierno. (Ver cuadro 6)

**Tabla 6. La reforma administrativa en las entidades federativas de México**

Entidad Federativa	Filiación Política	Gobernante	Período
Baja California	PAN	Lic. Eugenio Elorduy Walther	2002 - 2007
Baja California Sur	PRD	Lic. Leonel E. Cota Montaño	1999 - 2005
	PRD	Ing. Narciso Agúndez Montaño	2005 - 2010
Campeche	PRI	Lic. José Antonio González Curi	1997 - 2003
	PRI	C.P. Jorge Carlos Hurtado Valdez	2003 - 2009
Colima	PRI	Lic. Fernando Moreno Peña	1997 - 2003
	PRI	Prof. Gustavo Alberto Vázquez Montes	2003 - 2005
	PRI	Lic. Jesús Silverio Cavazos Ceballos	2005 - 2009
Chiapas	PAN (COALICION)	Lic. Pablo Salazar Mendiguchía	2000 - 2006
Chihuahua	PRI	C.P. Patricio Martínez García	1998 - 2004
	PRI	Lic. José Reyes Baeza Terrazas	2004 - 2010
Durango	PRI	Lic. Ángel Sergio Guerrero Mier	1998 - 2004
	PRI	C.P. Ismael Alfredo Hernández Deras	2004 - 2010
Guerrero	PRI	Lic. René Juárez Cisneros	1999 - 2005
	PRD	C.P. Zeferino Torreblanca Galindo	2005 - 2011
Michoacán	PRD	Lic. Lázaro Cárdenas Batel	2002 - 2008
Morelos	PAN	Lic. Sergio Alberto Estrada Cajigal Ramírez	2000 - 2006
Nayarit	PAN (COALICIÓN)	C.P. Antonio Echevarría Domínguez	1999 - 2005
	PRI	Lic. Ney Manuel González Sánchez	2005 - 2011
Querétaro	PAN	Ing. Ignacio Loyola Vera	1997 - 2003
	PAN	Lic. Francisco Garrido Patrón	2003 - 2009
Quintana Roo	PRI	Lic. Joaquín Ernesto Hendricks Díaz	1999 - 2005
	PRI	Lic. Félix Arturo González Canto	2005 - 2011
San Luis Potosí	PRI	Lic. Fernando Silva Nieto	1997 - 2003
	PAN	C.P. Marcelo de los Santos Fraga	2003 - 2009
Sinaloa	PRI	Lic. Juan Sigfrido Millán Lizarraga	1998 - 2004
	PRI	Lic. Jesús Alberto Aguilar Padilla	2004 - 2010
Sonora	PRI	Lic. Armando López Nogales	1997 - 2003
	PRI-PVE	Ing. José Eduardo Robinson Bours Castelo	2003 - 2009
Tamaulipas	PRI	Lic. Tomás Yarrington Ruvalcaba	1999 - 2004
	PRI	Ing. Eugenio Javier Hernández Flores	2004 - 2010
Yucatán	PAN	Patricio Patrón Laviada	2001 - 2007

Fuente: Martínez Vilchis, José. (2005) Nueva Gerencia Pública Análisis comparativo de la administración estatal en México con base en información obtenida de las páginas web de los gobiernos de los estados estudiados.

En este Capítulo se describen las experiencias realizadas en los gobiernos del estado de Sinaloa de 1980 a 2014, además de demostrar la hipótesis sobre la estrecha relación entre el crecimiento de las estructuras administrativas del gobierno, el gasto operativo y su implicación en el déficit público y posterior endeudamiento. Finalmente se sustenta la aplicación del diseño institucional y de la teoría general de sistemas en el diseño de las estructuras organizacionales, mediante el enfoque de procesos y los sistemas de gestión de calidad, orientados por la norma ISO 9001:2008.

#### **4.1. Tres décadas en intentos de planeación, modernización administrativa e innovación gubernamental.**

##### **4.1.1. Antecedentes de diseño en los gobiernos del estado de Sinaloa 1980-2010**

El período que va de 1980 a 2010 puede identificarse como un importante número de años en que los gobiernos del estado de Sinaloa ha experimentado diferentes intentos por realizar lo que inicialmente se le conoció como “modernización administrativa” (Bertucci, 2004)<sup>13</sup> y en el curso del presente siglo se le ha denominado “innovación gubernamental” (Cabrero, 2002)<sup>14</sup>. Siendo la planeación una experiencia diferente, que si bien no ha logrado aplicarse como una práctica sistemática en la administración pública sinaloense, registra importantes antecedentes que contribuyen a explicar la evolución de las instituciones gubernamentales en la entidad.

Por la definición de cada una de estas denominaciones, más allá del reducido sustento metodológico en el tratamiento del tema, puede apreciarse su utilización más vinculada a expresiones político administrativas que buscan un impacto mediático. No obstante, tanto en un caso como en el otro se aprecia el esfuerzo por realizar reformas en la administración pública.<sup>15</sup>

El problema radica en la dificultad que históricamente se ha presentado para realizar un ejercicio consuetudinario de planeación, que si bien es obligatorio en la normativa federal y estatal, por más de 30 años se ha convertido en acciones parciales y de simulación, ya que si bien las leyes en referencia hacen que los gobiernos municipales, estatales y el federal cumplan a pie juntillas con lo establecido, presentando los planes municipales, estatales y nacional de desarrollo, éstos documentos carecen de información relevante para la toma de decisiones, pues fundamentalmente

---

<sup>13</sup> Proceso continuo de adaptación a las exigencias del entorno, efectuando la transición de un sistema burocrático a otro de gestión, capaz de definir objetivos, optar por la mejor forma de alcanzarlos y evaluar los resultados obtenidos.

<sup>14</sup> La innovación es tan solo un proceso detonador que en ocasiones genera un cambio institucional y organizacional. Innovar es romper el efecto inercia.; La innovación no siempre se puede controlar y es difícil de planificar.

<sup>15</sup> Después, con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1965 se extiende por tres lustros un programa de reforma administrativa integral para: a) coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social; b) Introducir técnicas de organización administrativa; y c) Lograr la mejor preparación del personal gubernamental” (Secretaría de la Presidencia/Comisión de Administración Pública. 1965).

consisten en diagnósticos repetitivos vinculados a objetivos y metas ambiciosas, muy lejos de las posibilidades en tiempo y recursos para llevarlos a cabo.

Sinaloa 1980-1986 es el período de gobierno que en la entidad aparecen los primeros intentos de reformas orientadas a configurar un nuevo papel del Estado inspiradas en la Reforma del Estado y de la Administración Pública impulsada por el entonces presidente de la república, José López Portillo, así como por expresiones que se convertirían en frases lapidarias: “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario” impulsadas por un grupo de funcionarios federales que inicialmente fueron considerados como tecnócratas<sup>16</sup> y que posteriormente asumirían el control político del país por más de dos décadas. Además de las presiones sociales de una incipiente y efímera “sociedad reclamante” de mejores servicios públicos y eficiencia gubernamental expresada en procesos electorales de carácter local que fueron identificándose con los partidos de oposición.

En Sinaloa una de las primeras acciones durante ese período gubernamental fue la creación de una Secretaría de Administración (SA), la cual entre otras cosas dio fin al modelo tradicional de Oficialía Mayor. De igual manera se cambió el nombre de lo que había sido la Tesorería del Estado, para dar lugar a la creación de la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería (SHPyT). Al pretender crear un contrapeso a la fuerza de la SHPyT, con las atribuciones otorgadas a la SA, se pensó que el solo hecho de su existencia lograría desarrollar la capacidad de la administración pública en términos de su eficacia y eficiencia, lo cual resultó un intento fallido al desaparecer dicha dependencia por la carencia de procesos definidos entre las diferentes secretarías responsables de administrar el gasto público.

Por otra parte, en la administración del gobernador Antonio Toledo Corro (1981-1986) se aplicaron los procedimientos técnicos y administrativos que el gobierno federal promovió desde la Secretaría de Programación y Presupuesto mediante la creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sinaloa (COPLADE) y la Delegación Regional de la misma Secretaría en el estado, logrando orientar los recursos del Convenio Único de Desarrollo que a través de sus programas destinó a Sinaloa, como el Programa de Desarrollo Regional, Programa Regional de Empleo y el Plan Mar de Cortés, que en buena medida fue utilizado para la construcción de la autopista Benito Juárez y en la infraestructura educativa requerida por la Universidad de Occidente y Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa. En este mismo período se elaboró y publicó el reglamento del COPLADE y casi al concluir la gestión administrativa, el Plan Estatal de

---

<sup>16</sup> El "técnico que gobierna" es por consiguiente un tecnócrata, o más bien lo que se consideraría como que la tecnocracia es el gobierno llevado por un técnico especialista en alguna materia de economía, administración, etcétera

Desarrollo, el cual fue publicado mas no presentado formalmente y por consiguiente, tampoco fue aplicado.

Es en el período de gobierno de Francisco Labastida Ochoa (1987-1992), cuando la planeación se aplica formalmente en las acciones de la administración pública estatal, para lo cual se crea la Coordinación General de Planeación y se le otorgan amplias facultades para coordinar y aprobar los recursos destinados a todo tipo de actividades y proyectos del Poder Ejecutivo Estatal, bajo los propósitos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo 1987-1992. Con dichas atribuciones, esta dependencia sustituyó al COPLADE. Simultáneamente, la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería autorizaba el ejercicio de los recursos bajo las presiones de la inmediatez, dejando de lado la obligatoriedad de que la autorización de todo recurso debía de contar con un oficio de aprobación que justificara su ejercicio.

Un año después se fusionan la Secretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura y la Coordinación General de Planeación, dando lugar a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Urbano, que reforzó las tareas de planeación, con las atribuciones correspondientes al desarrollo urbano. Para inicios de 1990 se establece en el Reglamento de la Administración Pública Estatal que será la Secretaría de Planeación y Desarrollo Urbano la única facultada para autorizar el ejercicio del gasto público en cualquiera de sus modalidades, dejando a la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería la atribución de recaudar los recursos fiscales necesarios para financiar el desarrollo y con ello también las funciones de Tesorería. Una vez realizadas las acciones antes mencionadas, al principio permitieron lograr mayor congruencia del gasto en relación a las prioridades marcadas en el Plan, hasta que la dinámica técnica y administrativa de la inversión pública a través de los diferentes programas federales y estatales, así como el peso de los flujos financieros en la operación cotidiana de las finanzas públicas, impidieron mantener el adecuado y oportuno seguimiento de las diferentes políticas plasmadas en las actividades gubernamentales ajenas a la inversión pública.

En la misma medida, desde la Secretaría de Administración vuelta a crear durante este período de gobierno, se impulsó un amplio programa de modernización administrativa, el cual se centró en tres aspectos sobresalientes por su intensidad: la creación de las coordinaciones administrativas en las diferentes dependencias del Poder Ejecutivo; la adquisición de un considerable número de computadoras personales y el software correspondiente para ello; y la creación de la figura de personal de honorarios, la cual fue aprovechada para contratar principalmente programadores de cómputo que desempeñarían un papel determinante como asistentes directos de los mandos medios

y superiores debido a que los programas no eran fácilmente operables por personal no especializado en ello.

Al principio de la administración 1993-1998, a cargo del gobernador Renato Vega Alvarado, las atribuciones relativas a la planeación del desarrollo fueron conferidas a la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería mediante el decreto expedido por el titular del Ejecutivo en el que designa al titular de esta dependencia como Coordinador General del COPLADE, por lo cual se transfirió la Subsecretaría de Planeación que ya existía en la Secretaría de Planeación y Desarrollo Urbano, a la SHPyT. En virtud de lo anterior, se procedió a la instalación del COPLADE e inició el proceso de consulta que marca el Sistema Estatal de Planeación Democrática y por consiguiente la formulación del Plan Estatal de Desarrollo 1993-1998, así como los programas sectoriales, regionales y especiales que fueron necesarios. De igual manera y en el mismo marco, se participó en la instalación de los comités de planeación municipal (COPLAM) para la consulta y formulación de los planes municipales de desarrollo 1993-1995.

Con la incorporación de la planeación a las atribuciones de ingreso, gasto y administración de los recursos del gobierno del estado, se registró también un marcado dinamismo de los programas federales que exigieron un especial tratamiento en su aplicación y control, derivado de las normas establecidas en el Convenio de Desarrollo Social a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, Medio Ambiente y Pesca. Además de lo correspondiente a los programas estatales orientados al desarrollo regional, hicieron que la planeación del desarrollo establecida en el Plan no fuera aplicada adecuadamente, ya que los recursos federales marcaron prioridades definidas desde el gobierno federal que en repetidas ocasiones no figuraban como prioridades de la entidad. Adicionalmente, un conjunto de factores que van desde la falta de instrumentos técnico-administrativos para lograr que el ejercicio de los recursos en las dependencias y organismos se hiciera en congruencia con el Programa Operativo Anual (POA) elaborado como justificación del proyecto de presupuesto de egresos; el desfavorable comportamiento de la economía mexicana y en especial las presiones generadas por la escasez del gasto público en relación a los crecientes requerimientos de los recursos presupuestales, evitó que se pudiera dar cumplimiento a los objetivos plasmados en el Plan.

En suma, es en este período de gobierno cuando se establece el Sistema Estatal de Planeación Democrática y por otra parte, se realizan acciones orientadas a la desregulación económica y simplificación administrativa emanada del gobierno federal, mismas que en la entidad se tradujeron en la integración y operación del Consejo para el Desarrollo Económico de Sinaloa (CODESIN), creado en 1996 y sustentado en la Ley de Fomento a la Inversión para el Desarrollo

Económico del Estado de Sinaloa, publicada en 1997, donde se le constituye como un organismo responsable de promover las inversiones productivas en la entidad, apoyándose en los Comités Regionales de Promoción Económica (CRPE).

Por otro lado, en el curso de ese mismo sexenio la Secretaría de Administración de nuevo entra en un difícil proceso de definición de atribuciones y gestiones, dando lugar a su desaparición por la carencia de procesos administrativos claros y sistemáticos para evitar la lentitud y duplicidad de actividades en el ejercicio del gasto público. Adicionalmente, se continuó con el mismo modelo de modernización administrativa sustentado en la incorporación de más computadoras personales y sistemas diseñados ex profeso para las áreas de ingresos, contabilidad, presupuesto, recursos humanos y otros más, sin que ello realmente lograra un impacto relevante en la necesaria vinculación hombre máquina.

Para el inicio de la administración del gobernador Juan S. Millán Lizárraga (1999-2004) se emitió un decreto en el que designa al Secretario de Desarrollo Social, Medio Ambiente y Pesca, como Coordinador General del COPLADE y con ello posteriormente se transfiere a esta dependencia la Subsecretaría de Planeación, iniciándose los trabajos de consulta y posteriormente la formulación del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004.

A partir de la Reforma administrativa iniciada en los primeros meses de la administración, se procedió a establecer los términos en que operaría la planeación del desarrollo, modificándose la denominación a Secretaría de Planeación y Desarrollo, la cual conservó las funciones de cuidado del medio ambiente y desarrollo urbano, adicional a las de desarrollo social que también venía desempeñando.

Una vez hechas las adecuaciones en las atribuciones de las dependencias involucradas en la parte más relevante del proceso administrativo, se procedió a fijar las competencias en relación a la planeación-programación y a la programación-presupuestación, quedando a la SEPLADE la facultad de coordinar la elaboración del POA, a partir del cual la Secretaría de Administración y Finanzas, antes SHPyT, formularía el Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente.

Por su parte, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), asumió la tarea de realizar la planeación estratégica de las dependencias y organismos, además de la evaluación del desempeño, por lo que la SAF realizaría la planeación y evaluación financiera y SEPLADE la planeación y evaluación del desarrollo en su conjunto.

Al término del período de gobierno se pudo apreciar que la atomización de funciones en lo relativo a la planeación y evaluación principalmente, además de la carga que a partir de 2002 representó operar el Convenio de Desarrollo Social, significaron serias limitaciones para el cumplimiento cabal de estas tareas estratégicas.

Los convenios a través de los cuales los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometieron a realizar acciones para fortalecer, y en su caso mejorar el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática y de sus instrumentos, coordinándose en el ámbito de sus respectivas competencias, para el fortalecimiento y la operación del COPLADESIN, así como de las instancias municipales de planeación, también advirtieron estas dificultades.

Las mismas dificultades ocurrieron con el acuerdo de distribución de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), es decir, la fórmula y la metodología para la distribución entre los municipios de las aportaciones federales previstas en el FISM, así como las asignaciones presupuestales resultantes de la aplicación de dicha metodología, a partir de enero de 2003. A lo anterior se agrega el peso de la inmediatez o contingencias que forzaron asignaciones de recursos no contempladas inicialmente, tales como los apoyos a productores agrícolas, pescadores, entre otros.

Adicionalmente, a pesar de los esfuerzos realizados por distintas dependencias, está la carencia de mecanismos administrativos que permitieran vincular el ejercicio de los recursos con las actividades institucionales de cada una de las unidades responsables de ejercer el presupuesto, es decir, metodologías y procedimientos apropiados para la implementación de las políticas públicas que permitieran la aplicación de las estrategias contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo para cumplir cabalmente con sus objetivos y metas.

En el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004 se definieron cuatro pilares a través de los cuales se desarrollaron los objetivos, líneas de acción y metas, uno de estos pilares fue el denominado nueva forma de gobierno, en él se determinó llevar a cabo una profunda reestructuración administrativa, proyectada en tres fases de corto, mediano y largo plazo, partiendo de un diagnóstico de la situación de la administración pública estatal. La reforma se inició en equipo con funcionarios del gobierno del estado y con la participación del despacho de consultores Booz Allen & Hamilton.

Dicho diagnóstico arrojó datos preocupantes: baja eficiencia en el tradicional modelo de administración del gobierno de Sinaloa, limitada productividad del gasto y recursos, servicio público de baja calidad y mínima satisfacción ciudadana, un rezago normativo, acompañado de un

marco legal excesivo y obsoleto, duplicidad de funciones, burocratización de los procesos y atraso tecnológico.

Se llevó a cabo una reestructuración administrativa (Ver Capítulo V), la cual se centró en la creación de una nueva estructura y en la implantación de servicios compartidos en áreas jurídicas, tecnológicas, administrativas, de comunicación y de capacitación, así como la subcontratación de servicios. De ello resultaron doce dependencias centrales, integradas en cuatro sectores de la administración: seguridad pública, desarrollo económico, calidad de vida y nueva forma de gobierno. Asimismo, la creación de una Coordinación General de Desarrollo Tecnológico, en la cual se centralizó la administración de las diferentes tecnologías de información disponibles en el Poder Ejecutivo del gobierno del estado de Sinaloa.

Uno de los antecedentes previos a la **Reforma administrativa** lo fue la aplicación de una nueva estructura programática, misma que fue el resultado de los trabajos iniciados desde 1997 en el Grupo de Trabajo de Presupuesto por Programas, al seno de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. El resultado fue la aplicación de una nueva normativa: Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la cual, entre otras cosas, da lugar a la aplicación de un presupuesto con orientación programática.

Durante la segunda mitad de ese período de gobierno (2002-2004), se realizaron los trabajos relativos a la elaboración de la iniciativa de Ley de Acceso a la información Pública del Estado de Sinaloa, primera de su tipo en ser aprobada en el país. La misma Ley da lugar a la creación de la Comisión Estatal de Acceso a la Información para el estado de Sinaloa y meses después se crea como una entidad del Poder Ejecutivo, la Coordinación General de Acceso a la Información Pública, para la implantación de dicha Ley.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 se propuso transformar la Administración Pública Federal (APF) en una organización moderna orientada a elevar la calidad del servicio público, de acuerdo con las necesidades y exigencias de la población.

En este contexto, con el propósito de elevar permanentemente la calidad de los servicios gubernamentales, mejorar la atención a la sociedad y garantizar el uso adecuado de los recursos públicos, se impulsó la modernización y simplificación administrativa, así como la desregulación normativa, en particular aquella que es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en su carácter de dependencias

globalizadoras y estar relacionadas con el manejo del presupuesto y la administración de recursos humanos.

Lo anterior implicaba reemplazar los esquemas tradicionales de gestión pública, con los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos. Se requería también una evaluación de gestión con estándares de competitividad, promover la dignificación del servicio público a través del rediseño de sus procesos y servicios para dirigir su quehacer hacia el cumplimiento de las expectativas y necesidades ciudadanas. Todo ello para lograr la consolidación de una cultura de calidad.

Durante el periodo de gobierno de Jesús Alberto Aguilar Padilla (2005-2010), derivado de acciones inconclusas de la primera etapa de la Reforma administrativa, que por sus mismas limitaciones de carácter organizacional y en el marco jurídico normativo correspondiente requerían de un trabajo a mayor profundidad y detenimiento, se implementó una metodología diferente a partir del enfoque sistémico, trabajando en el diseño y documentación de procesos de cada una de las dependencias. Esfuerzos que resultaron aislados y poco eficaces, pues no contaron con el apoyo necesario para efectuar los cambios requeridos en la estructura de gobierno. No obstante, se lograron resultados favorables, que aunque pocos permitieron en el caso del Desarrollo Integral de la Familia (DIF), lograr la creación de un sistema de Gestión de Calidad y su certificación bajo la norma ISO 9001:2008.

Dichas actividades aun cuando fueron planteadas en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, en objetivos tales como gobierno cercano a la gente, gobierno que cueste menos y sirva más y gobierno eficiente, eficaz y de resultados, los avances fueron demasiado lentos ante la imposibilidad de consensuar una estrategia conjunta en los ámbitos financiero, organizacional, tecnológico y jurídico. Aun cuando los resultados fueron relevantes en la elaboración de sendos manuales de procedimientos en las diferentes dependencias donde se desarrollaron estos trabajos, su implantación fue completamente discontinua, aunque en ese sexenio siguió funcionando con menor intensidad y efectividad la Comisión para el Desarrollo de la Gestión Pública, instancia consultiva y resolutoria de carácter transversal, creada en el periodo 1999-2004 para agilizar los trabajos de la Reforma administrativa.

Destaco por su avance el proceso de descentralización y desconcentración de los trámites más comunes que se realizan en el gobierno del estado de Sinaloa: actas de registro civil, licencias de conducir, pago de impuestos y derechos estatales, así como cartas de no antecedentes penales, mediante la instalación de ocho módulos de servicios estatales en las cuatro principales ciudades

de la entidad y uno en la Ciudad de Tijuana, Baja California, debido al considerable número de habitantes de origen sinaloense en ese estado.

Uno de los cambios más notorios en esta segunda fase de la mencionada Reforma administrativa, fue la transferencia de las funciones de instancias vinculadas a la planeación del desarrollo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo a la Coordinación General de Asesoría y Políticas Públicas, misma en la que durante ese período de gobierno se llevaron a cabo tareas de planeación de menor intensidad, a excepción de la integración del informe de gobierno.

En el plano nacional la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en 2010 creó la Comisión de Modernización y Simplificación Gubernamental, en la cual se integraron grupos de trabajo sobre mejora regulatoria, modernización de procesos gubernamentales y profesionalización; mismos que actualmente pueden dar relevancia nacional y continuidad a los trabajos realizados tanto en Sinaloa como en diferentes entidades de la república, orientados al rediseño institucional de las administraciones públicas.<sup>17</sup>

En el ámbito federal, después de los intentos de las administraciones de los presidentes Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, el 23 de noviembre de 2011 Enrique Peña Nieto en su calidad de aspirante a la Presidencia de la República, publicó su libro “México, la gran esperanza”, en el cual hace algunas propuestas que coinciden en gran medida con los planteamientos centrales de la Nueva Gestión Pública, en términos de las reformas necesarias para innovar la administración pública del Poder Ejecutivo Federal. A dos años de iniciar su mandato, los cambios en la estructura gubernamental del Poder Ejecutivo de la Federación no han sido relevantes, más bien, se han creado algunas instancias para dar operatividad a las reformas constitucionales de carácter estructural realizadas en 2013 y 2014.

#### **4.2. El déficit público en el contexto internacional en la última década**

La preeminencia de los problemas que desató la gran crisis de 2008, así como la sucesión de políticas gubernamentales erróneas para su solución han desplazado los temas del debate económico en casi todas partes del mundo, desde las políticas de desarrollo hacia las conocidas y repetidas políticas de ajuste. Después de la enorme recesión mundial del 2009, los gobiernos han instrumentado políticas de expansión-contracción (*stop-go*) con el objetivo de aliviar

---

<sup>17</sup> En noviembre de 2010 César Miguel Valenzuela Espinoza presentó el documento titulado: “Rediseño Institucional del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Sinaloa”, mismo que fue publicado íntegramente en el periódico oficial del estado de Sinaloa, órgano oficial del Gobierno del Estado, Edición Vespertina, Tomo CII 3ra. Época, Culiacán, Sin., miércoles 05 de enero de 2011. No. 002, con el título: Poder Ejecutivo Estatal, Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa.

temporalmente las restricciones crediticias (la generalizada contracción de la liquidez en los mercados financieros globales) y, al mismo tiempo, evitar un descenso generalizado en los rendimientos financieros. Así, nos encontramos frente a un elevado aumento de la rentabilidad en los mercados financieros, un lento crecimiento económico con frenos recesivos y un estancamiento del empleo.<sup>18</sup>

Disminuir el déficit público, equilibrar las finanzas gubernamentales, en sí la austeridad se ha puesto en el centro del debate en escala mundial a partir de la crisis. Los responsables de las políticas económicas y de cada país, los organismos financieros internacionales y los bancos centrales insisten en aplicar las políticas de austeridad para salir de la crisis. La austeridad para disminuir el déficit público y con ello la reducción del gasto público se ha vuelto común en el diario acontecer. (Girón, 2013)

“Es un tiempo que exige rigor y honestidad intelectual, además de creatividad, en lugar de repetir rutinariamente conceptos y tecnologías de gobierno y administrativas, como si no hubiera pasado nada, ni hubiera ocurrido un agudo desequilibrio en las relaciones entre el Estado y los mercados y el proceso de solución de problemas públicos no hubiera sido sacudido. La situación teórica y práctica del gobierno y la administración pública es problemática en este momento, porque los conceptos que se siguen empleando y las tecnologías administrativas que aún se aplican se elaboraron 30 años atrás para responder y superar la crisis del Estado social.” (Aguilar. Op. cit.)

Por la relación directa que presenta el crecimiento del déficit público como fuente de financiamiento del intento desesperado de los gobiernos, que van más allá de su capacidad de ingresos disponibles para resolver su ineficacia directiva mediante el incremento de personal y equipamiento, a continuación, se hace un breve análisis de la presencia del déficit público, su magnitud y variantes en las administraciones públicas.

#### **4.2.1. Déficit público la causa principal de la crisis del Estado**

A lo largo de la última década, una buena parte de la discusión académica en la arena económica se concentró en retomar el viejo tópico del creciente déficit de cuenta corriente de los Estados Unidos y sus implicaciones en la configuración global de excedentes comerciales y patrones de

---

<sup>18</sup> Ante la situación expuesta, es oportuno retomar la aseveración de Luis F. Aguilar Villanueva, en El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis; Frontera Norte, Vol. 22, Núm. 43, enero -junio de 2010: “Las actividades directivas y administrativas del gobierno viven un tiempo de inseguridades conceptuales y técnicas después del crack financiero de 2008 y la recesión mundial, que han provocado daños económicos y sociales en numerosos países. Después de lo sucedido, no tiramos por la borda todo lo sabido y practicado en las últimas décadas, pero nos mueve una actitud indagadora en busca de enfoques e instrumentos de gobierno y gestión que nos ayuden a anticipar o a encarar con mayor eficacia problemas públicos que han alcanzado mayor complejidad, escala y capacidad de daño.”

crecimiento económico. El contexto internacional durante este periodo estuvo caracterizado por 3 dinámicas interconectadas.

La primera fue la consistente expansión del déficit de cuenta corriente de los Estados Unidos hasta alcanzar un record histórico de 5.9% del PIB en el último cuarto del año 2006. En términos globales esto significó que para el año 2008 Estados Unidos atrajo el 43% de los flujos globales de capital. La contraparte de este fenómeno fue el incremento de los superávits comerciales de China, por un lado, y de los países exportadores de petróleo por el otro. Dichos países exportaron el 52.6% de los flujos totales de capital en el 2008 (IMF, 2009).

En segundo lugar, está la acumulación masiva de reservas internacionales por parte de los países superavitarios. Así, las reservas internacionales de China se quintuplicaron durante los últimos 5 años, pasando de 410 millardos (número natural que en USA equivale a mil millones). En el Sistema Internacional de Unidades equivale al prefijo giga), de dólares en el 2003 a 2,134 millardos de dólares a finales del 2008. En el caso de los países exportadores de petróleo, el incremento fue de una cuantía similar, al pasar de 290 millardos de dólares a 1,480 millardos durante el mismo periodo (IMF, op. Cit.).

El tercer elemento fue el constante declive del valor del dólar a lo largo de la década. En la medida en que la recuperación económica de la recesión del año 2001 tuvo lugar en los Estados Unidos, el dólar experimentó una depreciación nominal cercana al 30% entre el año 2002 y el segundo cuarto del 2008 (Ibidem).

Por otro lado, la crisis de deuda derivada de un excesivo endeudamiento en el que incurrieron algunos países de la zona euro. Las dificultades por las que están atravesando deriva de que estas economías han financiado déficits públicos mayores a su capacidad de endeudamiento (Ver Tabla 6). Hoy los ingresos que reciben estos países son insuficientes para pagar sus deudas. Ante los ojos de sus acreedores se han convertido en países con un alto riesgo crediticio.

En lo que respecta a Europa, los orígenes de la crisis de la deuda se ubican entre otras causas en la economía griega que registró un crecimiento muy dinámico (4.5% promedio) en el periodo 2000 - 2007 (*Eurostat*, 2011). Es importante destacar que este comportamiento fue el más alto observado con relación al resto de los países que forman la zona euro. Por otra parte, su déficit público se vio fuertemente impulsado gracias a la rápida expansión de su gasto público, que fue justificado por el hecho de que Grecia fue sede de los juegos olímpicos de 2004. (Miranda, et. al. 2011).

Otras causas que originaron la crisis de la deuda se pueden encontrar en la desregulación financiera de Estados Unidos y un grupo de países europeos cercanos a la economía estadounidense (particularmente Reino Unido), como resultado de la globalización económico-financiera de los años ochenta; la derogación de la ley Glass-Steagall, en 1999, y la reducción de las tasas de interés, a partir de 2002, fueron elementos clave para que se consolidara, a principios del siglo XXI una nueva arquitectura financiera internacional. Ésta terminó por desencadenar la crisis de 2008-2009, iniciada en Estados Unidos e irradiada casi inmediatamente a Europa y otras regiones del mundo, en una cadena de causalidad en que quedaron implicadas virtualmente todas las instancias del sistema financiero. (Gutiérrez Rodríguez, 2013).

Hay dos aspectos que destacan: uno, que los datos de déficit eran el doble de los que oficialmente se habían dado a conocer y; segundo, que la deuda pública es 1,0 1,5% en relación a su Producto Interno Bruto (PIB) (FMI, 2011).

**Tabla 7. Déficit público / PIB. Porcentajes (%)**

	2006	2007	2008	2009	2010
Francia	-2.3	-2.7	-3.3	-7.5	-7.1
Alemania	-1.6	0.2	-0.1	-3.2	-4.3
Grecia	-5.7	-6.5	-9.8	-15.8	-10.6
Irlanda	2.9	0.1	-7.3	-14.2	-31.3
Italia	-3.4	-1.6	-2.7	-5.4	-4.6
Portugal	-4.1	-3.1	-3.6	-10.1	-9.8
España	2.0	1.9	-4.5	-11.2	-9.3

Fuente: Eurostat 2011

El caso de Portugal es similar al griego. Este país aprovechó el uso de la moneda única para emitir deuda a bajo costo y acumular préstamos principalmente externos que se ubicaron más allá de su capacidad de pago. Su bajo nivel de crecimiento hizo que las calificadoras pusieran nuevamente en duda la capacidad de pago de este país de generar los ingresos para cumplir sin problemas sus compromisos financieros. Para España las cosas no han sido muy diferentes. Altos niveles de endeudamiento, la crisis en la industria de la construcción y la caída en picada del consumo privado llevó a una contracción del crédito que ha sido el componente más importante de la desaceleración económica. (BIS, 2011)

En suma, las economías más importantes de la zona euro enfrentaron importantes vencimientos de deuda durante el 2012. Italia refinanció; Francia enfrentó vencimientos de un 40% de un total de deuda; y Alemania pagó 285 mdd (Bloomberg, 2011). De esa fecha al día de hoy se han sumado más economías de la zona euro con problemas de deuda soberana como es el caso de Italia e Irlanda. Todos estos países tienen como común denominador vencimientos difíciles de cubrir en el corto plazo y la necesidad de aplicar medidas de ajuste macroeconómico y de reformas económicas que permitan reducir su abultado déficit fiscal.

Ante la situación descrita, las alternativas en el corto plazo han sido apretarse el cinturón, es decir subir impuestos y reducir gasto para lograr los compromisos de reducción de déficit públicos, sin embargo, esto podría conllevar a una nueva recesión y al riesgo de que aun así algunos de estos países no puedan cumplir con la meta de déficit público. En el mediano plazo, volverse competitivos, lo que significa llevar a cabo una serie de reformas económicas y sociales. Lo negativo: la respuesta social debido a las bondades que en el pasado brindó el estado de bienestar a sus ciudadanos y que hoy muchos de estos beneficios se verían eliminados o limitados producto de la reducción del gasto social.

Un gobierno eficaz tiene que ser un gobierno eficiente, pero debe tenerse en cuenta que no es lo mismo, que eficiencia se reduce simplemente a decir que se hagan las cosas con el menor recurso disponible, que se logre un objetivo de cualquier manera sin recursos o con pocos recursos, la austeridad ha sido la bandera de muchos gobernantes, sin darse cuenta que todo lo que se hace con poco dinero, es de esperarse que no perdure por toda la vida, sólo se está cumpliendo con una promesa de campaña de la cual no se tenía ni la más mínima idea de cuál sería su costo. Bajo esas circunstancias, para un país es muy difícil tomar el camino de un gobierno de resultados, de objetivos con la sociedad más que con el partido

Siguiendo las reflexiones del profesor Luis F Aguilar V., en el plano gubernamental directivo-administrativo, las fallas repercuten en las consideraciones sobre la estructura del Estado. El gobierno no es el Estado, pero los errores de los gobiernos cimbran al Estado, y más temprano que tarde obligan a cambios en su constitución y estructura normativa. El cambio en los modos de administrar y de dirigir o gobernar son interdependientes con el cambio mayor, estructural, institucional, de política económica (o modelo de desarrollo), que ha consistido en constituir a los mercados (financiero, productivo, comercial, laboral) en el fundamento y motor del crecimiento económico y del desarrollo social, en lugar del dirigismo o intervencionismo estatal y de las políticas y de los numerosos programas de fomento y asistencia de los gobiernos mediante sus burocracias. (Aguilar, 2010).

Los últimos 30 años se han caracterizado por la construcción de una nueva administración pública en modo gerencial y la construcción de un proceso de gobierno de la sociedad que va más allá de la acción del gobierno, que incluye actores externos al gobierno justamente para que la sociedad tenga sentido y capacidad de dirección.

En el mismo lapso de tiempo (tres décadas), los países emergentes dentro del capitalismo global han vivido fases contrastantes: por un lado, un rápido y sostenido crecimiento económico experimentado por los países del Sudeste Asiático durante la década de los setenta y ochenta del

siglo pasado y de China en los últimos 20 años; mientras, por otro lado, efectos reales provocados por la crisis de la deuda de los ochenta y de las crisis financieras de los noventa y en la primera década del presente siglo en los países emergentes de América Latina, Asia y Europa. En esta perspectiva, buena parte de los economistas han estado de acuerdo en que las economías emergentes necesitan reformas estructurales para emular lo conseguido por los primeros y alcanzar un mayor nivel de desarrollo dentro del capitalismo global. (Banco de España, 2011)

Así, la implementación de reformas estructurales de primera generación realizadas a partir de finales de la década de ochenta en los países emergentes, ha sido con el objetivo explícito de reducir la intervención pública e incrementar la participación privada, interna y externa en los procesos económicos de estos países. Sin embargo, la controversia en las reformas implementadas ha estado en la profundidad. En el análisis del déficit y de la deuda pública normalmente se analizan las herramientas convencionales para su reducción o por el contrario, se analiza la complejidad de sus causas, impactos sociales y económicos en el marco de modelos alternativos que combinen un crecimiento equilibrado y un bienestar social orientado a la reducción de las desigualdades sociales.

Por un lado, se puede interpretar que el déficit público y la deuda pública son la causa o una de las causas de la crisis fiscal del Estado. Por otra parte, el déficit, derivado de una deuda pública creciente, es insostenible per se y, por tanto, su contención exige un inevitable ajuste del gasto público y reformas fiscales que contribuyan a su reducción. Ambas tesis hacen que la naturaleza económica del déficit público y de la deuda pública sea insuficiente para analizar sus causas e impactos y sea necesaria una mirada a su naturaleza más profunda, las causas que dan lugar al déficit y consiguientemente a la deuda.

El supuesto de partida es que la gran recesión se sustenta en los fundamentos del pacto keynesiano de postguerra, es decir, en la relación salarial (mercado de trabajo) y en la relación social ampliada (Estado de Bienestar). Sólo si se contempla de manera más exhaustiva la crisis fiscal del Estado, se podrán encontrar las raíces en la ineficacia directiva de los gobiernos. Desde el punto de vista teórico existe una larga tradición en el análisis económico de considerar la dimensión político-institucional de la hacienda pública y de los presupuestos de gastos e ingresos. Pareto consideraba la hacienda pública como un fenómeno “no económico” que forma parte del proceso político mediante el cual aquella constituye un instrumento de la clase gobernante para lograr sus fines.

Este fenómeno de hoy no es nuevo. El temor al déficit (siglo XIX y principios del XX) a políticas económicas que aceptaban ciertos niveles de déficit y de deuda como estímulos al crecimiento

económico y como consecuencia del avance de la reforma social, lo intuyó Keynes que se posicionó, en base a las experiencias de Suecia y EEUU, en favor de un modelo que combinara la mejora de la redistribución de la renta mediante salarios que incorporaran al consumo de masas a los trabajadores, con una oferta de bienes y prestaciones sociales por el Estado de Bienestar (Keynes, 1931).

Pero la expansión del gasto público y el crecimiento de los salarios en la década de los años sesenta, bajo un contexto de agotamiento del fordismo, dio paso a una amplia y diversa ofensiva ideológica por parte de los llamados “creadores de escasez”, de la resistencia fiscal de las clases medias, del excesivo poder de las burocracias públicas. (Buchanan y Tullock, 1962).

La ofensiva ideológica de finales de la década de los años 70 y primeros años de los 80 del pasado siglo contribuyó a transformar el clima social que precede a los cambios en profundidad que se inician en la década de los 90 con el paralelo proceso de contención salarial y contención del gasto público social. Bajo este nuevo modelo el Estado fiscal emergente es un Estado que traslada a potentes segmentos del sector financiero la gestión de servicios públicos ampliando su rentabilidad empresarial (servicios sanitarios y fondos de pensiones), no menos importante, actúa como red de cobertura de los riesgos financieros a través de una gestión del déficit público que interviene en el caso de que estallen.

En el debate sobre el déficit público parece necesario ampliar el foco del análisis para comprender sus causas y efectos con mayor profundidad. En este sentido cabe considerar de manera conjunta la vertiente del gasto público y la vertiente del ingreso o fiscalidad. Los análisis económicos se centran en los recortes y sus impactos sociales y económicos, pero en menor medida en el análisis de la crisis de la base fiscal del Estado cuyo deterioro no se explica solamente por el crecimiento negativo de la economía sino también por los cambios institucionales acaecidos a lo largo de las dos últimas décadas que han reducido la base fiscal del Estado. Destacan las aportaciones de O'Connor, James 1981; Luhmann, Niklas 1981; García Cotarelo, Ramón 1986; Offe, Claus 1990; así como en múltiples estudios, investigaciones y libros que se han prodigado en estos años para analizar la crisis.

Considerar la gestión del déficit como instrumento, no como fin, para salir de la crisis e impulsar un crecimiento reproductivo y sostenible. Reducir el déficit público es un objetivo no cuestionable pero sí el modo de su gestión: el modo en que se distribuye la carga, los ámbitos que asumen su reducción (bienes públicos) y los ritmos de su reducción. (Rodríguez, 2013).

#### **4.2.2. El crecimiento de las estructuras como causa del déficit público.**

En una lógica simple de las finanzas públicas, una decisión de política financiera relacionada con la contratación de nuevas obligaciones financieras tendría que ver con cualquiera de los siguientes escenarios: a) la necesidad de recursos para el financiamiento de un mayor gasto público –corriente o de capital-; b) la necesidad de recursos para el financiamiento de una caída en los ingresos - propios o de las transferencias recibidas de otros órdenes de gobierno; y por último, c) la necesidad de recursos para el refinanciamiento de la deuda pública.

Históricamente las administraciones públicas en México se han endeudado muy por encima de sus posibilidades para cubrir los compromisos financieros de mediano y largo plazo. Aun cuando los gobiernos justifican las solicitudes de endeudamiento para realizar inversiones en obra pública y equipamiento, la razón que da lugar a ello en buena medida se encuentra en la necesidad de cubrir el déficit presupuestal originado por un creciente gasto corriente y más específicamente el pago de la nómina de sus empleados.

El crecimiento exponencial en los pasivos de las administraciones públicas supera en muchas ocasiones sus ingresos, de acuerdo al Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios de la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2012), mientras la deuda de estados y municipios con bancos privados aumentó 130%, sus ingresos sólo lo hicieron en un 57%.

Lejos de representar una dificultad menor, el problema se agrava, ya que hay estados que están pagando pensiones que siguen creciendo; hay muchos que están aumentando la burocracia y por ende sus salarios; además van creciendo la población y sus requerimientos de servicios, agua, alumbrado, pavimentación, etc. Si a esto sumamos que después del 2008 comenzaron a bajar los ingresos por excedentes petroleros, además de que se eliminó el impuesto de tenencia o uso de vehículos (impuesto cobrado a los propietarios de vehículos automotores, el cual fue derogado por el Gobierno Federal de México en 2011) y los gobiernos locales continúan sin mejorar su recaudación, nos da como resultado que ahora estados y municipios se endeuden para cosas tan básicas como pagar el salario de sus empleados. (Corona, 2012)

En una lógica simple de las finanzas públicas, una decisión de política financiera relacionada con la contratación de nuevas obligaciones financieras tendría que ver con cualquiera de los siguientes escenarios: a) la necesidad de recursos para el financiamiento de un mayor gasto público –corriente o de capital-; b) la necesidad de recursos para el financiamiento de una caída en los ingresos - propios o de las transferencias recibidas de otros órdenes de gobierno; y por último, c) la necesidad de recursos para el refinanciamiento de la deuda pública. Sin embargo, la comprensión de las

finanzas públicas requiere de una justificación más robusta cuando se trata de dar respuesta a la interrogante de: ¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Es así como en la literatura se han identificado un conjunto de teorías, hipótesis y planteamientos que buscan explicar el desempeño financiero y el endeudamiento de los distintos órdenes de gobierno. (Kinto, 2013)

A continuación, se presenta un modelo econométrico a partir de los datos sobre gasto de los gobiernos estatales contenidos en los anexos 5, 6, 7 y 8, para respaldar la siguiente hipótesis:

1. En México los gobiernos se endeudan debido al déficit crónico que resulta de la marcada tendencia a la alza en el gasto operativo, principalmente determinado por el concepto de servicios personales, el cual consiste en el pago de sueldos y prestaciones al personal que labora en dichos gobiernos, mismo que se incrementa debido a las medidas inmediatistas (intensivas en manos de obra), que se aplican con el propósito de salir del paso ante el creciente descrédito de los gobiernos por su ineficacia para atender las crecientes demandas de la población.
2. Por otra parte, las necesidades en materia de inversión, ya sea en obra pública o en la adquisición de mobiliario y equipo de diversa índole, no es posible solventarla con el reducido remanente que resulta descontando del ingreso total el gasto corriente u operativo y el gasto comprometido en subsidios, transferencias, así como en el pago por la amortización y servicio de la deuda pública.
3. El resultado de contrastar el irreductible gasto operativo con las crecientes necesidades por bienes y servicios públicos, hace que dichos gobiernos opten por la contratación de deuda pública adicional, la cual de acuerdo a lo establecido en el marco jurídico vigente sólo es procedente siempre y cuando se destine a inversión pública.
4. De lo anterior se deduce que la mayor parte de los requerimientos que impliquen inversión pública, originarán que se agrave el déficit público (frecuentemente sin fuente de pago), que finalmente se resolverá contratando más deuda, derivada de la rigidez a la baja que registra el gasto operativo, que ocasiona una baja o nula disponibilidad para destinarlo a solventar el gasto de inversión, quedando muy lejos de la “regla de oro” que consiste en que los presupuestos deben mantener una proporción del 25% del total del gasto destinado para inversión.

A continuación, se describe el modelo econométrico soportado en los mencionados anexos 5, 6, 7 y 8 disponibles al final del documento:

#### 4.2.2.1 Modelo econométrico

Periodo de estudio: 2002-2012, con datos: 31 estados de la República Mexicana y el Distrito Federal. Fuente: INEGI y SHCP

Aplicando primera diferencia para solucionar problemas de autocorrelación se obtuvo el siguiente modelo econométrico:

$$\log(\text{GT}) = -2.00 + 1.05 \log(\text{SP}) + 0.08 \log(\text{IP}) + 0.05 \log(\text{DP}) + 0.28 \log(\text{Pob}) + u$$

Prob. (0.00) (0.01) (0.095) (0.017)

**R2** ajustada= **0.99**

**Durbin-Watson**= **2.19**

Dónde:

**GT**= Gasto Total

**SP**= Servicios Personales

**IP**= Inversión Pública

**DP**= Deuda Pública

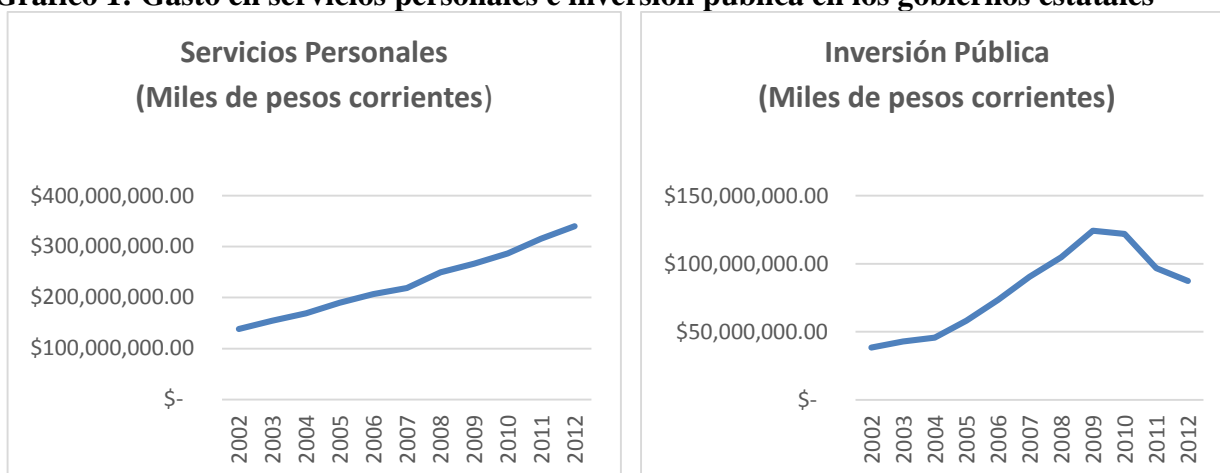
**Pob**= Población

#### 4.2.2.2 Resultados:

De los resultados obtenidos se aprecia que todas las variables explicativas tienen una relación positiva respecto al gasto total. Los servicios personales como la inversión pública, la deuda pública y el crecimiento de la población son estadísticamente significativos, por lo tanto, el modelo es tanto individualmente como globalmente significativo.

Por cada punto porcentual que aumenta el gasto en servicios personales el gasto total aumenta 1.05%. Por cada punto porcentual que aumenta el gasto en inversión pública el gasto total aumenta 0.08%. Por cada punto porcentual que aumenta la deuda pública el gasto total aumenta 0.05%. Por cada punto porcentual que aumenta la población el gasto total aumenta 0.28%.

**Grafico 1: Gasto en servicios personales e inversión pública en los gobiernos estatales**



**Fuente:** Elaboración propia

De esta forma podemos ver cómo el aumento exponencial en servicios personales incrementa el gasto total y merma el presupuesto total. Esto obliga a que los gobiernos tengan que adquirir deuda para financiar su gasto en inversión. Finalmente, la población recibe los bienes y servicios públicos que demanda a un muy alto precio, ya que a mayores requerimientos y dotación de éstos, en lo inmediato crece el déficit y posteriormente el endeudamiento, por consiguiente se eleva el endeudamiento per cápita.

Tomando como punto de partida el comportamiento del gasto en las 31 entidades federativas del país y el Distrito Federal, se presenta un ejercicio sobre el comportamiento reciente del déficit y endeudamiento del gobierno del estado de Sinaloa.

#### **4.2.2.3. Breve análisis del endeudamiento del gobierno del estado de Sinaloa en 2013**

El gobierno del estado de Sinaloa, al igual que el resto de las entidades federativas, obtiene sus ingresos para financiar los bienes y servicios públicos que debe prestar a la sociedad de tres fuentes de financiamiento: sus ingresos propios, la transferencia de recursos de la federación, y los empréstitos que le autoriza el Congreso del Estado.

Pero no todos los recursos financieros son susceptibles de canalizarse libremente a las necesidades existentes. Por ejemplo, en el caso de los ingresos propios una parte está etiquetada para destinos específicos (como los impuestos sobre el hospedaje y nóminas); de los ingresos transferidos por la federación solamente las participaciones pueden ser utilizadas en su totalidad sin restricción alguna; y finalmente como ya se mencionó, los empréstitos deben ser destinados en su totalidad a inversiones productivas previamente identificadas.

La utilización de la deuda pública permite a los gobiernos estatales allegarse de recursos en el presente que le proporcionan una mayor capacidad para el desarrollo de infraestructura pública

productiva, pero también significa una restricción de los recursos disponibles en el futuro, por lo que el nivel del endeudamiento debe mantenerse dentro de la capacidad de pago vinculada con los ingresos susceptibles de este uso y así dar certidumbre y estabilidad a las finanzas públicas.

Por otra parte, la práctica de dejar pasivos de corto plazo sin disponibilidad financiera para su pago al cierre del ejercicio fiscal genera presiones adicionales en el presupuesto del año siguiente. Por ello se hace necesario el análisis del saldo de la deuda pública del gobierno estatal y del servicio de la misma, así como de los pasivos de corto plazo sin fuente de pago generados en 2013, para finalmente cuantificar el impacto que las obligaciones financieras tendrán en el presupuesto de 2014.

Para los fines de este ejercicio, se considera como endeudamiento total del gobierno del estado al cierre del ejercicio 2013, al que se integró por los conceptos siguientes:

- a) El saldo de la deuda pública directa de largo plazo autorizada por el Congreso del Estado, el cual incluye la porción de la misma que será amortizada al año siguiente.
- b) Los pasivos diferidos de largo plazo, reportados así en la cuenta pública, y
- c) Las obligaciones del pasivo circulante sin incluir la porción de la deuda pública que corresponde cubrir el año siguiente. a este saldo se le denominó pasivos de corto plazo, para fines de este trabajo.

La clasificación de los pasivos de corto plazo al 31 de diciembre de 2013 en pasivos pagaderos con recursos no etiquetados o de libre uso y los pagaderos con recursos etiquetados se muestra en el Anexo.

El análisis de los resultados del gobierno del estado se inicia con el nivel y estructura del endeudamiento total al cierre del ejercicio 2013, para posteriormente examinar la evolución de la Deuda Pública de Largo Plazo y de sus indicadores de vulnerabilidad, sostenibilidad y financieros. Luego se cuantifican los Pasivos sin Fuente de Pago y se calcula el impacto de este tipo de obligaciones más el Servicio de la Deuda Pública en los Ingresos Ordinarios Disponibles proyectados para 2014.

#### **4.2.2.4. Nivel, estructura y evolución del endeudamiento total 2010–2013**

El endeudamiento total alcanzado por el gobierno estatal al cierre de 2013 fue por un monto de 7,984.1 millones de pesos, de los cuales 5,067.8 millones (63.5%) corresponden a la deuda pública directa de largo plazo que es autorizada por el Congreso del Estado, 2.5 millones corresponden a

pasivos diferidos de largo plazo y 2,913.9 millones (36.5%) a los pasivos de corto plazo (Ver Tabla 16).

En relación a 2010 ha existido un cambio en su estructura. Mientras en ese año las obligaciones de corto plazo significaron el 52.1%, se redujeron al 36.5% en 2013, en tanto la importancia relativa de la deuda pública se incrementó, ya que pasó del 47.9% al 63.5%.

**Tabla 8. Estructura del endeudamiento total del gobierno del estado 2010-2013**

CONCEPTO	2010		2011		2012		2013	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
<b>1. Total de Endeudamiento (2+3+4)</b>	<b>5,472,752,816</b>	<b>100.0</b>	<b>6,949,027,793</b>	<b>100.0</b>	<b>7,252,953,772</b>	<b>100.0</b>	<b>7,984,108,512</b>	<b>100.0</b>
2. Deuda Pública de Largo Plazo (DP)	2,620,000,000	47.9	3,066,333,333	44.1	5,159,648,818	71.1	5,067,786,610	63.5
3. Pasivos Diferidos a Largo Plazo	0	0.0	1,517,002	n.s.	2,249,076	n.s.	2,457,550	n.s.
4. Pasivos de Corto Plazo (PCP)	2,852,752,816	52.1	3,881,177,458	55.9	2,091,055,877	28.8	2,913,864,352	36.5

n.s. = No significativo

**Fuente:** Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (ASE)

La variación en el endeudamiento total por 2,511.4 millones de pesos respecto a 2010 se debe principalmente al incremento neto de la deuda pública en 2,447.8 millones de pesos (93.4%) y en menor medida al aumento de 61.1 millones (2.1%) de los pasivos de corto plazo (Ver tabla 17).

**Tabla 9. Variación del endeudamiento total del gobierno del estado 2010-2013**

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013	VARIACION 2013 -2010	
	\$	\$	\$	\$	ABS.	%
<b>1. Total de Endeudamiento (2+3+4)</b>	<b>5,472,752,816</b>	<b>6,949,027,793</b>	<b>7,252,953,772</b>	<b>7,984,108,512</b>	<b>2,511,355,696</b>	<b>45.9</b>
2. Deuda Pública de Largo Plazo (DP)	2,620,000,000	3,066,333,333	5,159,648,818	5,067,786,610	2,447,786,610	93.4
3. Pasivos Diferidos a Largo Plazo	0	1,517,002	2,249,076	2,457,550	2,457,550	n.a.
4. Pasivos de Corto Plazo (PCP)	2,852,752,816	3,881,177,458	2,091,055,877	2,913,864,352	61,111,536	2.1

n.a. = No aplica

**Fuente:** Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (ASE)

#### 4.2.2.5. Evolución de la deuda pública 2010-2013

Para analizar la evolución que ha tenido la deuda pública del estado en los últimos cuatro años, se presenta la Tabla 18, donde se aprecia que en 2011 y 2012 se registró un crecimiento neto del saldo de la misma debido a las disposiciones del crédito de 2,600.0 millones de pesos autorizados por el Congreso del Estado y la amortización de la misma, mientras que en 2013 existe una reducción del saldo en relación a 2012 por su amortización.

**Tabla 10. Evolución de la deuda pública del gobierno del estado de 2010 a 2013**

Año	Monto	Variación %	
		Anual	Respecto 2010
2010	2,620,000,000	-	-
2011	3,066,333,333	17.0	17.0
2012	5,159,648,818	68.3	96.9
2013	5,067,786,610	-1.8	93.4

**Fuente:** Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (ASE)

Otra manera de analizar el nivel y evolución de las obligaciones de largo plazo es a través del indicador de deuda pública per cápita. La fórmula para obtener este indicador es dividir el saldo de la deuda pública entre la población del estado. Entre menor resulte su valor es mejor.

Se observa que la deuda pública en 2010 ascendió a \$946.6 pesos por cada habitante, mientras que para 2013 este indicador fue de \$1,782.4 pesos; es decir, creció en \$835.8 pesos, (88.3%). (Ver Tabla 11).

**Tabla 11. Deuda Pública Per Cápita**

Concepto / Año	2010	2011	2012	2013	Variación 2013 -2010	
					Abs.	%
1. Deuda Pública	2,620,000,000	3,066,333,333	5,159,648,818	5,067,786,610	2,447,786,610	93.4
2. Población*	2,767,761	2,792,671	2,817,805	2,843,165	75,404	2.7
<b>3. Deuda Pública Per Cápita (1 / 2)</b>	<b>946.6</b>	<b>1,098.0</b>	<b>1,831.1</b>	<b>1,782.4</b>	<b>835.8</b>	<b>88.3</b>

\* La Población para 2011, 2012 y 2013 se estimó con base a la Tasa de Crecimiento calculada con los datos de INEGI (0.90%)

**Fuente:** Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (ASE)

#### 4.2.2.6 Indicadores de la deuda pública

Los principales indicadores que se aplican para analizar la vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda pública utilizan como variables los ingresos ordinarios disponibles y sus componentes. por lo que a continuación se define y presenta su evolución. Además, se utilizaron dos indicadores financieros con la finalidad de estimar la tasa de interés y plazo de vencimiento ponderados de la deuda pública.

Los ingresos ordinarios disponibles 2010–2013 incluyen los ingresos propios de libre uso provenientes de la recaudación de contribuciones estatales más las participaciones en ingresos federales consideradas en el Ramo General 28. La evolución de este tipo de ingresos se presenta en la Tabla 20, donde se puede apreciar que mientras en el año 2010 ascendieron a \$10,013.8 millones de pesos, para 2013 muestra un incremento de \$1,771.9 millones, equivalente al 17.7%. Es importante destacar la pérdida de dinamismo del crecimiento anual de estos ingresos al pasar del 14.3% en 2011, al 2.0% en 2012 y sólo 1.0% en 2013.

**Tabla 12. Evolución de los ingresos ordinarios disponibles del gobierno del estado 2010-2013**

Año	Monto	Variación %	
		Anual	Respecto 2010
2010	10,013,783,114	-	-
2011	11,449,207,735	14.3	14.3
2012	11,672,903,917	2.0	16.6
2013	11,785,724,938	1.0	17.7
2014*	12,360,275,483	4.9	23.4

\* Proyectado según Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para 2014.

**Fuente:** Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (ASE)

Como conclusión a lo antes expuesto en el ejemplo, es de observarse el incontenible ciclo de crecimiento del déficit público y endeudamiento en el que se incurre, derivado principalmente de prácticas ineficaces que no han superado las prácticas tradicionales de aplicar medidas remediales en la actuación del gobierno con acciones aisladas y no sistematizadas, es decir, siguen ausentes soluciones de carácter integral que se deriven del diseño y documentación de los procesos o en su caso de la reingeniería de los mismos.

#### **4.3. El diseño institucional y la eficacia directiva de los gobiernos**

Cotidianamente los gobiernos ponen a prueba sus habilidades para administrar el Estado y la destreza política de los representantes ciudadanos en los poderes públicos. En este aspecto, la reflexión sobre las políticas públicas contribuye a la comprensión de los procesos a los interesados en los asuntos públicos.

El principal interés de las políticas públicas desde su origen ha sido resolver la manera en que una política (salud, seguridad, educación, etc.) ha evolucionado través del tiempo, y los medios por los cuales se explica la eficacia de sus resultados; es decir, las condiciones que contribuyen a que un gobierno tome decisiones favorables. (Méndez, 2014). Las condiciones en que va gestándose el déficit público como uno de los grandes problemas a resolver de los gobiernos, coincide con el surgimiento de las políticas públicas y posteriormente con la necesidad de encontrar alternativas para la ineficacia directiva de los gobiernos.

Para el diseño de un sistema integral se requiere que todas las piezas se ajusten correctamente en un todo armónico: están bien integradas, están en equilibrio. Justa correspondencia del objeto

diseñado con su entorno, necesariamente buena, con cierta armonía con el resto del orden social en el cual se inserta y coherencia en lo interno.<sup>19</sup>

#### **4.4. El enfoque sistémico y la eficacia directiva de los gobiernos**

El enfoque sistémico, mismo que ha servido de base para el análisis sobre el funcionamiento del Estado, el gobierno y la administración pública, Luhman (1996) lo define como un conjunto de elementos que mantienen determinadas relaciones entre sí y que se encuentran separados de un entorno determinado. Para caracterizar un sistema es fundamental la relación entre sistema y entorno. El sistema no se define en un vacío económico, social y político, sino siempre con respecto a un determinado entorno.

El trabajo de los diseñadores de nuevos sistemas en las organizaciones requiere describir y comprender la realidad procurando no simplificarla demasiado y, a partir de ello, buscar oportunidades para encarar los problemas existentes y encontrar las mejores soluciones. Comprender la dinámica del funcionamiento de los sistemas involucrados es mucho más importante que identificar los componentes de los mismos o describir su estructura. Allí es donde se capitaliza mejor el aporte de la teoría de sistemas.

Sin embargo, por más que se especifiquen los procesos y procedimientos debería insistirse en que las organizaciones sean percibidas como sistemas dinámicos en que los agentes se relacionan entre sí en el marco de acciones y reacciones que generan procesos de retroalimentación continuos sobre el sistema y también sobre su entorno. Más que descripción estática de entradas, procesos y salidas de un sistema, es importante comprender los procesos de retroalimentación que generan cambios en el resto y el concepto de límite entre el sistema y su entorno que permite preservar su autonomía sin comprometer su interdependencia con el medio.

Las diferentes propuestas sobre reforma fiscal coinciden en: 1. Que la capacidad de recaudación de la estructura tributaria actual tiene deficiencias que impiden cerrar la brecha entre los ingresos potenciales y los observados; 2. Que la evasión fiscal observada apunta a la simplificación de los impuestos, lo que implicaría abandonar los regímenes especiales y las exenciones; 3. Que se modifique la composición de la estructura tributaria en la que los gobiernos de los estados y de los

---

<sup>19</sup> Siguiendo con Robert E. Goodin, el elemento que define a una institución se compone de un conjunto de valores en función del cual se forman las decisiones y los comportamientos de sus miembros. Es decir, una institución debe estar adecuadamente diseñada para responder a las expectativas de una sociedad, estas últimas indican lo que se debe preferir presentando un conjunto de opciones a elegir; por tanto, el marco institucional no sólo es el deber ser, sino lo que condiciona en buena medida las preferencias, al igual que construye identidades y produce valores para consumo de la sociedad. En síntesis: la forma que adopten las instituciones estará estructurada por el carácter específico del Estado.

municipios asuman sus potestades tributarias para reducir su déficit y a su vez la dependencia de las finanzas federales; 4. Que la reforma fiscal debe de ir acompañada de la aplicación de gasto en programas sociales que tenga por objeto tratar de revertir los efectos regresivos que presentan los impuestos al consumo.

Una reforma a la estructura fiscal debe ser integral; no se puede limitar tan sólo a la modificación de las tasas impositivas. Se debe distinguir qué parte del impuesto se pierde por las características del mismo y cuáles están asociadas a la institución que se encarga de administrarlo.

La mejor manera de incrementar la recaudación de un país es la reactivación económica, pues mediante ella se generan más trabajos formales, se amplía la rentabilidad de negocios permitiendo que los informales puedan tener si no el deseo voluntario, sí la capacidad de cumplir con sus obligaciones fiscales. Mientras las políticas tributarias se mantengan más que pro-cíclicas, y exista el ánimo de mantener la disciplina fiscal, las posibilidades de crecimiento son insuficientes.

#### **4.5. Conclusiones**

Las experiencias aquí presentadas, mismas que se desarrollaron en el curso de los últimos doce años, pretenden reflejar el uso del enfoque sistémico en el diseño institucional, el cual, nutrido del nuevo institucionalismo ha presentado una rica vertiente sobre la cual trabajar al seno de los gobiernos, a fin de lograr instituciones orientadas a su eficacia directiva.

De inicio se ha presentado una breve reseña del comportamiento del déficit fiscal en el curso de la última década, el cual ha agravado la difícil situación de los gobiernos en términos de su capacidad para gobernar y contar con la aceptación de sus gobernados. La situación de suyo es difícil, puesto que a través del tiempo las administraciones públicas han visto una solución a su ineficacia en el crecimiento desmedido de sus estructuras organizacionales a efecto de responder desesperadamente a las exigencias de una sociedad que urge resultados tangibles.

Ante la problemática que presentan los gobiernos de los estados y los ayuntamientos, vistos a partir del enfoque de la nueva gestión pública, los resultados de la aplicación de modelos de procesos para entender con mayor claridad el funcionamiento de las instituciones ha permitido diseñar los mecanismos organizacionales, jurídicos y financieros para darle viabilidad a una administración pública congruente con las necesidades y limitaciones de los gobernados, reduciendo hasta donde ha sido posible áreas innecesarias y duplicidad de acciones que se hicieron comunes a lo largo del tiempo.

Mediante el enfoque sistémico ha sido posible elevar la calidad de las instituciones aplicando estándares de funcionamiento a través de la Norma ISO 9001:2008, lo cual hasta algunos años se consideraba imposible. De antemano, es necesario precisar que no es un trabajo fácil, ni está concluido, pero es una alternativa válida para dar mayor certidumbre a los gobernados sobre las funciones sustantivas de su gobierno.

Habría que observar sobre el funcionamiento de las instituciones en las que se han diseñado y aplicado los modelos ya expuestos, pues como se precisa por Robert E Goodin en la Teoría del diseño institucional, son múltiples los factores que pueden influir para que las instituciones no cumplan con el propósito para el que fueron creadas, no obstante, “A menudo se considera que las teorías formuladas en los términos del diseño institucional, están necesariamente vinculadas con teorías con respecto al cambio social basado en la intencionalidad. El diseño y rediseño son esencialmente actividades intencionales; así, resulta natural suponer que sólo se debería hablar en función de diseño institucional en los casos en los que la intencionalidad cumple un papel central para las instituciones involucradas, y en este mismo sentido se es percibido lo relativo al diseño.”<sup>i</sup>

## CAPÍTULO V

### UNA NUEVA FORMA DE GOBIERNO

#### 5.1. Principales características del estado de Sinaloa y su gobierno.

El estado de Sinaloa se ubica en el noroeste del país, abarca una superficie de 58,328 km<sup>2</sup> y representa el 2,9% de la superficie total nacional. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 del INEGI 2.767.761 personas habitaban en la entidad. La esperanza de vida de las mujeres sinaloenses es más alta que la de los hombres por casi 5 años (mujeres 77,4 años y hombres 72,5 años). Además, se puede notar una población mayoritariamente blanca y mestiza. La religión profesada por la mayoría de sus habitantes es la cristiana católica, con el 87% de participación.

**Imagen 1. Mapa del estado de Sinaloa**



El estado se gobierna bajo un modelo republicano, libre y soberano, cuenta con una constitución y un congreso propios. El gobierno estatal se encuentra dividido en tres poderes. El Poder Ejecutivo es ejercido por el gobernador del estado, elegido cada seis años, sin reelección. El Poder Legislativo se deposita en el Congreso estatal, integrado por 40 diputados electos por períodos de tres años. El Poder Judicial es encarnado por el Tribunal Superior de Justicia de Sinaloa. El estado de Sinaloa se divide en 18 municipios. Cada municipio posee un ayuntamiento, integrado por regidores y síndicos, encabezados por el alcalde o presidente municipal. Todos estos cargos tienen duración de tres años.

La estructura y organización del Poder Ejecutivo para el despacho de los asuntos del orden administrativo se sujeta a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa. El gobernador constitucional del estado es el depositario del ejercicio del Poder Ejecutivo y autoridad máxima de la administración pública. Por facultades establecidas en las normativas mencionadas, determina lo conducente para la administración pública estatal mediante el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa sin mediación del Poder Legislativo del estado.

La administración pública estatal se integra con las secretarías y entidades administrativas cuyas denominaciones, estructuras y atribuciones se establecen en los reglamentos y demás disposiciones que expide el gobernador en ejercicio de sus facultades constitucionales y dentro de los límites de la citada Ley. La administración pública paraestatal se integra con los organismos descentralizados, los fondos, los fideicomisos públicos, y los demás organismos que con tal carácter cree el gobernador o el H. Congreso del Estado.

Las dependencias y entidades de la administración pública estatal y paraestatal actúan conforme a programas y con base en las políticas, prioridades y restricciones que conforme a la Ley para el logro de los objetivos y metas de las directrices y de los planes del gobierno del estado. Estas dependencias cuentan con órganos administrativos y desconcentrados que están jerárquicamente subordinados y tienen facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

El gobernador del estado designa y remueve libremente a los sub-secretarios y secretarios titulares de las dependencias de la administración pública estatal y paraestatal. Asimismo, los directores generales, directores, jefes de departamento y demás funcionarios son nombrados y removidos por los secretarios y por los titulares de las respectivas dependencias de la administración pública estatal y paraestatal.

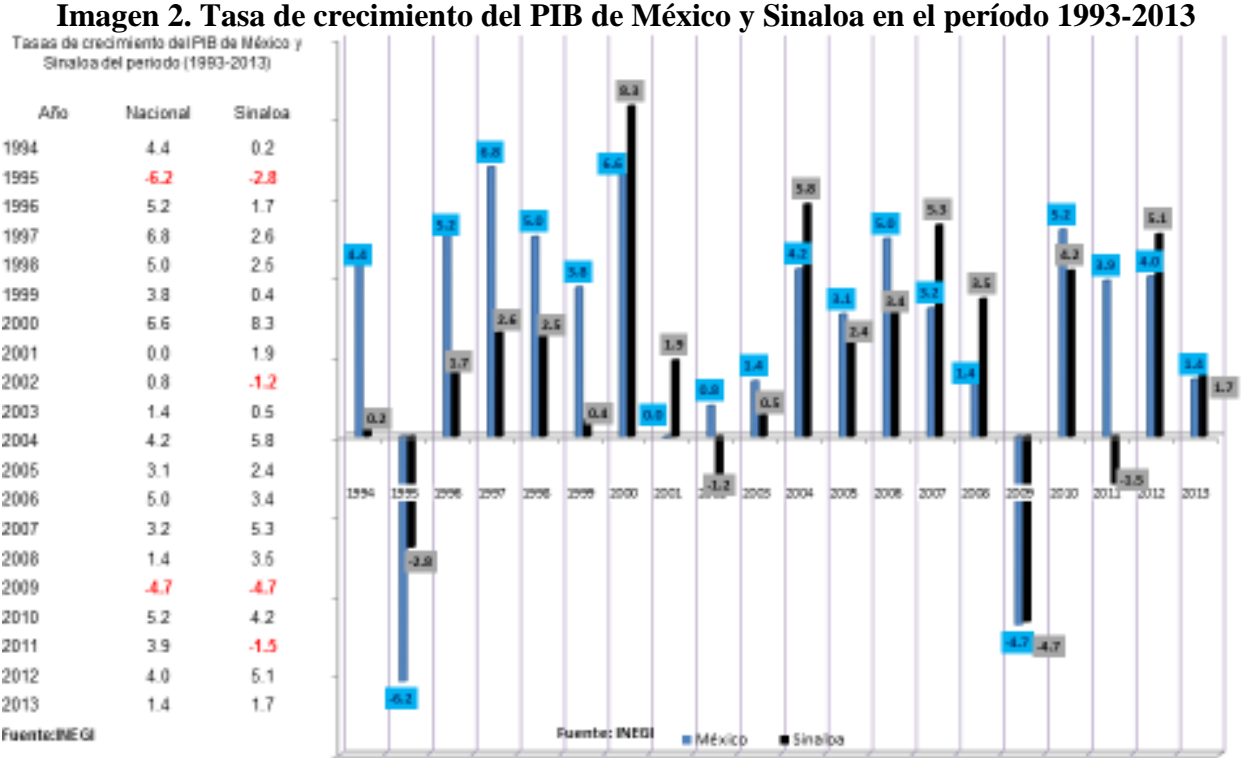
El titular de cada dependencia debe expedir los manuales necesarios para su organización, funcionamiento interior y servicios al público, cuyo contenido debe ajustarse a la ciencia de la administración, a la técnica administrativa y a la práctica legal establecida. Estos manuales deben mantenerse permanentemente actualizados y deben ser publicados en el órgano oficial del gobierno del estado.

La administración pública estatal está conformada por las secretarías del ramo, la Secretaría Particular del gobernador, la Unidad de Transparencia y Rendición de Cuentas, las Coordinaciones

Generales de Comunicación Social y de Asesoría, la Representación del Gobierno del Estado en el Distrito Federal y por la Procuraduría General de Justicia del Estado.

Las secretarías del ramo que conforman la administración pública estatal; son la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Administración y Finanzas, la Secretaría de Innovación Gubernamental, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Educación Pública y Cultura, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Turismo.

En lo económico, desde la apertura comercial en 1994, hasta 2008, la economía sinaloense es una de las de menor dinámica productiva en el contexto nacional, el Producto Interno Bruto (PIB) registra una tasa de crecimiento promedio de 2.2%, inferior al promedio nacional, que es de 3%. En el largo plazo su crecimiento ha sido por debajo de la media nacional, signo que advierte insuficiencias estructurales e institucionales en la promoción del desarrollo. Aunque es la economía número 14 en tamaño en el conjunto de las entidades federativas, su PIB per cápita es el nivel 18.



Fuente: INEGI

Las actividades primarias representan 21% del PIB estatal, en tanto la industria manufacturera es de sólo 7.3%. La participación de la industria local en la nacional es de 1.1%, muy por debajo del promedio nacional, que es de 3.1%. Ello ubica a Sinaloa en el lugar 25 en este rubro entre el total

de las entidades federativas (32). En el sector comercio hasta 2010 se empleó el 23% de los sinaloenses y en las actividades primarias trabajó el 18%. Una economía con predominio de actividades productivas con escasa incorporación de valor agregado y sin perspectivas de cambio estructural en el mediano plazo ni atractivos para los flujos de inversión privada nacional o extranjera.

## **5.2. Una nueva forma de gobierno**

Desde la década del 60 en el mundo se han implementado procesos de reforma administrativa buscando materializar objetivos con muy diversos y en muchas ocasiones no muy positivos resultados. Las diferentes reformas adelantadas han respondido a diferentes marcos cognitivos (diagnósticos, metas y medidas administrativas a implementar) evidenciándose avances pero a la vez retrocesos en el proceso.

Si bien los esfuerzos por cambiar deliberadamente los aparatos administrativos del Estado –sus organizaciones, procedimientos, servicios y actividades– cuentan con una larga historia en México y muchos otros países, la “reforma”, “reinención”, “renovación”, “modernización” o “transformación” de los gobiernos ha ocupado un lugar prominente tanto en los discursos políticos como en las realidades administrativas durante casi medio siglo.

En la mayor parte de los países del mundo contemporáneo, el sector público atraviesa por un intenso proceso de transformación institucional y administrativa. Estas reformas buscan mejorar la productividad en el uso de los recursos fiscales, la rentabilidad de las inversiones públicas y la eficiencia en la asignación del gasto gubernamental, pero sobre todo para reordenar el esfuerzo de los servidores públicos, y satisfacer las demandas ciudadanas. En este sentido, el gobierno del estado a partir de 1999 definió como base de su plan de trabajo la adopción de una nueva forma de gobierno, más eficaz en sus acciones y en atención permanente de las demandas de los sinaloenses, utilizando como mecanismo el establecimiento de acuerdos colectivos.

## **5.3. La Reforma administrativa**

Para llevar a cabo una reforma administrativa de fondo en el gobierno del estado que implicara un proceso de transformación gradual y de largo plazo se enfocaron sus esfuerzos a realizar acciones en torno a tres aspectos fundamentales:

Reformas de tipo estructural y organizacional, las cuales tuvieron el propósito de reestablecer y alinear la dirección de la gestión del gobierno de manera consecuente con su estructura orgánica.

Estas reformas permitirían poner especial atención a los resultados que cada área y dependencia gubernamental obtuviera, a fin de mantener un sistema permanente de evaluación del desempeño. Además, también se buscó eliminar rigideces en la toma de decisiones y en la operación de cada dependencia, a fin de mejorar el aprovechamiento de los recursos públicos.

Las reformas en los términos de la actuación pública se orientaron a elevar la productividad y calidad del gasto público en entidades y dependencias. Se promovió que los servidores públicos lograran un alto desempeño en la provisión de más y mejores bienes y servicios para la ciudadanía. En otras palabras, este tipo de reformas permitirían mejorar la productividad haciendo más con menos, y así ofrecer una mejor atención a las demandas ciudadanas.

Finalmente, las reformas de tipo regulatorio, normativo, administrativo y legal establecerían las bases normativas y jurídicas para oficializar la funcionalidad de la nueva forma de gobierno.

En su conjunto la Reforma se basó en los principios de la planeación estratégica y consideró elementos de carácter cualitativo, como son la misión, la visión y los objetivos estratégicos, entre otros. También contempló los de carácter cuantitativo, como son los indicadores estratégicos con sus respectivas metas anuales para definir los programas de cada dependencia y evaluar periódicamente su desempeño.

Se buscó hacer más ágil la coordinación de esfuerzos y de políticas públicas con la conformación de comités intersecretariales. Éstos se constituirían como instancias para propiciar una mejor comunicación y toma de decisiones. Además, posibilitaría un mayor involucramiento de la ciudadanía en las definiciones de gobierno. Hacia el exterior, el reordenamiento institucional traería como consecuencia mejores productos y más servicios públicos para satisfacer a la ciudadanía y tener una mayor capacidad de respuesta.

#### **5.4. Coordinación con los gobiernos municipales**

Se planteó responder a la demanda ciudadana con un gobierno más eficaz en sus acciones, eficiente en el uso de los recursos públicos y orientado hacia el logro de los resultados muy concretos y específicos que la población demanda. Se propuso impulsar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de los gobernados, trabajando de manera muy intensa y en estrecha coordinación con los gobiernos municipales.

También se consideró un municipalismo creativo, en el cual los ayuntamientos se constituyeran en verdaderos espacios de calidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones. Para ampliar la

infraestructura productiva en todos los municipios de Sinaloa, se requería auspiciar una más efectiva concurrencia de acciones y esfuerzos en los tres niveles de gobierno.

Fue necesario impulsar acciones integrales que multiplicaran e hicieran más eficiente los servicios y las obras públicas que se realizarían. Parte fundamental de una nueva relación política entre estado y municipios tenía que ver con acciones específicas en materia hacendaria; por lo que se trabajaría para que el municipio tuviera mayores recursos para desplegar una política social más intensa.

### **5.5. Fortalecimiento de los valores cívicos y sociales**

Para avanzar en la construcción de la nueva etapa que se caracterizara por la confianza y la certidumbre, se enfatizó en el rescate, el fomento de los mejores valores cívicos y sociales que confirieran identidad y cohesión a la sociedad. Se requería fomentar los valores cívicos y sociales, tales como la responsabilidad, la libertad, la justicia, la igualdad, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos, el respeto a las leyes y la democracia como forma de vida.

Las instituciones públicas tuvieron la obligación de concertar la acción responsable de los ciudadanos y sus organizaciones; buscar que sus habitantes, sobre todo los niños y los jóvenes, aprendieran a considerar y asumir su entorno social más inmediato, como un ambiente propicio para el ejercicio de las mejores actitudes cívicas.

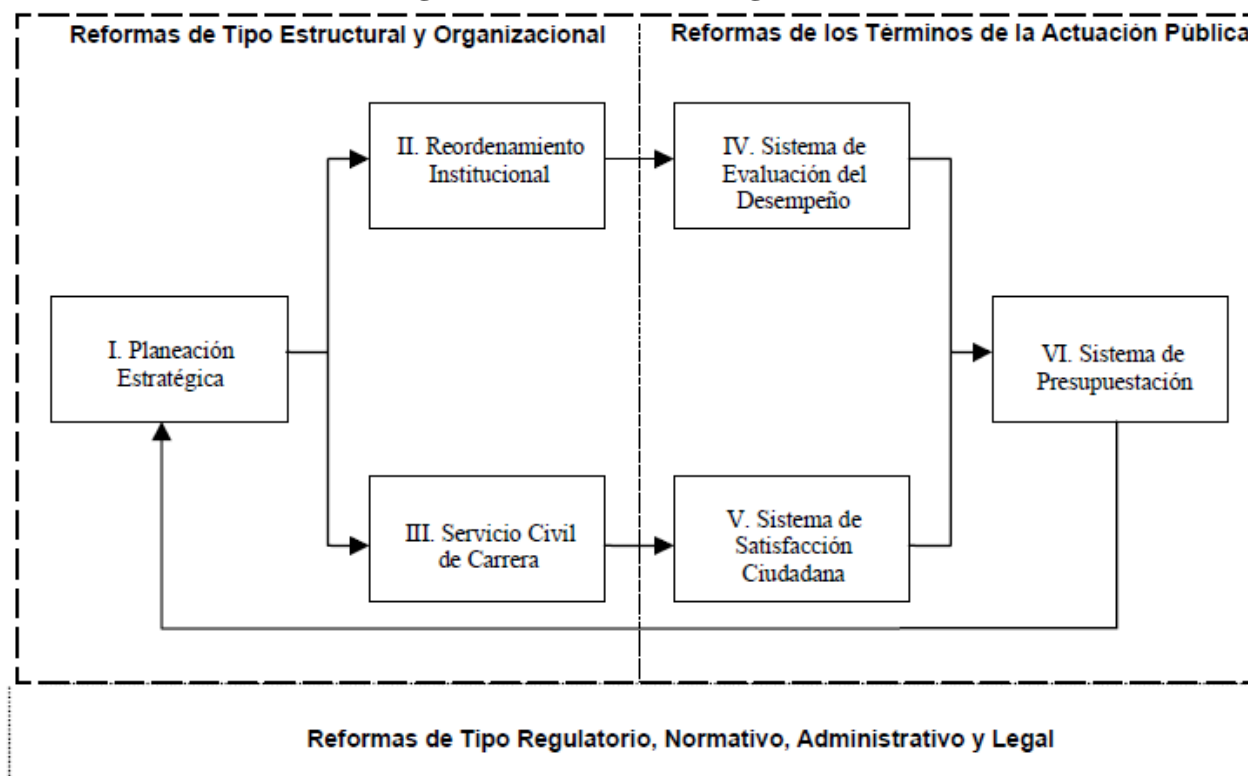
El proceso de transformación institucional y administrativa buscó mejorar la productividad en el uso de los recursos fiscales, la rentabilidad de las inversiones públicas y la eficiencia en la asignación del gasto gubernamental, pero sobre todo para reordenar el esfuerzo de los servidores públicos y satisfacer las demandas ciudadanas.

En este sentido, Sinaloa fue la entidad federativa pionera en proponer un nuevo modelo de administración pública en México, definió como base de su plan de trabajo la adopción de una nueva forma de gobierno, más eficaz en sus acciones y en atención permanente de las demandas de los ciudadanos, utilizando como mecanismo el establecimiento de acuerdos colectivos. La nueva forma de gobierno contenía 2 tipos de reformas con 6 herramientas que permitieran al gobierno del estado adoptar un modelo de administración pública enfocado a resultados.

Las reformas de tipo estructural y organizacional estarían relacionadas con el desarrollo de una planeación estratégica, para después realizar un reordenamiento que permitiera al gobierno reenfocarse y así poder cumplir con los objetivos establecidos en el Plan estatal de Desarrollo.

Adicionalmente, se impulsaría la consolidación de un servicio civil de carrera que facilitara la profesionalización de los servidores públicos.

**Figura 2. Nueva forma de gobierno**



**Fuente:** Informe de gobierno 2000

Las reformas operativas y de procedimientos, es decir, reformas de los términos de la actuación pública, se concentrarían en el desarrollo de un sistema de evaluación del desempeño tanto de entidades como de servidores públicos, en la creación de un sistema de evaluación de la satisfacción ciudadana y de un sistema de presupuestación que permitiera flexibilizar la operación del gobierno para atender las demandas ciudadanas eficientemente.

La implantación de la Nueva Forma de Gobierno (NFG) estaría acompañada de reformas de tipo regulatorio, normativo, administrativo y legal que sentaría las bases para su operación. Esta nueva forma de gobierno sería un proceso de transformación gradual y de largo plazo. El gobierno tomaría iniciativas concretas hacia esta transformación desarrollando reformas estructurales a partir de la planeación estratégica y el reordenamiento institucional.

### **5.6. Situación de la administración pública estatal en 1999.**

La NFG planteó, como punto de partida, la elaboración de un diagnóstico de las dependencias del gobierno del estado a fin de poder definir las acciones a emprender en el corto, mediano y largo plazos. El diagnóstico tuvo como objetivos conocer la situación operativa, financiera, tecnológica y normativa de cada dependencia del gobierno estatal, identificando sus debilidades y las

posibilidades de cambio que permitieran definir metas de corto y mediano plazos. Los diagnósticos en cada área incluyeron análisis en seis aspectos críticos: sistema de planeación de actividades, programas en operación, estructura administrativa, recursos asignados, procesos clave y normatividad.

Aplicando técnicas de planeación estratégica se definieron misiones, visiones, valores y objetivos estratégicos para cada dependencia, hubo dependencias en donde fue imposible definir una misión clara y concisa por la complejidad de su estructura. Tal fue el caso de la Secretaría General de Gobierno que tenía actividades tan diversas como el desarrollo municipal, la readaptación social, la inspección y reglamentación, el tránsito y el manejo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, entre otros.

También se analizaron los programas y las actividades esenciales de cada dependencia y se contrastaron con los objetivos estratégicos perseguidos. En ocasiones no todos los programas o actividades contribuían de manera clara con el cumplimiento de esos objetivos, de manera inversa no todos los objetivos estratégicos tenían un programa o actividad que le dieran cumplimiento, causando que se utilizaran recursos en programas o actividades que no estaban alineados a los objetivos estratégicos y, por ende, recursos que podían ser reasignados para facilitar el cumplimiento de éstos.

Por otro lado, se revisaron las estructuras orgánicas oficiales con las reales para identificar las brechas. En algunos casos se identificaron diferencias importantes entre lo establecido por la normatividad y la realidad; existían dependencias que llegaban a tener operativamente una estructura del doble de tamaño que lo establecido en la normatividad. Éste fue un caso extremo, sin embargo, la mayoría de las dependencias tenían alrededor de 10% más plazas (personal) que lo autorizado.

En materia de recursos financieros se analizaron los presupuestos de las dependencias desde varios ángulos y se corroboraron inequidades en su distribución o asignación. La mitad del presupuesto del gobierno del estado era destinada a la educación. En otros casos, como en la Secretaría de Desarrollo Económico, su presupuesto operativo resultó ser el 0.1% del presupuesto total del estado. Adicionalmente, un monto considerable del presupuesto para inversiones era destinado al pago de sueldos y salarios, lo que reducía el monto destinado a la inversión estatal.

En cuanto a los recursos humanos, los análisis determinaron que 40% del personal estaba sindicalizado, 42% de confianza y 18% estaban por honorarios, lo que demuestra que había demasiado personal de confianza y de honorarios. Adicionalmente, existían dependencias como la Coordinación General de Turismo donde todo el personal estaba por honorarios, pagado por

subsidios. Existían también dependencias con cantidades excesivas de personal, más de 1,500, mientras que había otras con cantidades pequeñas, alrededor de 20 personas.

Existía un bajo apalancamiento tecnológico. La mayoría de las áreas equipadas de manera insuficiente y desigual sin contar con una distribución adecuada de personal especializado en informática. En general, en las principales dependencias existía una computadora por cada 10 personas, lo que reducía la eficiencia de estas áreas. De forma contraria, en nueve dependencias existía una impresora por cada dos computadoras, lo que resultaba exagerado. En otras dependencias no existía personal especializado en informática, mientras que en otras representó hasta el 11% del total.

En el caso de servicios de atención al público se identificaron los principales procesos clave que eran susceptibles de una reingeniería para mejorar los tiempos de respuesta, para elevar la calidad de los productos y servicios resultantes, y para reducir los costos operativos. Hacia el interior existían procesos como el pago de nómina al magisterio, el cual tenía más de 40 pasos que debían de reducirse, automatizarse y eficientarse para reducir costos operativos. De igual forma, hacia el exterior había procesos como el trámite para la instalación de una empresa en el estado, que debía simplificarse para dar un mejor servicio a la ciudadanía y fomentar la creación de empleos.

Finalmente, en materia normativa existían rezagos importantes que no podían dejarse desatendidos. El exceso de leyes en el marco jurídico hacía compleja su aplicación y armonización con los órganos del Poder Ejecutivo. Sin embargo, el esquema interinstitucional federación-estado otorgaba un alto grado de flexibilidad que permitiría a la administración pública estatal autorregularse y decidir su orden jurídico de forma autónoma. Un análisis realizado al marco jurídico estatal reveló que el 41% de los ordenamientos existentes eran de orden federal y el 59% estatal.

A pesar de que el sistema jurídico en su conjunto era relativamente joven, las leyes administrativas de Sinaloa adolecían de deficiencias de contenido esencial para el funcionamiento sustantivo de la administración pública y de contenido formal en el seguimiento de procesos administrativos. El 47% de las leyes fueron creadas durante esa década.

En general los diagnósticos realizados en las diversas dependencias se resumen en lo siguiente:

- La alineación de programas y actividades con los objetivos estratégicos no era del todo completa.
- La distribución del presupuesto no era equitativa.

- Algunas dependencias presentaron un crecimiento de manera desordenada utilizándose una cantidad excesiva de personal y desempeñando funciones que no estaban alineadas de manera clara a la misión de la misma dependencia.
- Existía un alto número de personal bajo régimen de honorarios que no percibía prestaciones ni asistencia social, aunque hubieran laborado por varios años en el sector público.
- Existía gran disparidad en los niveles de equipamiento tecnológico.
- Existían procesos clave que eran susceptibles a reingeniería.
- La comunicación e interacción intersecretarial era débil.
- Existía duplicidad de funciones entre distintas dependencias
- Existía poco control, dado el bajo número de auditorías internas y sanciones administrativas aplicadas.
- La normatividad debía actualizarse y simplificarse.

### 5.7. Acciones consideradas por la Reforma administrativa

Para llevar a cabo la Reforma administrativa de fondo en el gobierno del estado, se plantearon acciones en torno a tres aspectos fundamentales:

**Tabla 13. Reformas a la administración pública del estado**

Enfoque	Contenido
I. Reformas de tipo estructural y organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeación Estratégica</li> <li>• Reordenamiento institucional de la Administración Pública Estatal               <ul style="list-style-type: none"> <li>-- Servicios Compartidos</li> <li>-- Comités intersecretariales</li> <li>-- Consolidación del Nuevo Federalismo</li> <li>-- Eliminación de duplicidades</li> <li>-- Subcontratación de Servicios</li> </ul> </li> <li>• Servicio Civil de Carrera</li> </ul>
II. Reformas de los términos de la actuación pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueva Estructura Programática</li> <li>• Sistema de Evaluación del Desempeño:               <ul style="list-style-type: none"> <li>-- Desarrollo de sistemas de medición del desempeño - Indicadores de Resultados</li> <li>-- Diseño de Convenios de Desempeño</li> <li>-- Establecimiento de esquemas de Seguimiento, Evaluación y Auditorías de resultados</li> </ul> </li> <li>• Apertura a la participación ciudadana</li> <li>• Implantación de sistemas de costeo y principios contables</li> </ul>

	generalmente aceptados
III. Reformas de Tipo Regulatorio, Normativo, Administrativo y Legal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización</li> <li>• Desregulación</li> <li>• Simplificación administrativa</li> </ul>

**Fuente:** Informe de gobierno 2000

### **5.8. Misión, indicadores y reordenamiento institucional del gobierno.**

Se definió la misión del gobierno del estado de Sinaloa en los siguientes términos: **"Establecer políticas para el óptimo aprovechamiento de los recursos públicos, la mejoría permanente en las condiciones de vida y la convivencia armónica entre los sinaloenses, respetando las libertades fundamentales en estricto apego a la ley."**

Se desarrollaron cinco dimensiones de los indicadores estratégicos: de impacto o resultado, de cobertura, de calidad, de eficiencia y de alineación de recursos. Estas dimensiones medirían aspectos diferentes y el grado de dificultad para cada una de éstas.

Los indicadores de impacto o resultado posibilitarían conocer el logro de objetivos estratégicos de los programas. Por ejemplo, para los programas en materia de seguridad pública, un indicador de impacto sería el índice delictivo; para los programas en materia de salud el índice de mortalidad infantil y el índice de morbilidad; para los programas de capacitación para los trabajadores desempleados, un indicador de impacto sería la diferencia porcentual en los salarios que perciben los capacitados respecto de los no capacitados, cuando ya se encontraran empleados.

Los indicadores de cobertura identificarían el alcance de los beneficios para la población objetivo. Por ejemplo, para los programas de agua potable, un indicador de cobertura mediría el porcentaje de la población del estado con acceso al agua potable. Para los programas de vacunación universal, un indicador de cobertura mediría el porcentaje de la población de ciertas edades que recibiera las dosis de vacunación correspondientes.

Los indicadores de calidad eran para conocer el nivel de satisfacción de los beneficiarios y los atributos de los productos y servicios esperados. La satisfacción de los beneficiarios por los productos y servicios que se les otorgaban sería conocida con base en encuestas de opinión que se realizarían con muestras representativas de la población objetivo. Por su parte, los atributos de los productos y servicios serían medidos de manera directa con base en estándares de calidad de los mismos productos o servicios. También serían medidos, de manera indirecta, a través de los defectos o consecuencias negativas de los mismos productos o servicios. Los indicadores de eficiencia elevarían la productividad de los recursos públicos.

Los ejecutores del gasto público tendrían la responsabilidad social y política de ejercer los recursos públicos con la más alta eficiencia y la transparencia. Así debían ser para satisfacer a una sociedad más crítica y a un Congreso más plural. Los indicadores de eficiencia se caracterizarían por medir la proporción entre la cantidad de productos y servicios generados con respecto a los recursos que se utilizarían, así como con respecto al tiempo transcurrido. Ejemplos de indicadores de eficiencia fueron: el costo unitario para educar a un niño en el nivel básico; el costo de administración de recursos estatales sobre el número de servidores públicos; la eficiencia hospitalaria en términos de su ocupación.

Por último, los indicadores de alineación de recursos permitirían asegurar la congruencia entre los recursos aprobados y suministrados. La disposición oportuna en tiempo y cantidad de los recursos era crítica para el éxito de los programas y actividades de las distintas dependencias del gobierno. Es por ello que se mediría la entrega oportuna de los recursos aprobados.

Las metas constituían los objetivos cuantitativos, anuales y específicos a alcanzar en cada uno de los indicadores estratégicos. El establecimiento de las metas tomaría en cuenta el desempeño histórico de las dependencias y entidades, así como del desempeño comparativo con otras entidades federativas u otros organismos internacionales similares. Las metas serían establecidas siguiendo un proceso de negociación entre cada una de las dependencias, el Ejecutivo y las globalizadoras, como la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería (Posteriormente Secretaría de Administración y Finanzas). Las metas que se establecieron debían ser lo suficientemente retadoras como para motivar e impulsar el mejoramiento del desempeño de las dependencias. La Reforma administrativa tenía como propósito dotar de mayor capacidad de respuesta al gobierno estatal para atender de mejor manera las demandas de la población.

Para tal propósito, se hacía necesario un reordenamiento institucional que incluyera cambios de tipo funcional y operativo. Entre los cambios de tipo funcional estaban la incorporación de la ya mencionada planeación estratégica como herramienta que permitiría dar una mejor dirección al gobierno; la creación de los comités intersecretariales y la consolidación de la federalización. En cuanto a los cambios de tipo operativo, se contempló la creación de los servicios compartidos, la subcontratación de servicios y la eliminación de duplicidades. Con estos cambios se reorientaría la utilización de los recursos y se mejoraría la eficiencia administrativa.

Las diversas secretarías que conformaban la administración pública estatal serían objeto de un reordenamiento institucional para cumplir de mejor manera los objetivos estratégicos de recuperar la seguridad pública, promover un desarrollo económico con más empleo y mejorar la calidad de vida de los sinaloenses.

Existía la posibilidad de hacer más ágil la coordinación de esfuerzos y de políticas públicas con la conformación de comités intersecretariales. Éstos se constituirían como instancias para propiciar una mejor comunicación y toma de decisiones. Además, posibilitaría un mayor involucramiento de la ciudadanía en las definiciones de gobierno.

Se propuso la creación de 9 comités intersecretariales: seguridad pública, educación, inversión pública, capacitación laboral, desarrollo social, desarrollo urbano y ecología, comunicación social, participación ciudadana y modernización administrativa. Estos comités, aunados a un gabinete más fortalecido, facilitarían acciones encaminadas a resolver problemas sociales, económicos y políticos que requerían la colaboración entre distintas secretarías.

Por otra parte, también se intensificaron las acciones para realizar las fusiones administrativas que se derivaron del proceso de federalización que puso en marcha el gobierno de la república. Tal fue el caso, por ejemplo, de la Secretaría de Educación Pública y Cultura y de los Servicios de Educación Pública Descentralizados del Estado de Sinaloa, y en materia de salud la fusión de la Secretaría de Salud y los Servicios de Salud Pública Descentralizados del Estado de Sinaloa. Esta consolidación permitiría a dichas instancias una mayor capacidad de respuesta para atender la demanda ciudadana.

En cada dependencia del gobierno del estado existían áreas encargadas de dar soporte a las áreas sustantivas internas. Estas áreas de soporte llevarían a cabo tareas administrativas de mantenimiento tecnológico, jurídicas, entre otras y requerían importantes cantidades de personal y de recursos públicos.

Asimismo, generarían problemas recurrentes: la gran variabilidad en los niveles de servicio que prestaban las distintas áreas; dificultad en la comunicación interna y externa entre las distintas áreas; obsolescencia de algunos aspectos normativos para algunas áreas; y altos costos operativos de las áreas no sustantivas.

Dado que uno de los propósitos de la NFG era elevar la calidad del gasto público, fue necesario buscar mecanismos que generaran eficiencia en las áreas de soporte. Los servicios compartidos constituían una solución.

Con los servicios compartidos las actividades de soporte comunes estarían consolidadas en una sola dependencia. Las actividades transaccionales se eliminarían obteniendo economías de escala y propiciarían altos grados de especialización. Las áreas que concentrarían los servicios compartidos llamadas unidades otorgarían servicios a otras dependencias bajo previos acuerdos mutuos de costo, cantidad y niveles de servicio.

Los beneficios que se alcanzarían con los servicios compartidos incluyeron calidad de atención, especialización, estandarización, coherencia, flexibilidad y adaptabilidad, bajos costos, y enfoque hacia actividades sustantivas. Se integrarían 6 unidades de servicios compartidos en: administración, jurídico, tecnología, contraloría interna, comunicación social y capacitación en seguridad pública.

Con la implantación de los servicios compartidos en materia de administración se pretendió reducir el costo del servicio entre un 30 y un 40%. En materia jurídica los ahorros se estimaron entre un 15 y un 25%; en materia tecnológica, entre un 30 y un 40%, y en materia de comunicación social entre un 15 y un 20 %.

La subcontratación de algunos servicios permitiría al gobierno eficientar el uso de los recursos públicos. Los beneficios que se alcanzarían por la subcontratación de servicios incluyeron la flexibilización de la estructura organizacional y un reenfoque del gobierno a sus funciones principales.

Los subcontratistas realizarían el trabajo operativo, pero la labor administrativa y el control de los resultados permanecerían en el gobierno. La relación del gobierno con el subcontratista podría ser temporal o permanente y sería el gobierno quien evaluaría y pagaría el trabajo del subcontratista. Inicialmente se identificaron cinco actividades prioritarias con potencial a ser subcontratadas: apoyo tecnológico, recaudación de impuestos, cobro de derechos, capacitación e información sobre medios.

La duplicidad de funciones entre distintas áreas, dependencias y entidades constituyó un área de oportunidad y de organización. La NFG delimitaría claramente las responsabilidades de cada dependencia y de cada área. Permitiría la fusión, la desaparición, el traspaso, la desconcentración o descentralización y el fortalecimiento de las áreas para eliminar las duplicidades y para reacomodar de manera lógica las funciones sustantivas de cada dependencia.

De manera consecutiva, a través de una reingeniería de procesos clave se consolidaría la eliminación de las duplicidades para así lograr una mayor simplificación de pasos y trámites, una mayor rapidez de respuesta y una mejoría en la prestación de los servicios.

Como resultado de la Reforma administrativa, hacia el interior de la administración estatal habría mayor comunicación, se regularizarían las plazas, se establecería un servicio civil de carrera o servicio de profesionalización de servidores públicos, y se redistribuiría el presupuesto, resultado de los ahorros por eficiencia y reestructuración.

La regularización de las plazas se propuso como sigue: las plazas sindicalizadas constituirán la base de la administración pública y se promoverían en el servicio civil de carrera; las plazas de confianza constituirían un número reducido de servidores públicos en mandos superiores; y las plazas de honorarios serían asignadas a los programas con requerimientos temporales de personal, sin derecho al servicio civil de carrera.

La reforma administrativa permitiría al gobierno del estado contar con herramientas que garantizaran una mayor transparencia presupuestal. Facilitaría también tener una mejor coordinación con los municipios y una mayor promoción de los valores sociales.

### **5.9. Transparencia y eficiencia en las finanzas públicas**

La creciente demanda por seguridad pública, más y mejores servicios públicos, elevar la calidad en la educación, en salud, en agua potable y drenaje y ampliar el equipamiento urbano, implicó dar respuesta a estas exigencias emprendiendo acciones específicas en materia hacendaria. El financiamiento para el desarrollo regional requería de una política hacendaria de esfuerzo coordinado que integrara los aspectos de ingresos, egresos, racionalización del gasto y una mayor fiscalización, para garantizar la mejor atención de las demandas sociales.

Las crisis económicas recurrentes del país impactaron severamente a las finanzas públicas estatales y municipales; simultáneamente habían multiplicado la exigencia social por más y mejores servicios públicos. El gasto público del gobierno del estado, que en 1998 ascendió a 6,515 millones de pesos, solamente representaba el 8.6% del PIB estatal. Por su parte, el gasto público de los 18 municipios sumó un total de 1,532 millones de pesos representando el 2% del PIB de la entidad.

En conjunto, el gasto del gobierno del estado y el de los ayuntamientos constituyó el 10.6% del PIB estatal. Esta proporción era insuficiente ante las crecientes demandas de la economía y de la sociedad. El gasto del gobierno estatal se orientó en mayor medida a brindar servicios de educación (50 %), salud (7%) y seguridad pública (6%). En el contexto del financiamiento para el desarrollo, la inversión pública tanto estatal como federal fue considerada un elemento detonador del desarrollo; sin embargo, durante los últimos 6 años disminuyó en términos reales a una tasa promedio anual de 10%.

Las finanzas públicas observaban una fuerte dependencia de los recursos provenientes de la federación. En el federalismo fiscal las fuentes tributarias del estado eran escasas, de bajo rendimiento, y poco respondían a la dinámica de la economía estatal. Del total de ingresos esperados para 1999, los ingresos propios únicamente representaban el 8% del ingreso total; los provenientes de la federación sumaban 89%, y el resto significa endeudamiento neto y subsidios.

Esta rigidez limitaba la capacidad de respuesta del gobierno estatal y de los ayuntamientos ante los crecientes requerimientos sociales.

La debilidad de las finanzas públicas se observó en la disminución de la participación estatal en los Fondos General y de Fomento Municipal. En el primero, el coeficiente de participación disminuyó de 2.82% en 1990 a sólo 0.94% en 1998.

Por otra parte, las finanzas públicas se habían caracterizado por un creciente y fuerte endeudamiento. La deuda pública estatal pasó de 165 millones de pesos en 1993 a 1,270 millones en 1998, significando un incremento de 670%. El saldo de la deuda pública directa del gobierno del estado representaba el 16% del ingreso total estimado para 1999. El servicio de esta deuda comprometía el 1.3% del gasto total. Al considerar la deuda contingente de sus entidades paraestatales existía el riesgo de sufrir un incremento súbito y peligroso en el nivel de endeudamiento que era necesario considerar y valorar para mejorar perfil y costo del servicio.

#### **5.10. Parámetros de evaluación de la nueva forma de gobierno**

Como se puede observar, la Reforma administrativa mejor conocida como NFG se identifica como una reforma de primera generación, ya que consta de la adecuación de las estructuras administrativas y operativas a las condiciones que impone el cambio, al tiempo que concentra su esfuerzo en las áreas estratégicas, comparte responsabilidad y participación con el sector privado en áreas prioritarias.

En retrospectiva a la Reforma de 1999, una primer evaluación de esta se hizo mediante encuestas para contrastar la propuesta con los resultados de su aplicación en tres diferentes ámbitos: nivel institucional, mediante la definición de competencias y recursos, así como de los mecanismos de control, evaluación y rendición de cuentas; nivel organizacional, enfocado al servicio civil de carrera, los mecanismos de coordinación interinstitucional, además de los mecanismos de participación ciudadana; y el nivel normativo, sobre reformas e iniciativas de ley propuestas, reformas e iniciativas de ley aprobadas, normas y procedimientos propuestos, para concluir con las normas y procedimientos aplicados.

A efecto de evaluar mediante este método los resultados de una nueva forma de gobierno, se aplicaron 35 cuestionarios dirigidos a funcionarios y servidores públicos, empresarios, representantes de organizaciones sociales, así como académicos y expertos en el tema, destacando aspectos tales como: su percepción frente a la Reforma administrativa, percepción sobre capacidades de las dependencias, la relación entre gobierno estatal y organizaciones sociales,

liderazgos locales, participación ciudadana, inclusión en la toma de decisiones, percepción ante el papel del COPLADE y propuestas.

En relación al papel de las dependencias en la Reforma administrativa, se preguntó en primer término sobre el papel del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), sobre los cambios en las competencias, el control, los conflictos provocados en el curso de la misma.

Por lo que respecta a las capacidades, se cuestionó sobre el papel desempeñado por la burocracia, la coordinación observada en el proceso, el liderazgo ejercido por los responsables, la participación tanto dentro del gobierno como de los grupos al exterior del mismo.

En cuanto a los valores reflejados en la confianza a las instituciones, la imparcialidad de las políticas aplicadas, la visión de lo público de las acciones emprendidas, así como de la universalidad con las que se aplicaron los criterios.

### **5.11. Evaluación de la nueva forma de gobierno**

La Reforma administrativa impulsada a partir de 1999 representó una novedosa propuesta en la administración pública de Sinaloa y de las entidades federativas por ser la pionera en el país y sobre todo por incorporar el enfoque eficientista aplicable en ese tiempo exclusivamente en el mundo empresarial. Fue muy amplia la gama de propuestas que contenía la NFG, misma que comprendió el ámbito financiero, jurídico, tecnológico, organizacional y hasta cierto punto cultural (en cuanto al cambio de paradigmas en las instituciones).

Por la información obtenida se aprecia que la Reforma administrativa se inició como una práctica que buscó revolucionar el quehacer de la administración pública en la entidad, sustentado en el rotundo apoyo y la voluntad política de los más altos niveles del gobierno para facilitar su diseño y aplicación. No obstante, resulta necesario destacar que a lo largo del tiempo las acciones consideradas en la NFG no tuvieron el mismo impacto y dinamismo. Al respecto cabe desglosarlo en el siguiente orden:

En cuanto a los enfoques: Las Reformas de tipo estructural y organizacional, sustentado en la planeación estratégica y el reordenamiento institucional de la administración pública estatal, fueron sin duda lo más dinámico y relevante en el desarrollo de dichas políticas. Aun así, cabe destacar que la instancia responsable de coordinar dichas acciones (COPLADE), no solo quedó al margen de este proceso, sino que los ejercicios de planeación realizados carecieron de un enfoque integral, muy limitado a la situación interna y coyuntural de las dependencias.

Fueron notorios los diagnósticos que de manera acelerada se realizaron a una buena parte de las dependencias desde los primeros meses de iniciado el periodo de gobierno 1999-2004, mismos que a partir de la planeación estratégica se resumieron en la sobrecarga de la plantilla de personal, proponiendo para su solución el ajuste de las estructuras organizacionales desde una perspectiva carente de un enfoque integral y sobre todo con fuerte énfasis financiero, dando lugar a que las propuestas de reordenamiento no tuvieran el soporte jurídico suficiente para atender a fondo la problemática existente y entre otras prioridades, eliminar las duplicidades.

En este mismo tipo de reformas se contemplaron los servicios compartidos, los cuales se establecieron como una práctica transversal sin precedentes, que busco reducir el voluminoso staff en las dependencias, aglutinando en un solo frente los servicios de asesoría jurídica, desarrollo y soporte tecnológico, así como de control interno y gestión administrativa, sin dejar de lado la comunicación social, para dar el servicio a las dependencias. Al respecto, su aplicación se realizó en el corto plazo aunque prevalecieron importantes áreas auspiciadas por los contrapesos internos de la burocracia de mandos medios y superiores, al mantenerse intactas importantes áreas en la Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, así como en la Secretaría de Planeación y Desarrollo, entre las más relevantes.

La subcontratación de servicios fue una práctica que llego para quedarse, mediante una lógica un tanto extraña, al considerar que el exceso de personal era oneroso para las arcas públicas, sin considerar los altos costos sufragados en *outsourcing*, que en frecuentes ocasiones eran carentes de conocimientos y experiencia suficientes para la prestación del servicio requerido.

Por lo que respecta a los comités intersecretariales, se creó la Comisión para la Reforma Administrativa, con el apoyo de un Comité técnico de experimentados servidores públicos incorporados en la implantación de la reforma no obstante, difícilmente llego a consolidarse otro comité intersecretarial más allá del protocolo de su constitución.

La consolidación del nuevo federalismo fue otro de los temas torales considerados en las Reformas de tipo estructural y organizacional, son de entenderse las limitaciones al respecto debido al marcado centralismo existente en México, sobre todo en esa etapa de la vida nacional, donde la federación siguió ejerciendo su supremacía en los diferentes ámbitos de actuación, sobre todo en el ámbito del federalismo fiscal.

El servicio civil de carrera fue una de las propuestas que más motivaron al personal de mandos medios y superiores, toda vez que la inmensa mayoría del personal operativo está afiliado a algún sindicato que vela por sus intereses. Al respecto de este planteamiento, se iniciaron los trabajos a cargo de prestigiados consultores de corte internacional para diseñar el que sería el sistema de

profesionalización del servicio público, llegando a convertirse en iniciativa de ley del servicio civil de carrera, la cual no trascendió más allá de la primera y segunda lectura en el Congreso del Estado de Sinaloa.

En las incipientes acciones para profesionalizar a los servidores públicos y simultáneamente elevar el nivel del debate político a efecto de contribuir al diseño, implementación evaluación y sobre todo la ciudadanización de las políticas públicas, bajo la coordinación de la Fundación José Ortega y Gasset, y del Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., (CIDE), se llevaron a cabo 8 seminarios anuales sobre gobierno y políticas públicas, los cuales contaron con la participación de los más destacados expertos, así como de políticos connotados y de altos cargos de la administración pública en México, España y otros países con experiencias relevantes.

I Seminario Internacional sobre Gobierno y Política Públicas, junio de 2001.

II Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas, marzo de 2003.

III Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas, junio de 2004.

IV Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas, julio de 2005.

V Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas, julio de 2006.

VI Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas, junio de 2007.

VII Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas, noviembre de 2008. “Gestión por resultados”.

VIII Seminario Internacional Sobre Gobierno y Políticas Públicas, septiembre 2009. “Gestión para el desarrollo; los retos del sector público ante la crisis”.

Por otra parte, las Reformas de los términos de la actuación pública se orientaron a una Nueva Estructura Programática (NEP), como se vislumbraba en el paquete completo del kit propuesto por la OCDE. Los avances registrados desde la anterior administración gubernamental facilitaron las condiciones para acelerar su desarrollo e implantación, que tal vez no llegó a su objetivo final pero sí logró estructurar sus bases para la operación presupuestal en años posteriores.

El sistema de evaluación del desempeño, complemento de la NEP, empezó a cimentar sus bases a partir de los talleres de planeación estrategia que dieron lugar al reordenamiento institucional, sin lograr su cometido, debido a la carencia de un ejercicio efectivo de planeación y a la carencia de procesos en la mayoría de las dependencias. Fue posible obtener indicadores de resultados sobre todo en las áreas denominadas como federalizadas, es decir aquellas con un fuerte vínculo operacional con sus pares del gobierno de la república, sin lograr algo relevante en el resto de la administración estatal. El diseño de convenios de desempeño que en su momento estuvieron en boga en el gobierno federal, se intentó su aplicación entre las dependencias sin que se tenga registro sobre la aplicación de alguno de ellos.

Para el establecimiento de esquemas de seguimiento, evaluación y auditorías de resultados fue un impedimento el carecer de un sistema de evaluación del desempeño y sus respectivos indicadores,

ya que dichos esquemas dependen de su existencia para su aplicación. De manera similar se presentaron las limitaciones para la implantación de sistemas de costeo y principios contables generalmente aceptados, debido al lento avance en las tareas de planeación y presupuestación bajo el enfoque programático.

En cuanto a la apertura a la participación ciudadana, la situación fue sustancialmente diferente, pues se iniciaron un buen número de prácticas que culminaron con ejercicios ciudadanos en diferentes instancias colegiadas con una fuerte representación (más no participación) de la sociedad civil para equilibrar las decisiones de los titulares de las dependencias.

De igual forma en lo correspondiente a las reformas de tipo regulatorio, normativo, administrativo y legal, se dio un paso importante en la actualización del marco jurídico del gobierno del estado de Sinaloa, impulsando importantes reformas e iniciativas de leyes. Destaca por su trascendencia la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa (LAIPES), como una experiencia inédita en México y Latinoamérica, misma que por su relevancia es analizada en el siguiente capítulo (VI), de esta investigación.

La desregulación y simplificación administrativa se emprendieron con toda la intensidad posible, logrando la creación de una instancia colegiada denominada Comisión Estatal de Gestión Empresarial y Reforma Regulatoria (CEGERR), con la participación paritaria de empresarios y funcionarios para la desregulación de las normativas orientadas a facilitar la apertura de negocios y el fomento a la inversión.

La simplificación administrativa corrió por un carril cercano, casi paralelo, al desarrollar prácticas exitosas de aquellos trámites más demandados por la población, como es el caso de la automatización en la expedición de actas de nacimiento y la instalación de ventanillas únicas para la gestión de dos o más servicios y el respectivo pago de obligaciones fiscales en lugares diferentes a las oficinas públicas.

De este recuento es posible observar un importante número de acciones exitosas, además de otras que no lograron superar la primera fase de la Reforma. Lo más importante a destacar, radica en la carencia de un enfoque integral que permitiera acciones en serie o concatenadas debido a las bases comunes que les dan sustento. Sin duda se lograron importantes avances que fueron auspiciados directamente desde las oficinas del Ejecutivo Estatal, lo cual permitió asegurar su realización, no así con otras acciones que deben contar con elementos técnicos de carácter organizacional, jurídico, financiero y tecnológico, por mencionar los más comunes, para establecerse a la par con las administraciones públicas de los países mejor posicionados en cuanto a eficacia gubernamental.

Uno de los elementos que constituyen las bases fundamentales de este enfoque de avanzada es el enfoque de procesos, cimiento de buena parte de los proyectos anunciados como una NFG.

## **5.12. Conclusiones**

El proceso de reforma administrativa incluyó entre sus propósitos incrementar la capacidad operativa del conjunto de la organización, el financiamiento, los materiales, los equipos y demás aspectos, dentro de las dependencias del Poder ejecutivo en los programas sustantivos, por ello la Reforma constituyó un proceso de cambios selectivos y graduales. La Reforma administrativa abarcó el ámbito estrictamente administrativo sin involucrarse en la economía política de la administración pública. Tener en claro estos ámbitos es de suma importancia para entender las limitaciones observadas en el proceso de Reforma, sobre todo porque ésta se presentó como un paquete de técnicas administrativas y de medidas que solo buscaron incrementar la eficiencia. Sin embargo, quedó de lado el asunto político que afecta el balance de poder entre diversos actores – servidores públicos, mandos medios y superiores de la administración pública, legisladores, grupos de interés y ciudadanos.

La resistencia a la reforma administrativa tuvo diferentes frentes, los propios servidores públicos debido a su fundado temor por la posibilidad de perder sus empleos, influencia y beneficios. Otros grupos de interés que se preocuparon porque sus vías de acceso hacia áreas de influencia y de beneficios podrían ser eliminados. Por su parte, los legisladores vieron con desdén la posibilidad de ‘profesionalización, como sucedió con la iniciativa sobre el servicio civil de carrera. En otras palabras, diversos grupos vieron amenazadas sus cuotas de poder. Para reducir las resistencias era necesario profundizar en el diseño y en la implantación con las alianzas necesarias que dieran certidumbre a los actores en cuanto al alcance de largo aliento en las acciones transformadoras.

La Reforma administrativa buscó disminuir el tamaño del sector público, pero las funciones regulatorias para controlar y supervisar diversas instancias derivadas de los cambios efectuados generaron nuevas áreas que elevaron el gasto público, sobre todo en áreas que requirieron personal especializado. Las fallas se pueden identificar en que la capacidad organizacional en las áreas sustantivas, salvo las mencionadas como casos de éxito, siguieron operando deficitariamente respecto de las demandas de la población, porque no fueron transformadas en su esencia mediante el diseño institucional requerido, así como el diseño y documentación de procesos y manuales de procedimientos que establecieran los lineamientos y condujeran su actuación, más allá de reglamentos que en numerosos casos no llegaron a aplicarse.

Con la Reforma se buscó integrar medidas de diferentes modelos en función de problemas que se trataron de resolver de manera prioritaria, cada una de estas acciones implicó distintos ritmos en

su ejecución y dificultades de diversa índole. No obstante, la Reforma requirió mayores periodos para su consolidación y presento costos muy elevados, siendo estos los factores que mayor peso tuvieron para desalentar su continuación con la misma intensidad del conjunto de propuestas que llegaron a concretarse solo en parte, siendo relegadas a segundo término por los gobiernos posteriores.

Un factor determinante fue la carencia de un proceso legislativo que diera sustento a las acciones emprendidas, pues a excepción de reformas de tipo regulatorio, normativo, administrativo y legal con la LAIPES, así como la desregulación y simplificación administrativa con la CEGERR, el grueso de las acciones quedaron sin el respaldo de una ley tanto del servicio civil de carrera como del sistema de evaluación del desempeño, por mencionar los más relevantes.

## CAPÍTULO VI

### ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

#### 6.1. Del acceso a la información pública

Uno de los apartados más relevantes en la reforma administrativa emprendida en 1999 por el gobierno del estado de Sinaloa fue el de transparencia y eficiencia en las finanzas públicas, a partir de ello, a lo largo de cuatro años se trabajó en una normativa para transparentar el uso de los recursos públicos en el contexto de la administración pública en México, ya que el marco constitucional en el país y en Sinaloa carecían de un referente que hiciera posible desarrollar un proyecto legislativo, hasta que el 26 de abril de 2002 se publicó la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (LAIPES).

Antes de la LAIPES y de la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, existían antecedentes remotos en diferentes países y en México con importantes particularidades. (Navarro, 2004)

Su primera manifestación fue en una Real Ordenanza sueca de 1766 sobre libertad de prensa, en la cual se contemplaba el acceso a la documentación pública. Asimismo, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 expresa en su artículo 11 que la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos de los hombres.

La primera ley sobre acceso a la información se sancionó en 1966 en los EE.UU. Se trata de la "*Freedom of Information Act*", según la cual toda agencia gubernamental debe responder a cualquier pedido específico de información sobre los archivos, fichas, informes, etc, dentro de un período limitado de tiempo. Cada ente debe llevar un índice de la información de alcance público que trate sobre disposiciones adoptadas o promulgadas publicándolo trimestralmente. En la década del 70, Francia, Canadá e Italia dictaron normas similares a la estadounidense.

Las constituciones de Grecia (1975), Portugal (1976) y España (1978) fueron las primeras en incorporar el derecho de libre acceso a la información a sus textos. Este derecho fue consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). En su artículo 3, "Libertad de pensamiento y de expresión", expresa: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole..."

En 1990 se dictó en la Unión Europea una directiva que regula el acceso a la información ambiental

para el conjunto de los países que la componen. A partir de esta norma los Estados miembros dictaron sus propias leyes. Por ejemplo en Alemania la "Ley de Responsabilidad Ambiental" que contempló el derecho de solicitar información tanto al Estado como a operadores privados. También han existido regulaciones específicas en Francia, Bélgica y Holanda, entre otras naciones europeas.

En el caso de México, los antecedentes en cuanto a la necesidad y obligación de que el Estado proporcione información pública a la población encuentra su fundamento en los artículos 6 y 7 constitucionales, y es a partir de la reforma política de 1977 cuando se eleva a nivel constitucional el derecho a la información, hasta la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), el 11 de junio de 2002,

Los orígenes y el desarrollo de un derecho ciudadano convertido en ley como lo es el Derecho de Acceso a la Información (DAI), fue un proceso que los diputados discutieron hasta aprobar por unanimidad. Al margen de las distintas interpretaciones jurídicas que se hacen entre especialistas de este derecho, es interesante conocer el proceso político administrativo que se recorrió para consolidar este nuevo derecho ciudadano.

Un tema que pareció imprescindible en esta parte de la investigación, incluso desde una perspectiva metodológica, fue el del DAI como política pública. Ello fue así porque bajo el concepto de políticas públicas se pudieron examinar las vertientes más relevantes de este tema: propósitos explícitos; normas jurídicas que la convierten en obligatoria para el gobierno; el programa político; la estructura administrativa responsable de llevarla a cabo; las prácticas que posibilitan y obstaculizan su ejecución; y la participación de la sociedad.

Antes de examinar el caso de Sinaloa, es necesario saber qué se entiende por DAI y que se entendía en Sinaloa, en 2002 cuando se expidió la Ley que regula dicho derecho. Para ello, resulta de importancia el examen de la opinión de Ernesto Villanueva, el principal asesor para la elaboración de la LAIPES.

Al respecto, el mencionado académico precisa: “el derecho a la información en su sentido amplio..... es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.” Más aún, añade, “el derecho a atraerse información incluye las facultades de acceso de los archivos, registros y documentos públicos y, de la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.” (Villanueva, 2002)

La anterior parece una interpretación forzada en virtud de dos consideraciones: 1) el Artículo 19 está orientado a establecer una garantía del ciudadano, pero no establece una obligación de parte

del Estado respecto a proporcionar la información; 2) la aseveración de Villanueva es correcta al atenerse estrictamente a lo que él señala: “las facultades de acceso de los archivos, registros y documentos públicos”. (Villanueva, Opus, Cit)

Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos establecían la libertad del individuo para "investigar" o "buscar" la información, pero ambos se constriñen a dicha libertad del individuo, sin establecer ninguna obligación al Estado para proporcionar información. Es decir, el ciudadano tenía libertad para investigar o buscar información, pero el Estado era libre para no proporcionarla.

Ciertamente, la Constitución establece en su Artículo 8° el derecho de petición en el cual señala de manera textual: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerla conocer en breve término al peticionario.”

Este derecho de petición a lo más que obligaba a la autoridad a quien se le dirigía la solicitud, era a informar por escrito al peticionario de la información. Con lo cual concluía la obligación de la autoridad y toda posibilidad de diálogo. Es necesario hacer notar que este es uno de los pocos artículos de la Constitución que no se ha reformado desde 1917, cuando se aprobó, tal como hoy se conserva.

En virtud de ese diálogo entre gobernantes y gobernados es que el derecho a la información se convierte en uno de los componentes del desarrollo de los derechos civiles, los otros más mencionados son: “la igualdad legal y la protección contra la discriminación; el derecho a la vida, la integridad física y la seguridad; y, la administración de justicia.”

El tema del interés público es lo que pone al ciudadano -y sus derechos de nueva generación- en el centro de las preocupaciones del ejecutivo, el legislativo y el judicial. Pero esta preocupación no es gratuita, se entrelaza con otros tres conceptos que operacionalizan el derecho de acceso a la información pública y son: transparencia, definido por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) como una pieza clave en el sistema de contrapesos y controles que hacen de la democracia el único sistema político que busca ceñir en el marco de la ley al poder político con el poder ciudadano y la rendición de cuentas, que el mismo Instituto interpreta como la facilidad proporcionada por el Estado para que los individuos puedan conocer la información que está en manos del gobierno. Como se puede observar, el IFAI pone el acento en la información

gubernamental y en la rendición de cuentas de los gobiernos. (IFAI, 2003). Situación que la propia Ley Federal de Acceso hace extensiva a todas las entidades públicas, no sólo a las gubernamentales.

Pero esta mejora del ejercicio del poder, orientada por el interés público, apoyada por la transparencia en las acciones del poder público y la rendición de cuentas del mismo, debe ser guiada por el hilo conductor que constituye la gobernabilidad democrática. La gobernabilidad, para decirlo con González Pedrero, "tiene que ver con la confianza que una sociedad y sus ciudadanos tienen en las instituciones públicas, por su capacidad para atender las demandas que la sociedad plantea." (González, 2003). En opinión de Norberto Bobbio la gobernabilidad de una sociedad en el plano nacional depende de la medida en que es gobernada eficazmente en los niveles subnacionales, regionales, locales, funcionales e industriales. (Gonzalez, Op. Cit) Lo que incorpora elementos nuevos al concepto de gobernabilidad: niveles regionales y aspectos económicos, entre los más destacados.

La idea de Bobbio conduce en primer término al gobierno eficaz en los niveles locales. Puntos neurálgicos de ello lo constituyen los gobiernos estatales y especialmente los municipales.

Los gobiernos municipales de México enfrentan cuatro grupos principales de reclamos de la sociedad: a) problemas de estructura financiera y coordinación fiscal; b) de integración política y participación ciudadana; c) de organización y gestión de la administración pública municipal, y; d) relacionados con competencias y coordinación intergubernamental. Problemas que a su vez se ramifican y se presentan en la vida diaria de los municipios de numerosas formas y nacen de un problema fundacional, el centralismo. (Valenzuela, 2003). Norberto Bobbio explica la centralización de la vida pública en oposición a la propia descentralización; y a estos procesos los define de la siguiente manera: "la centralización y la descentralización en general (y en consecuencia también la centralización y descentralización administrativas) no son instituciones jurídicas unívocas, sino fórmulas que contienen principios y tendencias, modos de ser de un aparato político o administrativo. Son, por lo tanto, directivas de organización en sentido amplio, no conceptos inmediatamente operativos" (Bobbio, 2002).

Pero en su reflexión, Bobbio también habla de que la gobernabilidad tiene que ver con la funcionalidad del gobierno, con que los gobiernos deben de funcionar adecuadamente, lo que conduce a los terrenos de la administración pública. Además, señala la relación de la gobernabilidad con eficacia en los niveles industriales. Esto es, que guarda relación con el empleo y los ingresos de la población. Estos dos asuntos desbordan los límites de este trabajo y el tema en cuestión, pero es necesario patentizar que la relación existe, aun cuando no se vaya a trabajar de

manera expresa.

La transparencia aplicada al diario quehacer político administrativo de nuestras instituciones genera dos sentimientos verificables: “confianza y certidumbre, lo que políticamente se traduce en legitimidad.” (Castelazo, 2003).

La gran novedad, lo que hace trascender al DAI, lo que lo hace cualitativamente diferente de lo expresado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, es que los ordenamientos internacionales sólo contemplaban los derechos del individuo respecto a la información, pero no establecían ninguna obligación para el Estado.

Esto coloca en una situación que obliga a mayores precisiones, y a que una conclusión inevitable es que la libertad de información y es uno de los derechos humanos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos. y, el DAI, por extensión, en virtud del derecho de la población a saber, a conocer, se inscribe dentro de este cuerpo de derecho.

## **6.2. Antecedentes de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa**

En noviembre de 2001 se iniciaron las consultas populares mediante la celebración de Foros Ciudadanos para la elaboración de la Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública. (Quiñonez, 2004). A partir de entonces se obtuvieron los servicios profesionales de un equipo de especialistas en la materia de acceso a la información pública, con el objetivo de empatar las aspiraciones ciudadanas expresadas en dichos foros con la necesaria técnica jurídica y los avances que en acceso a la información se ventilaban en los países que ya hubieran avanzado en este rumbo, además de conocer las opiniones de los especialistas en la materia y el mundo académico en particular.

Con el resultado de estos Foros Ciudadanos las orientaciones de los juristas y el conocimiento y la participación de los académicos especializados en este tema, en enero del 2002 el Ejecutivo del estado hace llegar al Congreso local la Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa. En virtud de la sensibilización social lograda a través de los Foros Ciudadanos, el cabildeo con los partidos políticos y sus grupos parlamentarios y la general aceptación de los medios de comunicación masiva, la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa fue aprobada por unanimidad el 23 de abril de 2002 por el H. Congreso del Estado y se publicó en el Periódico Oficial el día 26 del mismo mes.

Con la Ley ya aprobada, el gobernador del estado se dio a la tarea de establecer contactos con los

organismos no gubernamentales orientados a velar por la transparencia y el acceso a la información para conocer sus críticas, opiniones y sugerencias sobre la propia Ley y las orientaciones para su aplicación. A partir del 15 de agosto de 2002 se convino que el Proyecto Atlatl haría las veces de consultor externo para la instrumentación de la Ley de acceso. Dicho Proyecto fue un organismo financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos. Su objetivo era apoyar a todos los niveles del gobierno de México en temas para el combate de la corrupción, promoción de la rendición de cuentas y la transparencia en las funciones públicas. El objetivo que se fijó en su colaboración con el gobierno de Sinaloa se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Identificar las condiciones en que, para agosto de 2002, se encontraba la información pública en las entidades del Poder Ejecutivo del estado;
- Elaborar un inventario de la información de oficio de las secretarías y coordinaciones del ejecutivo;
- Elaborar un inventario de la información de oficio de las entidades paraestatales;
- Elaborar un inventario de la información de oficio de los ayuntamientos;
- Preparar un plan de implantación de la LAIPES para el periodo de octubre de 2002 a diciembre de 2004;
- Elaborar propuesta de reglamento del Poder Ejecutivo a la Ley de Acceso a la Información Pública para su eficaz cumplimiento. (Atlatl, 2002)

Mientras el Proyecto Atlatl y el gobierno iniciaban los trabajos para la consecución de los objetivos señalados, el Congreso local designó el 20 de agosto de 2002 a los tres comisionados que habrían de presidir la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa. “(CEAIPES, 2003)

Así, entre agosto de 2002 y marzo de 2003, la estructura gubernamental de Sinaloa, bajo la coordinación del Proyecto Atlatl, se dieron a la tarea de definir, primero, el estado en que se encontraba la información que -según la Ley- las entidades debían presentar como información de oficio y estructurarla de manera que "se pudiera presentar en el portal del Gobierno del Estado de Sinaloa". (Atlatl, op. cit.)

La información de oficio es aquella que debe ser proporcionada públicamente y de manera obligatoria por las entidades gubernamentales. No a una persona en particular, sino que debe estar disponible para toda la sociedad. Esta información es la que proporciona las características de transparencia. No tiene que pedirla nadie, tiene que ser pública y estar a la vista de todos. Debe,

además, ser suficiente para que la ciudadanía esté enterada de lo sustancial en relación a cada dependencia. Esto es importante porque implica poner a cada entidad gubernamental al alcance y escrutinio de la sociedad entera.

Una vez que los especialistas del Proyecto Atlatl y los funcionarios del gobierno de Sinaloa se pusieron de acuerdo en cuál era la información que cada dependencia debía publicar, en calidad de información de oficio, se iniciaron los trabajos para preparar para su difusión la referida información.

La LAIPES y su Reglamento; el Acuerdo General del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia que Establece el Órgano, Criterios y Procedimientos Institucionales para proporcionar a los particulares el Acceso a la Información Pública del Poder Judicial del Estado de Sinaloa; el Acuerdo General que fija los Lineamientos para Regular el Acceso a la Información Pública del Consejo Estatal Electoral del Estado de Sinaloa; el Acuerdo General Mediante el cual se Establecen los Órganos, Criterios y Procedimientos Institucionales para Proporcionar a los Particulares el Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa”, la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa (CEAIPES) y la Coordinación General de Acceso a la Información Pública (CGAIP). En suma, las leyes, reglamentos y acuerdos generales de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como los correspondientes a las instituciones autónomas y los municipios, debían ser entendidos como elementos integrales de una política pública de acceso a la información en busca de la transparencia gubernamental y la consolidación de la democracia civil buscando ir más allá de la democracia electoral.

Resulta común el considerar a la LAIPES, el Reglamento de la misma, la CEAIPES y la CGAIP, como los únicos integrantes de esta política de transparencia, lo que además de ser un error, contribuye a limitar el alcance del acceso a la información pública e impedir que se convierta en una política pública.

El término políticas públicas, en una aproximación general, comprende grados muy diferentes de articulación de objetivos y especificación de regulaciones normativas. Los objetivos serán en algunos casos explícitos y las regulaciones normativas, para este caso concreto, lo serán el conjunto integrado por la Ley y el Reglamento de Acceso a la Información Pública y los Acuerdos Generales de los poderes Legislativo y Judicial.

¿Cuáles son, en el caso de la transparencia y el acceso, los elementos prescriptivos y normativos que debe integrar una política pública, especialmente para el caso mexicano? En términos

generales, una política pública se define cuando en ella encontramos por lo menos los siguientes componentes:

- El propósito explícito de la misma;
- La norma o elemento jurídico que la convierte en obligatoria, y en su caso coercitiva, para la parte gubernamental;
- El programa que justifica su creación, organiza la consecución de las metas y la dota de recursos;
- La estructura administrativa responsable de llevarla a cabo; las prácticas consuetudinarias que posibilitan su ejecución; y por último,
- La participación de la sociedad organizada como corresponsable de esa política pública.

De estos elementos señalados para el acceso a la información pública en Sinaloa, se lograron los siguientes:

a) El propósito explícito de la misma, señalado en la Ley de la materia y el conjunto de Acuerdos Generales ya mencionados;

b) La norma o elemento jurídico que la convierte en obligatoria, y en su caso coercitiva, para la parte gubernamental.

Para cumplir con esta condicionante se cuenta con la LAIPES y el Reglamento de la misma;

c) El programa que justifica su creación, organiza la consecución de las metas y la dota de recursos. Este es el punto en el que se hacen evidentes las políticas sociales del régimen estatal, sobre todo en lo que se refiere a transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública. El programa, en este caso, viene a ser el programa político de gobierno, en el que están establecidas como metas el regresarle a la ciudadanía su potestad sobre la información pública, desde un gobierno transparente.

d) La estructura administrativa responsable de llevarla a cabo. Para el caso de Sinaloa se crearon la CEAIPEs como órgano autónomo. La CGAIP como organismo del ejecutivo, encargado de coordinar los esfuerzos de esa parte del gobierno para facilitar la transparencia. Además de las Unidades de Enlace en cada una de las dependencias del mismo y de los otros poderes (legislativo, judicial y municipios);

e) Las prácticas consuetudinarias que posibilitan su ejecución. Este fue uno de los principales problemas que se enfrentaron en Sinaloa y presumiblemente en el país, el cambio de hábitos y prácticas entre los funcionarios públicos. Evidentemente no basta con la promulgación de una ley y su reglamento, la creación de las instancias encargadas de aplicar las ordenanzas jurídicas, ni el dotar a dichas instancias del personal y los recursos necesarios, para que de un día para el otro los

funcionarios olviden toda una vida de secrecía en el ejercicio de la función pública y pasen a otra de transparencia y rendición de cuentas;

f) La participación de la sociedad organizada como corresponsable de esa política pública. Tal vez aquí se encuentre el principal déficit del acceso a la información como política pública en Sinaloa. Aun cuando la LAIPES establece la obligatoriedad que tienen los partidos políticos de informar lo que hacen con los recursos públicos que reciben, su renuencia a informar ha sido notoria y por lo mismo no han buscado integrarse de manera activa a la supervisión y vigilancia del cumplimiento de la ley ni al cumplimiento de las obligaciones estatales de transparencia y rendición de cuentas.

Por otra parte, tanto la CEAIPES como la CGAIP tienen entre sus prioridades el difundir la ley entre la ciudadanía y las organizaciones gremiales, sindicales y profesionales del estado, cosa que en términos generales incumplieron y éstas no hicieron suya la política de transparencia y acceso a la información.

Para coordinar y dirigir los esfuerzos de esta nueva sociedad es necesario replantearse un nuevo Estado, que además de sus funciones clásicas, incorpore aquéllas que las nuevas necesidades sociales han establecido. De manera especial las que se relacionan con una gestión pública más eficiente, lo que ha llevado a los teóricos de estos temas a plantearse la Nueva Gestión Pública (NGP) la cual se entiende como el conjunto de teoría y técnicas acerca del modo como el gobierno ha de dirigir su conglomerado de organismos y mediante ellos a su sociedad. (Aguilar, Op. Cit.)

El nuevo modo de llevar a cabo las funciones públicas se basa en los valores administrativos de la eficiencia económica y de la calidad de los bienes y servicios públicos, con énfasis en un proceso de dirección-gerencia (estratégica, del desempeño .. ) que, por sus nuevas características y requisitos, detona cambios organizacionales (disminución de niveles jerárquicos, descentralización, facultación ... ) y reformas normativas (desregulaciones, regulaciones nuevos, nuevos reglamentos internos, manuales de procedimientos ... ).

La falta de legislación secundaria sobre este asunto (hay que recordar que el DAI ya estaba establecido en la Constitución de la República desde 1977) impedía el ejercicio del mismo.

Solucionar ese problema era clave para un gobierno que buscaba desarrollar un nuevo modelo de gestión pública e impulsar a sus funcionarios por el camino de la eficiencia, la eficacia y la honestidad. No bastaba con impulsar mecanismos de control desde arriba, se requería establecer los instrumentos para que la sociedad civil fiscalizara la operación del gobierno y el funcionamiento y desempeño de la alta y media burocracia. Esa es la razón por la que se propuso la LAIPES, ya que sin un ordenamiento legal que le diera facultades a la población para exigir el acceso a la

información pública, resultaría muy difícil impulsar un aparato gubernamental eficiente.

Esto fue notorio desde 2001 cuando, además de los foros ciudadanos promovidos desde el Ejecutivo, inició sus trabajos la Comisión para de la Reforma Administrativa que estaba encabezada por los titulares de las dependencias más representativas de la administración pública estatal y era dirigida por el Secretario de Planeación y Desarrollo. Como vocales estaban el Secretario de Administración y Finanzas, el Secretario de la Contraloría, la Secretaría General de Gobierno, el Coordinador General de Asesores, la Coordinadora General de Comunicación Social y el Coordinador de Entidades Públicas. Así fue como se integró esa Comisión, que en virtud del desarrollo de su trabajo, se transformó posteriormente en Comisión para el Desarrollo de la Gestión Pública. Además de que se contaba con la asesoría de un despacho consultor externo."<sup>20</sup>

El proceso de elaboración y aprobación de la LAIPES se dio en un contexto nacional en el que había un debate muy importante para aprobar una ley federal en materia de acceso a la información pública. Había ya una primera ley aprobada en Jalisco, una ley bastante acotada. Había pues, una inquietud entre los interesados en promover el acceso a la información pública en el país que pudieran reproducir leyes como la de Jalisco y que eso pasara en la aprobación de una ley federal. De tal suerte que era una necesidad para el buen futuro del acceso a la información pública contar con un aliado en un estado que pudiera proporcionar los elementos de argumentación política de cara a la ley federal y que pudiera también servir como referente para otros estados."<sup>21</sup>

En ese sentido, en el marco del Segundo Congreso Nacional de Derecho a la Información que tuvo lugar en Mazatlán, en una reunión de trabajo el gobernador Juan Millán comentó sobre el tema con el Dr. Ernesto Villanueva "y a partir de ahí se iniciaron los trabajos para elaborar y participar en la elaboración el proyecto de ley de acceso, convertido posteriormente en iniciativa. Con algunas modalidades que en aquel entonces no existían en ninguna ley. Algunas particularidades que permitieron darle fuerza a nivel federal a la ley de Sinaloa".<sup>22</sup>

En estas circunstancias se aprobó en abril del 2002 la LAIPES, que como rasgos distintivos incorporó definiciones precisas de lo que se deberá entender por cada uno de sus aspectos básicos; además en la discusión entre las fracciones parlamentarias se establecieron los principios por los que se orientó dicha Ley y en opinión del presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación del Congreso, al momento de presentar el proyecto de decreto al pleno de la Cámara,

---

<sup>20</sup> Entrevista con el Lic. Juan Manuel Reyes, Director de Gestión de la Información de la Coordinación General de Acceso a la Información Pública del Gobierno del Estado de Sinaloa. 3 de septiembre de 2004.

<sup>21</sup> Entrevista con el Dr. Ernesto Villanueva Villanueva, Coordinador del equipo de diseño del proyecto de ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.

<sup>22</sup> Ibid.

son los siguientes:

a) El proyecto de decreto permitirá hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, reconocido como fundamental por la Constitución General de la República y en los tratados internacionales.

b) Se basa en el principio de la máxima publicidad posible de los poderes públicos, pues estatuye que toda la información en posesión de los poderes públicos estatales y municipales, organismos constitucionales autónomos, entidades de interés público y organismos privados que realicen actividades con cargo al presupuesto público, deberá ser pública y estar disponible, salvando aquella que la ley estatuya como información reservada o confidencial, en plena concordancia con el derecho comparado y los tratados internacionales que sobre la materia rigen.

e) Se garantiza a toda persona el acceso a la información pública, sin que se requiera acreditar su interés jurídico en ella.

d) Se establece asimismo una doble vía para acceder a la información pública: una, a través de la obligación de publicarla, información de oficio que se identifica ampliamente en el artículo 9 del proyecto que hoy les presentamos, mediante solicitud de parte interesada en determinada información.

e) Por otro lado, se establecen procedimientos sencillos para solicitar y recibir información, previéndose que ésta pueda ser a costos mínimos y dejar claro que el costo de la misma será directamente proporcional al costo de la reproducción del material respectivo.

f) Las excepciones a la norma, a través de las figuras de información reservada y confidencial, se apegan estrictamente a los estándares democráticos internacionales, requiriéndose un acuerdo debidamente fundado y motivado en los términos previstos en el proyecto de decreto.

Estos dos mecanismos se guardan también en los reconocimientos a nivel internacional. En Sinaloa se rompió con el esquema tradicional que se guarda sobre todo a nivel latinoamericano que tiene que ver con el tema de la protección de datos personales, en el cual a nivel internacional se reconocen dos mecanismos para solucionar aquellos conflictos que deriven de la aplicación de datos personales, sobre todo tratándose de información de particulares que resguardan entidades públicas.

La Ley crea una Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública constituida por tres ciudadanos, que entre los requisitos que deben cubrir está el de no ser y no haber sido funcionarios públicos durante los últimos tres años. Estos ciudadanos recibirán el nombramiento de Comisionados y serán elegidos por el Congreso del Estado a propuesta del Ejecutivo, quien deberá proponer al doble del número de integrantes a elegir. Dicha propuesta se efectuará después de haber

escuchado a las instituciones académicas, culturales y de profesionistas del estado de Sinaloa<sup>23</sup>

Esta Comisión gozará de autonomía patrimonial, de operación y de decisión,<sup>24</sup> lo cual la convierte en autónoma en el ejercicio de sus funciones. Este es un asunto de lo más relevante y que es común que no se presente en otras comisiones de esta naturaleza. Se considera en su momento el caso de su similar a nivel federal, el IFAI.

El Artículo 34 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que el IFAI estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores lo más que podrá hacer es objetar el nombramiento de alguno de ellos. (Ley Federal, 2002) pero no podrá proponer ni nombrar a otro diferente de los propuestos por el Ejecutivo. Resulta significativo el concepto "objectar" que señala la Ley Federal de Acceso para referirse a las propuestas de comisionados hechas por el Ejecutivo, ya que eso no significa veto, remoción o recambio de los comisionados propuestos. sino, que el Senado tiene derecho de plantear "objeciones" ante las propuestas del Ejecutivo, pero nada más. Este asunto hace una gran diferencia de origen entre el IFAI y la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.

Desde una perspectiva constitucionalista, de manera primordial, se encuentra una gran diferencia respecto a los sujetos que participan: esto es así por el nivel en el que localizan y formalizan al órgano controlador. "Este es uno de los graves problemas que se tienen en la sistemática de la relación derecho-información".<sup>25</sup> En este punto se retornaron esquemas probablemente decimonónicos, en los que para establecer la tesis central del control del poder se recurrió a otro poderoso que lo controlara. Así, mientras que en el ámbito federal "la vía del control la ejecuta un órgano identificado en el ámbito del Poder Ejecutivo, a pesar de que se diga que no está sectorizado, a pesar de que se diga que es un órgano que está buscando su autonomía, en ese momento fue un órgano que, en cuanto a su integración guardó una gran dependencia respecto al Ejecutivo".<sup>26</sup> Quiere decir entonces que para este órgano no era tan fácil inmiscuirse ante otros órganos de poder. Porque podría pensarse que fue al Ejecutivo a quien le interesó tener, dolosamente, esa interacción. Esto vino a limitar mucho la participación de este órgano. Mientras que en el caso de Sinaloa, el Congreso del Estado es quien designa a los comisionados de la CEAIPE y no el Ejecutivo, como en el caso federal.

---

<sup>23</sup> Ley de Acceso..., op.cit., Art. 37.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Entrevista con el Dr. Juan José Ríos Estavillo. Director de Asuntos Jurídicos de la Coordinación General de Acceso a la Información Pública del Gobierno del Estado de Sinaloa. 1º de septiembre de 2004.

<sup>26</sup> Ibidem

La LAIPES nace con una gran legitimidad política y social aprobada por unanimidad por todos los partidos políticos en el Congreso del Estado y con el beneplácito de los organismos sociales que actuaban en la entidad. Además, en tanto el órgano controlador fuera designado por dicho Congreso, se le revistió de una mayor autonomía frente al Ejecutivo.

Otras características especiales propias de la LAIPES que en opinión del coordinador del equipo de diseño de la iniciativa de ley debían discutirse son las siguientes: la ley de Sinaloa reproduce en buena medida los afanes de la sociedad civil plasmados en una norma para traducirse en una política pública. Además de la inclusión de un capítulo de cultura ciudadana debe tenerse en consideración la modalidad del nombramiento de los comisionados con una propuesta del Ejecutivo y el nombramiento del Congreso.

Estos son de manera sintética los aportes que LAIPES hizo a las leyes de acceso a la información en el país. En el caso de la ley de Sinaloa y otras leyes, sobre todo de otras leyes a nivel mundial, es claro que la ley de Sinaloa intentó reproducir los principios emergentes democráticos internacionales y por el otro lado las necesidades propias de las circunstancias políticas locales. En atención a lo cual se tuvo que diseñar una ley que tuviera algunas modalidades que no se observan en otras leyes.

### **6.3. La Coordinación General de Acceso a la Información Pública**

Para la consecución de los objetivos de la LAIPES no bastaba con el establecimiento de la CEAIPE. Cuya función como órgano ciudadano autónomo se centra en vigilar el cumplimiento de la ley y desde esa perspectiva buscar la consolidación del sistema democrático. Para ello era indispensable la creación de una entidad que desde el Ejecutivo promoviera e impulsara los cambios culturales necesarios, a la vez que se encargara de organizar y sistematizar la información que desde el Ejecutivo se ofrecería en calidad de información de oficio a la ciudadanía.

En opinión de los consultores del Proyecto Atlatl, para un cumplimiento más eficiente de la Ley, en referencia a recursos financieros y a la calidad del servicio al público, se debería centralizar (por lo que respecta al Poder Ejecutivo) la función de responder a las solicitudes del público, en atención a las dimensiones y complejidad del Poder Ejecutivo. También recomendaban, de manera enfática, que la dependencia que se creara para este efecto debería tener el poder y la responsabilidad de recibir las respuestas a las solicitudes y entregarlas a los ciudadanos. (Informe Atlatl, 2002)

Esta instancia se crea mediante el Reglamento de la Ley de Acceso y es la Coordinación General de Acceso a la Información Pública (CGAIP). Además de ser una recomendación de una

Organización No Gubernamental, de carácter internacional, este es un asunto que se debe destacar desde al menos dos perspectivas: la primera es su cualidad de herramienta de una política pública, en sentido estricto y que ya establecimos en el apartado anterior; la segunda, tiene que ver con la percepción popular, donde una ley es útil sólo en la medida que cree las instancias encargadas de su aplicación. Un derecho no se puede ejercer si no existen las instancias encargadas de aplicarlo. Eso fue lo que sucedió con el derecho a la información establecido como derecho constitucional desde 1977, pero inaplicable en la práctica al no contarse con la legislación secundaria ni con instancias encargadas de aplicarlo. De ahí la importancia de la creación de la Comisión y de la Coordinación para el caso de Sinaloa. Esta última creada por el Reglamento a la propia Ley.

Según el Artículo 76, la Coordinación tiene entre sus funciones principales contribuir a que las dependencias o entidades del Poder Ejecutivo garanticen el ejercicio del derecho de acceso a la información pública bajo el principio de máxima apertura desarrollar mecanismos de innovación administrativa que permitan a las dependencias o entidades del Poder Ejecutivo sistematizar de la mejor manera la información pública; elaborar mecanismos que contribuyan a que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo garanticen el cumplimiento del derecho de Hábeas Data; llevar el seguimiento permanente de las respuestas a las peticiones de información pública turnadas a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo; llevar el seguimiento de las recomendaciones y resoluciones definitivas que la CEAIPEP efectúe a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, con motivo del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y del derecho de Hábeas Data; proporcionar asesoría y apoyo en la instrumentación y operación de la Ley de la materia a los municipios y a los poderes legislativo y judicial; proporcionar capacitación a los servidores públicos en el manejo de la información pública para que cumplan con los requerimientos de la Ley.

La experiencia adquirida en materia de acceso a la información pública y el reconocimiento que la Ley de Acceso de Sinaloa recibió en el país y en el extranjero, permitieron apoyar en tareas de asesoría a los estados de Michoacán, Sonora, Guanajuato, Tabasco y Zacatecas en la formulación e instrumentación de sus propias Leyes de Acceso a la Información.

En este terreno es de destacarse la obtención del Premio Anual Gobierno y Gestión Local, edición 2004 otorgado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford al programa Construyendo Juntos Gobiernos Locales Transparentes, desarrollado por la Coordinación en apoyo de los gobiernos municipales de la entidad. Dicho premio fue entregado en la ciudad de Querétaro el 9 de noviembre de 2004 por el titular del Ejecutivo Federal al gobernador del estado.

Se trata de un premio de prestigio nacional e internacional y de un programa que instrumenta con éxito el acceso a la información pública, que aporta ideas para resolver los fallos de la coordinación intergubernamental y mejorar la ejecución de políticas, y que puede ser emulado por otros gobiernos estatales y municipales. El premio es una iniciativa no gubernamental en la que participa un conjunto de instituciones académicas, fundaciones internacionales y organizaciones sociales que tienen una opinión de peso en la discusión de los temas municipales del país. La Fundación Ford otorga el auspicio financiero del evento y la División de Administración Pública, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), asume la responsabilidad de la organización y operación del premio con el apoyo de comités compuestos por miembros de diversas instituciones, así como por destacados expertos de la realidad municipal del país.

La debida instrumentación de la Ley propició la participación conjunta con otras instancias con propósitos afines, tal fue el caso de la formulación de un proyecto de iniciativa de Ley de Archivos con la intervención de personal experimentado de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del estado de Sinaloa, de académicos de renombre nacional e internacional, de dependencias especializadas del gobierno federal, como el Archivo General de la Nación y de responsables de administrar archivos locales de Sinaloa y de otras entidades del país, para lo cual se efectuó en noviembre del 2004 la Primera Conferencia Nacional Sobre Archivos, organizada por la propia Coordinación.

En total, entre el diplomado, talleres, jornadas de divulgación y capacitación sobre el contenido de la Ley y Sistema de Atención de Solicitudes de Información y Archivística, la Coordinación General realizó 420 eventos dirigidos a los servidores públicos de Sinaloa, en especial a los enlaces de información pública de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los gobiernos municipales.

### **6.3.1. Controles Jurídicos**

La Dirección de Asuntos Jurídicos capacitó tanto al personal de la Coordinación como a los funcionarios de enlace, responsables jurídicos de los ayuntamientos, a personal de las múltiples entidades públicas capacitando a la totalidad a los responsables de las entidades del Poder Ejecutivo y se coadyuvó de manera coordinada en la capacitación de los poderes Legislativo y Judicial. Para ello se trabajó en dos vertientes:

a) Capacitación en materia de derecho a la información, enfatizando la diferencia con el derecho de la información, mostrando los elementos vinculantes y dejando claro que el derecho a la información no es lo mismo que la libertad de expresión o la libertad de imprenta. Se ha explicado la relación con el derecho constitucional a la información con las demás normas y la

trascendencia de que exista un mecanismo para ejercer este derecho, como lo es la Ley de Acceso.

b) Ley de Acceso y Reglamentos: se capacitó a los funcionarios de enlace con relación al perfil que la legislación establece para la respuesta a las solicitudes de acceso a la información; se abundó en el tema de la clasificación de la información y la diferencia entre la información confidencial y la reservada, para lo cual se establecieron pautas orientadas a la realización de acuerdos.

Se apoyó la identificación de la información que de oficio publican las entidades públicas; asimismo, se establecieron los lineamientos a seguir para que los funcionarios de enlace solucionen los diversos cuestionamientos que les haga llegar la población, a fin de conseguir de manera paulatina una homologación de acciones en respuesta a las diversas solicitudes. Esta homologación dio solidez al poder Ejecutivo y reputación de una auténtica coordinación en la aplicación de la Ley.

En apoyo de las entidades públicas del estado, la Dirección de Asuntos Jurídicos en comunicación directa con los funcionarios de enlace, auxilió y en muchos casos elaboró respuestas a recursos de inconformidad y revisión. También participó en la preparación de los informes justificados que las dependencias rindieron a la CEAIPES, relativos a quejas y solicitudes de investigación. El resultado de lo anterior fue, en todos y cada uno de los casos, resoluciones favorables al Poder Ejecutivo.

En el rubro jurídico se puso de manifiesto la especificidad técnica de esta Dirección y de la Coordinación ya que la preparación de documentos en apoyo a las entidades del ejecutivo permitió el desarrollo del acceso a la información pública en Sinaloa y marcaron la pauta a otros estados de la república para el establecimiento de criterios en la aplicación de sus respectivas leyes.

La aplicación de la LAIPES hizo necesaria la elaboración de un número considerable de documentos que consiguieran los objetivos que la misma Ley establece. Se elaboró un anteproyecto del Reglamento de la Ley, manuales para los funcionarios de enlace, proyectos de acuerdos de confidencialidad y reserva, entre los que destaca el Acuerdo que Reserva Información de la Secretaría General de Gobierno, único de este tipo que emitió el Ejecutivo del Estado; se establecieron los lineamientos para que en lo sucesivo las diversas entidades públicas elaboraran sus propios acuerdos de clasificación de información. En este tenor, se elaboró también un documento con los criterios necesarios para que los funcionarios de enlace contaran con mayor independencia y llevaran a cabo su cometido con mayor efectividad.

### **6.3.2. Gestión de la Información**

La Coordinación desarrolló una serie de acciones tendientes a la instrumentación de la Ley y como apoyo a las entidades gubernamentales en el seguimiento y atención de las solicitudes de acceso a la información pública a petición de parte.

Es conveniente precisar que por lo que corresponde a los subsistemas de información a los que da origen la Ley, el Subsistema de Información del Poder Ejecutivo, en su página Web alojó a 65 entidades públicas, integradas por 12 secretarías; 5 coordinaciones generales; 36 organismos descentralizados; 9 organismos coordinados y 3 organismos autónomos, con los que se mantuvo una permanente coordinación y vinculación técnico administrativa para la administración de solicitudes de información. Para ello, se desarrollaron las siguientes actividades:

- Conjuntamente con la Coordinación General de Desarrollo Tecnológico (CGDT), se diseñó el software del Sistema de Administración de Solicitudes de Información.
- Se documentaron cada uno de los 4 procesos que implica el acceso a la información pública (dos de oficio y dos a petición de parte).
- Se capacitó a los funcionarios de enlace de las entidades del Ejecutivo Estatal en el manejo del Sistema de Administración de Solicitudes de Información Pública, así como a funcionarios de enlace de los 18 municipios.
- Se realizaron reuniones de evaluación de la operación del Sistema de Administración de Solicitudes de Información.

### **6.3.3. Control de Calidad de la Información**

El capítulo segundo de la Ley se refiere a la información que debe ser difundida de oficio por cada una de las entidades públicas. Dicha información se encontraba alojada en la página web del gobierno del estado. Una de las primeras actividades emprendidas consistió en trabajar de manera conjunta con el Proyecto Atlatl, la Coordinación y las propias entidades en identificar la información de oficio en poder de cada una de éstas y calcular, aunque de manera aproximada, los volúmenes de datos a manejar en el sistema, a fin de estar en condiciones de planear las acciones que hicieran posible su publicación vía internet.

Por una parte, esta etapa permitió a las entidades ciertos avances en la organización de su información de oficio. Por otra, confirmó que el esquema de administración de la página Web del gobierno del estado, vigente hasta ese momento, resultaría ampliamente rebasado por el volumen de información a manejar.

Ante esas circunstancias se trabajó en colaboración con la CGDT en la búsqueda y selección del software (inédito en su tipo), que permitiera enriquecer el esquema de operación de la página de internet, posibilitando que personas sin formación especializada en informática pudieran manejar

tanto el contenido como el proceso mismo de publicación. Asimismo, la CGDT brindó la capacitación necesaria para operar dicho software e instaló la mesa de ayuda que proporciona el apoyo técnico a las entidades públicas y a la Coordinación. De esta forma, la Dirección de Control de Calidad de la Información pudo desarrollar las siguientes actividades:

- ✓ Antes del día 27 de abril del 2003, fecha en que entró en vigor la Ley de Acceso, se logró cumplir con la publicación en el portal [www.sinaloa.gob.mx](http://www.sinaloa.gob.mx) de la información de oficio de todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo consideradas como sujetos obligados por la Ley. De igual forma es pertinente aclarar que por diversas razones el nivel de calidad de esos contenidos no fue el deseable, haciéndose necesario avanzar aceleradamente en su mejora.

Las primeras experiencias en la operación de la Ley sugieren que la publicación de información vía internet ejerce un efecto significativo en la imagen de la administración pública, y merced a la accesibilidad que brinda internet, puede suponerse que dicha página es una "ventana" a través de la cual un segmento importante de la población hizo el primer contacto.

La Ley de Acceso describe como información pública a "todo registro, archivo o cualquier dato que se recopile, mantenga, procese o se encuentre en poder de las entidades públicas", por otra parte, el concepto información se define como "un conjunto estructurado de datos, ordenado de manera tal que permita su interpretación y análisis".

La función de calidad en la información pública pretende compaginar ambas definiciones, haciendo énfasis en el cumplimiento cabal de los ordenamientos jurídicos al incorporar adicionalmente los atributos que faciliten su interpretación objetiva. Los principales atributos que se buscan son suficiencia, claridad, legalidad, actualidad, objetividad, congruencia, pertinencia, precisión, confiabilidad y presentación.

Dado que varios de estos atributos no son susceptibles de medición directa, se trabajó en el desarrollo de estándares que los incorporaran. A noviembre de 2004 se aplicaron a las páginas los siguientes: estándar tipográfico, organigramas, funcionarios de enlace, directorio, minutas, destinatarios de recursos y estados financieros.

Asimismo, se desarrollaron estándares para los canales "leyes" y "reglamentos", que merecían mención aparte, pues significaron una aplicación tecnológica diferente. Dicha aplicación puso a disposición de las diversas entidades públicas todas las leyes y reglamentos estatales mediante un recurso administrado por la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, por lo cual, las entidades podían contar con leyes y reglamentos permanentemente actualizados.

El Periódico Oficial contiene información que por ser de oficio debe también publicarse vía internet. Tal obligación se cumplió, pero mediante el espacio que corresponde a la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno, por ser publicaciones que frecuentemente inciden sobre otras entidades y por ende deben ubicarse en espacios más accesibles.

En consideración al interés que despertó en ciertos sectores, se trabajó también en modificar los canales "obras públicas" y "adquisiciones". A este respecto se revisó la posibilidad de instalar desde el portal [www.sinaloa.gob.mx](http://www.sinaloa.gob.mx) un esquema similar al compranet (sistema digital del Gobierno Federal para publicar todo tipo de obra pública y adquisiciones que por su monto deba ser licitada), que operara en la página de la Secretaría de la Función Pública de la Federación.

En virtud de que la Ley de Acceso establece plazos perentorios para dar respuesta a las solicitudes de información, cobra relevancia el manejo de los documentos soporte de la información. Por tal motivo, se torna urgente emprender acciones para dotar a las entidades públicas de los elementos técnicos que les permitan una adecuada gestión documental, incorporando en todo lo posible tecnologías de información que hagan posible reducir sustancialmente el tiempo dedicado a la búsqueda e integración de información.

En tal sentido, de manera conjunta con la CGDT se ensayaron herramientas informáticas y realizan estudios encaminados al establecimiento de bases técnicas orientadas a la formulación de un proyecto de iniciativa de Ley y el Reglamento de Archivos.

Como complemento de la LAIPES se trabajó, en coordinación con el Archivo General de la Nación y con el Archivo Histórico del Estado, en una propuesta de ley de archivos que recogiera la experiencia del ámbito internacional y nacional y que permitiera contar con un ordenamiento que cubriera con creces los estándares internacionales en la materia. Este fue un paso más en el compromiso institucional de garantizar la transparencia en el quehacer público y facilitar el acceso de los ciudadanos a una información que les pertenece.

#### **6.4. Principales características de la información proporcionada por las entidades del estado de Sinaloa**

La información que el Estado está obligado a proporcionar a la población por la LAIPES puede dividirse en dos grandes rubros: a) la información de oficio, y; b) información a petición de parte. Cada una de ellas tiene características particulares, debidamente estipuladas en la Ley y deben de ser complementarias entre sí.

### **6.4.1. Información de Oficio**

La información de oficio está establecida en el capítulo Segundo de la Ley y se refiere a la información mínima que de manera obligatoria debe ser difundida por las entidades públicas. Es la información que cada una de dichas entidades debe mantener en su página web y es parte integral del Derecho de Acceso a la Información Pública, ya que se trata de la información que de manera voluntaria y permanente ofrece el Estado sobre sus actividades cotidianas y sobre los funcionarios encargados de llevarlas a cabo.

Por su carácter de información pública, la información de oficio es la que se vincula más directamente con la rendición de cuentas y con la transparencia. Sobre todo, si se considera a la rendición de cuentas como la explicación que una organización pública proporciona a la sociedad de sus acciones. Lo que la conduce a aceptar, consecuentemente, la responsabilidad de las mismas. La rendición de cuentas favorece una mayor responsabilidad entre todas las partes, mediante la mejora de los mecanismos de consulta y de diálogo para reforzar la legitimidad de las políticas públicas. "Sus principales instrumentos son la provisión de información sobre las políticas y las acciones de las diferentes instituciones y organizaciones, así como la creación y el estímulo de oportunidades para la consulta y la participación activa de los ciudadanos en la formación y en la elaboración de las políticas públicas"(Nonell, 2002)

De otra parte, transparencia es abrir la información de las organizaciones al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. (Ugalde, 2002)

La información de oficio es la parte central de la transparencia, es lo que el Estado hace para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Además, es lo que permite a la ciudadanía saber si se le está informando adecuadamente respecto a la marcha de los asuntos de gobierno. Por ello, la transparencia, al igual que la información de oficio, debe tener entre otros atributos los siguientes:

- ✓ Fácil acceso a la información (incluyendo oportunidad y no discriminación)
- ✓ Comprensiva (asegurándose de que los temas clave no queden fuera)
- ✓ Relevancia (evitar la información superflua y el sobreflujo de información)
- ✓ Calidad y confiabilidad (para contribuir al diseño de políticas y dar confianza en los

mercados para los inversionistas).

En atención a estos atributos de la transparencia en la función pública, el Artículo 9° de la Ley de Acceso establece, de manera puntual, cuál debe ser la información de oficio y cómo deben publicarla las entidades públicas:

- I. La estructura orgánica de cada entidad pública, los servicios que presta, las atribuciones por unidad administrativa y la normatividad que las rige.
- II. El periódico oficial, decretos administrativos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general.
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes.
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluyendo el sistema de compensación según lo establezca la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el Ejercicio Fiscal correspondiente, o el ordenamiento equivalente.
- V. Las opiniones, datos y fundamentos finales contenidos en los expedientes administrativos que justifican el otorgamiento de permisos, concesiones o licencias que la Ley confiere autorizar a cualquiera de las entidades públicas, así como las contrataciones, licitaciones y los procesos de toda adquisición de bienes o servicios.
- VI. Manuales de organización y, en general, la base legal que fundamente la actuación de las entidades públicas.
- VII. Los resultados de todo tipo de auditorías concluidas hechas al ejercicio presupuestal de cada una de las entidades públicas, así como las minutas de las reuniones oficiales.
- VIII. Los destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos, cualquiera que sea su destino.
- IX. Los informes presentados por los partidos políticos ante la autoridad estatal electoral, tan pronto sean recibidos por la autoridad en cuestión.
- X. El nombre, domicilio oficial y dirección electrónica, en su caso, de los servidores públicos encargados de gestionar y resolver las solicitudes de información pública.
- XI. Las fórmulas de participación ciudadana, en su caso, para la toma de decisiones por parte de las entidades públicas.
- XII. Los servicios y programas de apoyo que ofrecen, así como los trámites, requisitos y formatos para acceder a los mismos.
- XIII. Los balances generales y su estado financiero.
- XIV. Controversias entre poderes públicos iniciadas por el Congreso o cualquiera de sus integrantes.
- XV. Las cuentas públicas del Estado y de los Municipios.
- XVI. Dictámenes sobre iniciativas que se presenten en el Congreso.
- XVII. Información anual de actividades.
- XVIII. La aplicación del Fondo Auxiliar para la Administración de la Justicia.

- XIX. Las convocatorias a concurso o licitación de obras, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, concesiones, permisos y autorizaciones, así como sus resultados.
- XX. Toda otra información que sea de utilidad para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.<sup>27</sup>

Para el cabal cumplimiento de los apartados que pudieran resultar de difícil resolución, se desglosó la manera en que se debía presentar la información. Así, los resultados de las convocatorias a concurso o licitación de obras, adquisiciones, arrendamientos, concesiones y prestación de servicios deberían contener: la identificación precisa del contrato; el monto; el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quien o quienes se haya celebrado el contrato; el plazo para su cumplimiento, y; los mecanismos de participación ciudadana.<sup>28</sup>

Cuando se trate de concesiones, permisos o autorizaciones a particulares, la información deberá precisar: el nombre o razón social del titular; concepto de la concesión, autorización o permiso, y; la vigencia.<sup>29</sup>

Para la obra pública directa que ejecute cualquier órgano público y contenida en los presupuestos de egresos, la información deberá precisar: el monto; el lugar; el plazo de ejecución; la identificación del órgano público ordenador o responsable de la obra, y los mecanismos de vigilancia y/o supervisión de la sociedad civil.<sup>30</sup>

Por ser la información que se considera de mayor relevancia y la que ayuda a explicar el funcionamiento del aparato gubernamental en su conjunto y de cada dependencia en particular, la información de oficio por sí sola debería bastar para satisfacer las necesidades genéricas de información de la sociedad. En virtud de lo cual, las visitas a las páginas web de las dependencias son acceso a la información pública sin necesidad de que medie solicitud formal alguna.

Afortunadamente, desde hace mucho tiempo que la tecnología permite no sólo publicitar en internet la información de oficio, sino que también permite medir cuántas veces es visitada cada una de las páginas de cada dependencia, vale decir, cuántas personas obtienen información pública sobre las acciones y el funcionamiento del Estado sin necesidad de elaborar una solicitud formal.

#### **6.4.2. Consultas a la información de oficio en página WEB**

Del 27 de abril de 2003, fecha establecida para la entrada en vigor de la Ley de Acceso, al 27 de agosto de 2004, la información contenida en las páginas web del Sistema Gubernamental de

---

<sup>27</sup> Ley de Acceso a la ... , *Doc. Cit.* Art. 9

<sup>28</sup> *Ibid.*, Art. 10

<sup>29</sup> *Idem.*, Art. 11

<sup>30</sup> *Idem.*, Art. 12

Acceso a la Información Pública<sup>31</sup> fue consultada un total de 1, 658, 902 veces.<sup>32</sup> Lo que permite decir que más de un millón y medio de personas se enteraron por esta vía del funcionamiento de los órganos del estado en Sinaloa, sin necesidad de elaborar una solicitud formal de acceso a la información pública.

De este universo de 1,658, 902 consultas, 531, 396 (el 32.03%) correspondieron a las diversas entidades del Poder Ejecutivo; 81,433 (que representan el 4.91 %) al Poder Judicial; 183,585 (el 11.07%) al Poder Legislativo, y; 862, 488 (que representan el 51.99%) a los dieciocho Ayuntamientos del Estado.<sup>33</sup>

En un primer acercamiento es evidente que la población está más interesada en conocer los pormenores de la información generada por sus autoridades más cercanas: los Ayuntamientos. Ellos aglutinan 52% de las visitas y consultas a las páginas gubernamentales, mientras que las dependencias del Poder Ejecutivo registran 32% de dichas consultas.

#### **6.4.3. Solicitudes de acceso a la información a petición de parte**

A diferencia de la información obtenida mediante las consultas a la información de oficio publicada en las páginas web, las solicitudes de acceso a la información a petición de parte sí son una solicitud formal, aun cuando no requieren justificación de ningún tipo, era necesario acudir a un módulo de acceso a la información, llenar una solicitud y presentar una identificación con fotografía. Era pues, una solicitud con cierto grado de formalidad, sobre un punto específico que el particular requería conocer y la autoridad obligada a proporcionarle dicha información antes de diez días hábiles.

Las solicitudes de acceso a la información pública que presentan los particulares son el principal instrumento para evaluar el éxito del acceso a la información como política pública. Ello es así por varias razones: en primer término, permite medir -con criterios inicialmente cuantitativos- el uso que la población le ha dado y le dio a este derecho; estos criterios cuantitativos permiten saber cuáles fueron las áreas de interés para la sociedad; permiten, también, identificar la información solicitada a cada uno de los diferentes niveles de gobierno, ya sean estos municipales o estatales, así como las diferencias de información solicitada a dichos niveles de gobierno.

En atención a ello, el Sistema Estatal de Acceso a la Información Pública que comprende a los

---

<sup>31</sup> El Sistema Gubernamental de Acceso a la Información Pública está integrado por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de los dieciocho Ayuntamientos de Sinaloa.

<sup>32</sup> Informe de la Dirección de Control y Gestión de la Información de la Coordinación General de Acceso a la Información Pública. Ver cuadro Anexo.

<sup>33</sup> Ibid.

Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los Municipios y a los Organismos Autónomos,<sup>34</sup> reporta a la fecha de ese Informe (17 de Septiembre de 2004) 2,749 solicitudes a petición de parte, de las cuales, 1,185 (43.11 %) solicitudes correspondían a los municipios y 913 solicitudes a 57 de las 65 entidades que integran el universo del Poder Ejecutivo estatal alojadas en su página Web, que representan el 33.21%. Y los organismos autónomos 610 solicitudes, que representan el 22.19% del total, con un tiempo de respuesta promedio de 7.6 días.<sup>35</sup>

Por lo que respecta a las entidades del Poder Ejecutivo, las más solicitadas de información fueron la Secretaría de Educación Pública y Cultura, con 93 solicitudes; la Secretaría de Administración y Finanzas, con 87; y la Secretaría General de Gobierno con 70 solicitudes. Estos números indican una fuerte preocupación por los asuntos relacionados con la educación y su administración. Además, una pronunciada inclinación a conocer el manejo de las finanzas públicas. Tanto en uno como en otro caso, la educación y las finanzas estatales fueron preocupaciones permanentes de la sociedad, por lo que no es de extrañar que sea a estas dependencias a las que se dirigiera la sociedad en demanda de información.

El que la Secretaría General de Gobierno se encuentre entre las dependencias con mayor número de solicitudes sí representa una novedad y resulta indicativo de otro tipo de inquietudes. Por la naturaleza propia de sus funciones, la Secretaría de Gobierno es el operador de las políticas públicas propuestas e implementadas por el Poder Ejecutivo. De ahí que en base al alto número de solicitudes dirigidas a esta dependencia se pueda establecer que se está en presencia de una considerable preocupación ciudadana por la conducción de la política en el estado.

Ahora bien, en un escenario de instauración de cualquier política pública, la preocupación ciudadana por enterarse debe ser alimentada y retroalimentada a fin de que se desarrolle de manera adecuada. Lo que para el caso particular del acceso a la información implica una nueva actitud de parte de los funcionarios públicos frente a los ciudadanos y una profunda apertura para mostrar el funcionamiento del aparato gubernamental y las acciones y políticas implementadas desde él, lo que sucedió, en términos generales, ya que como señala Juan Manuel Reyes, Director de Gestión de la Información.

“Lo que vale la pena comentar de esto, es en relación a la disposición, actitud y aptitud de los servidores públicos, que se refleja en la respuesta a las solicitudes de acceso a la información. En

---

<sup>34</sup> La diferencia con el Sistema Gubernamental es que el Sistema Estatal incluye a los organismos autónomos como los partidos políticos, la Universidad Autónoma de Sinaloa y las Comisiones de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa mientras que el Sistema Gubernamental incluye solo organismos de algún nivel de gobierno.

<sup>35</sup> Informe de la Dirección de Control y Gestión...doc. Cit

cuanto al número de éstas, se ve que los recursos de inconformidad, por parte de los usuarios del sistema son mínimos. Ahí se ve la calidad y la aceptación por parte de los ciudadanos, del acceso a la información. [ . .. ] Creo entonces que ha sido una buena labor. Tanto de parte de los funcionarios públicos como del sistema.”<sup>36</sup>

Como ya se señaló, los municipios han recibido la mayoría de las solicitudes de acceso a la información: 1,185 de 2,749, lo que representa un 43.11 % del total. Lo que es consistente con las consultas a la información de oficio. Al igual que en ese caso, Mazatlán acumula la mayor cantidad, con 577, lo que significa un 48.69% del total de solicitudes de información a petición a parte, que se han hecho a los dieciocho municipios de la entidad.

#### **6.4.4. Información solicitada al Ejecutivo vs información solicitada a los Ayuntamientos**

Otro asunto que resulta interesante destacar es la diferencia entre la información solicitada a las entidades del Poder Ejecutivo y la información solicitada a los Ayuntamientos Municipales. Como ya se dijo, las entidades más solicitadas de información son la Secretaría de Educación Pública y Cultura, con el 13% de las solicitudes que corresponden al ejecutivo; la Secretaría de Administración y Finanzas, con el 9%; y la Secretaría General de Gobierno con el 8%. Estos números indican una fuerte preocupación por los asuntos relacionados con la educación y su administración. Además, una pronunciada inclinación a conocer el manejo de las finanzas públicas.

Si a ese 13% de solicitudes que recibió la Secretaría de Educación Pública y Cultura, se le agrega el 6% que recibió la Universidad de Occidente, tendremos que al sector educativo gubernamental le correspondió atender el 19% de las solicitudes dirigidas a las entidades del Poder Ejecutivo. Otro sector importante es el de seguridad y justicia, y que a la Secretaría de Seguridad Pública le correspondió el 5% de las solicitudes de información y a la Procuraduría General de Justicia el 6%, que sumado arrojan el 11 % de las solicitudes presentadas a las entidades del ejecutivo.

Para los Ayuntamientos de Sinaloa la información más solicitada fue la de tipo administrativo con el 29.56%. Bajo este rubro se agrupan las solicitudes de información que presentó la ciudadanía para enterarse de los diversos trámites que debían realizar. Otro gran rubro es el que corresponde a la información de tipo jurídico legal, con el 24.22% de las solicitudes. Esta información se refiere a todo lo relacionado con los diversos ordenamientos jurídicos municipales y que la población solicita se le informe. Un rubro importante para los Ayuntamientos -que no lo es para las entidades del ejecutivo- es el que corresponde a concesiones, permisos y autorizaciones, con el 8.21% de la

---

<sup>36</sup> Entrevista con Juan Manuel Reyes, citada.

información solicitada. En contraste con la información solicitada a las entidades del Poder Ejecutivo, sólo el 0.41 % de las solicitudes dirigidas a los Ayuntamientos son sobre seguridad pública y el 0.24% de las solicitudes se refieren a información relacionada con la educación. Otra diferencia importante se ubica en las solicitudes que hace la población para enterarse de la situación presupuestal de los ayuntamientos, ya que, del total de solicitudes dirigidas a éstos, sólo el 1.71 % se refieren a este rubro, mientras que el 9% de la información solicitada a las entidades del ejecutivo va dirigida a la Secretaría de Administración y Finanzas en busca de este tipo de información.

La información de tipo administrativo que solicitó la población a las entidades del Ejecutivo fue del orden del 75%, mientras que para los Ayuntamientos esa misma información fue del 29.65%.<sup>37</sup> Para las entidades del Ejecutivo, el siguiente rubro en importancia lo fue el que se refiere a programas de apoyo, con el 8.67% de las solicitudes. Mientras que para los Ayuntamientos, ese mismo rubro ocupa el 0.41 %. Por último, las solicitudes de información jurídico legal representaron el 24.22% de las solicitudes dirigidas a los Ayuntamientos, mientras que para las entidades del Ejecutivo ni siquiera alcanzaron a figurar.

En un primer acercamiento se puede observar que la población tiene claro que los asuntos de seguridad, justicia, educación, financiamiento y presupuestos, son temas que debe tratar con el Ejecutivo del Estado. Mientras que los de concesiones, permisos, autorizaciones, asesoría jurídica legal e información sobre trámites administrativos es con los Ayuntamientos.

#### **6.4.5. Recursos de inconformidad**

Otro aspecto que por su relevancia se debe mencionar es el de los recursos de inconformidad. Esta situación se presenta cuando una persona solicita una información y por alguna razón no se le puede proporcionar. Si al solicitante no le satisfacen los argumentos aducidos por la autoridad, puede presentar un recurso de inconformidad ante la autoridad de la materia, que lo es la CEAIPE, quien deberá decidir si se entrega la información o no. Del total de 2,139 solicitudes de información a petición de parte, únicamente se presentaron veinte recursos de inconformidad. Diez a las entidades del Poder Ejecutivo estatal y 10 a los Municipios, representando el 0.09 % con lo que se puede afirmar que en el 99.9% de las solicitudes, la respuesta satisfizo las expectativas de los usuarios de la ley.

Por último, la cereza del pastel, los Acuerdos de Reserva de la Información. Este es un recurso establecido en la LAIPES, mediante el cual la autoridad puede definir cuál es la información cuya

---

<sup>37</sup> Ver Anexo 9. Resumen de solicitudes de acceso a la información pública.

divulgación causaría un daño mayor que el mantenerla reservada. A este respecto, el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa solamente emitió un acuerdo de reserva, frente a 1'297,729 expedientes reservados al 15 de mayo de 2004 por las dependencias del Ejecutivo Federal.<sup>38</sup>

### **6.5. Usos políticos del acceso a la información pública**

La utilización de la información pública con fines políticos es uno de sus objetivos previstos y posiblemente uno de los más necesarios y saludables. Es una de las maneras de consolidar la democracia, pudiera decirse que es la prueba de fuego de esta política. En el estado de Sinaloa se utilizó por la prensa escrita para obtener información pública que permitiera cuestionar las acciones del gobierno del estado. Parafraseando a Dante Caputo (2004). Esto es algo que sucede en la democracia y desde la democracia. Ha sido un ejercicio que ha servido para impulsar el ejercicio de este derecho y establecer sus límites.

La construcción democrática se plasma a través de la política. No existe otra manera de consolidar la democracia más que a través de ejercitar en la política los derechos democráticos. Así, la LAIPES ha sido de utilidad para que los medios impresos cercanos a la oposición critiquen -en la democracia y desde la democracia- las políticas del gobierno del estado.

Es necesario establecer claramente cuáles son los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información. Es comprensible que al momento del inicio de aplicación de la Ley, la publicidad política se haya centrado en divulgar las maneras en que esta nueva ley impulsaría el acceso a la información pública, con poco hincapié en las limitaciones que la propia ley considera para el acceso a la información. Esta publicidad resultaba necesaria para impulsar la utilización ciudadana de la Ley. Ahora, en un segundo momento, será importante publicitar que la Ley de Acceso es un instrumento para administrar y regular la información pública. No se trata de dar marcha atrás o modificar la Ley, solamente debe presentársele como el instrumento que es, con todas sus potencialidades de acceso, así como sus restricciones. Se trata, como propone Savater (1998), que la gestión pública no sea un conjunto de secretos hurtados a la mirada de los ciudadanos, sino algo que puede ser visto y admite discreción, no es lo mismo discreto que secreto.

Las instituciones del Estado deben transparentarse para mostrar el funcionamiento de las instituciones que lo integran y ser sujeto de escrutinio público. Con la transparencia se exige a los funcionarios que actúen según principios admitidos por todos pues frecuentemente "la necesidad de transparentar" no es otra cosa sino la necesidad de contar con el concurso y la aprobación del

---

<sup>38</sup> Información proporcionada por el SISI del Instituto Federal de Acceso a la Información, el 18 de junio de 2004 en respuesta a la solicitud de información registrada con el número de folio 0673800019604

público. La transparencia, entonces, está en el centro de la credibilidad y la legitimidad del Estado y le resulta indispensable para contar con el aval de la sociedad. Pero ser transparente implica también una apuesta a determinados códigos morales que el Estado debe en principio aceptar y promover. No se puede apostar por la transparencia sin acogerse de manera deliberada a un código de ética.

Tanto la propuesta de Ley de Archivos, como la del servicio profesional de carrera son importantes para la consolidación del acceso a la información como política pública. Con ellas, además de arrojar un derecho ya en ejercicio, se apoyaría la eficiencia en el caso de la primera y se crearían los soportes para la transparencia y la ética profesional de los servidores del gobierno con la segunda. Estos temas, que pueden funcionar como colaterales al derecho de acceso, deben conjugarse con él para actuar de manera combinada como soporte a la legitimidad del gobierno (que junto a la eficacia y la estabilidad integra la gobernabilidad) y lograr la legitimidad del Estado, concepto que se integra por la legitimidad de la clase política, la del régimen y la del gobierno. Así, un ejercicio y regulación adecuados del acceso a la información pública, combinados con un manejo claro de los archivos públicos y sus documentos, junto a la ética profesional de los servidores públicos, son los soportes imprescindibles para la legitimidad primero y la gobernabilidad democrática después.

Resulta evidente la importancia de la Ley de Archivos en relación al derecho de acceso a la información, no así lo relacionado con el servicio profesional de carrera, por lo que se hace necesaria una explicación. El requerimiento de transparentar las acciones y la información pública promovió el cambio de patrones en las normas morales bajo las que se administran las instituciones públicas e indefectiblemente en quienes las administran. Pero se trata, como ya se mencionó, de una ética aplicada, es decir, una ética profesional. En relación con la transparencia y el acceso a la información, este debe ser el objetivo del servicio profesional de carrera: el establecimiento de una ética profesional entre los servidores públicos. Lo que implica construir el servicio público como una auténtica profesión y a los servidores públicos como profesionales de esta actividad. Este asunto se integra de manera directa a la ética política que tiene por objeto proporcionar un vínculo entre las acciones de los individuos y las estructuras de las organizaciones.

Para el desarrollo de la gobernabilidad y la democracia, resulta indispensable establecer de manera sólida las relaciones entre la ética profesional de los servidores públicos y la ética política. Una busca que aquellos que se dedican a la profesión de servir al público desde las instituciones, hagan de esta actividad (servir al público) su fin último. Para lo cual deben normar sus conductas, valores y hábitos en esa dirección. Mientras que la otra busca que la organización, estructura y

funcionamiento de la institución sea compatible con ese fin último: servir de manera objetiva a los intereses de la sociedad.

El éxito de la transparencia depende de que la información sea accesible y disponible para todos los usuarios. Una política pública es transparente si es comprensible, si la información está disponible, si la rendición de cuentas es clara y si los ciudadanos saben qué papel desempeñan en dicha política. (Villoria, 2004)

Un Estado que pretenda ser inclusivo, transparente, que incorpore a los ciudadanos a la toma de decisiones, debe orientarse por un nuevo paradigma de gestión, lo que se ha denominado la Nueva Gestión Pública.

Esto implica un nuevo modo de llevar a cabo las funciones públicas: las políticas públicas; los programas públicos; los proyectos públicos con sus procesos administrativos de soporte; se basa en los valores administrativos de la eficiencia. Tanto la eficiencia económica, como eficiencia en la calidad de los bienes y servicios públicos, con énfasis en un proceso de dirección estratégica y del desempeño que, por sus nuevas características y requisitos, detona cambios organizacionales (disminución de niveles jerárquicos, descentralización, facultación de responsabilidades y reformas normativas (desregulaciones, regulaciones nuevas, nuevos reglamentos internos, manuales de procedimientos). (Aguilar, op. cit.)

Esta Nueva Gestión Pública, que debe ser el paradigma que oriente las acciones de los servidores públicos y de las instituciones en las que prestan sus servicios, nos lleva a planteamos la interrogante: ¿Cómo imaginamos a las instituciones? En primer lugar, deben identificar su misión, servicios, usuarios y los resultados que se esperan de las instituciones; obtener resultados que valoren los ciudadanos; con apego a las normas conocidas por todos, lograr la producción -o añadidos- de valor; construir de manera efectiva la rendición de cuentas; identificar y resolver problemas reales de los ciudadanos; evaluar y analizar resultados y; por último, favorecer la retroalimentación. (Garza, 2004)

## **6.6. Condiciones actuales de la Ley una década después de su aplicación.**

En 2003 Ernesto Villanueva Villanueva (actor importante en la redacción de la Ley), reconoció que Sinaloa había dado un paso muy importante para hacer del derecho de acceso a la información pública una norma jurídica que retoma con creces los estándares democráticos internacionales y que fue reconocida por destacados juristas de México y de los principales centros de investigación de Estados Unidos y de Europa. Para también alertar, que la tarea no había concluido, porque hacía falta “que esa norma jurídica vigente se convirtiera en una norma eficaz, un ordenamiento que de

manera paulatina se transformara en una herramienta jurídica para que cada vez más sinaloenses la incorporen en su vida diaria.” (Villanueva, 2003)

En la década posterior a la implantación de la LAIPES, el entorno nacional y regional cambiaron al registrarse un favorable desarrollo tanto en el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información (DAI), como en las instituciones relacionadas con ese derecho. Aun así, entre las entidades federativas del país se observó un desigual desempeño en términos de sus avances en la construcción de mayores espacios para la transparencia y la disminución de los ámbitos de opacidad. Contrario sensu, Sinaloa se ubicó entre las entidades con leyes que registraron menor avance, la LAIPES y su órgano garante (CEAIPES), no solo perdieron el liderazgo, sino que a medida que pasó el tiempo, se fue colocando en los rangos más bajos del ranking de buenas prácticas, como se puede encontrar en diferentes estudios publicados de 2003 a 2015. (IFAI, 2005, 2007, 2010)

Al realizar el IFAI un Estudio comparativo de leyes de acceso a la información de las entidades federativas en 2005 (IFAI, 2005), se observó que en la LAIPES no se exigía publicar metas y objetivos de unidades administrativas; presupuesto asignado y ejecutado; sentencias y resoluciones que hubieran causado estado; minutas de las reuniones oficiales relacionadas con auditorías al ejercicio presupuestal. Por su parte CEAIPES, en cuanto al ambiente de aplicación, no establece procedimientos de acceso a la información; no clasifica información; no expide normas para clasificar y/o desclasificar información; no tiene acceso permanente a información reservada y confidencial; no emite normas sobre manejo de archivos; no formula recomendaciones sobre el cumplimiento de la Ley; no sanciona a los sujetos obligados; y solo regula sanciones administrativas.

En el Boletín ONU Comunicado No. 10/210 de la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su visita oficial conjunta a México (ONU, 2010), las Relatorías en mención estuvieron en el Distrito Federal y en los estados de Chihuahua, Guerrero, Sinaloa y Estado de México. Se reunieron con funcionarios de más de cuarenta instituciones públicas federales y estatales pertenecientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como con representantes de órganos autónomos. Asimismo, sostuvieron reuniones con más de cien periodistas, representantes de organizaciones de la sociedad civil. En las que pudieron constatar que en el estado de Sinaloa y el Distrito Federal, los considerandos de las sentencias se mantienen reservadas al público hasta en tanto no se agoten todas las instancias del correspondiente proceso, práctica que afecta el derecho de acceso a la información e impide el control ciudadano sobre las sentencias judiciales.

En la evaluación de transparencia realizada por el Centro de Análisis e Investigación Fundar en 2010, mediante su Índice del Derecho de Acceso a la Información,<sup>39</sup> Sinaloa se colocaba en los 17 estados que obtuvieron calificación menor a 6 (del 0 al 10). (Fundar, 2010). Para mayo de 2015 en su evaluación, Fundar reprueba más de la mitad de los estados y entre ellos nuevamente a la Ley de Sinaloa. Según el estudio de leyes de transparencia, tienen deficiencias en su estructura legal, en la terminología utilizada y en los plazos en el proceso de acceso a la información. (Fundar, 2015).

En este estudio, Sinaloa ocupa en la variable de diseño institucional el sitio 31, es decir, se ubica a un punto del último lugar. En particular en la variable de Facultades y Obligaciones del Órgano Garante, Sinaloa es la entidad peor evaluada con un 3.3 de calificación, lo que quiere decir que la CEAIPEs no cumple las características establecidas en el marco de las leyes en la materia que aseguren un funcionamiento especializado e independiente de los poderes públicos.

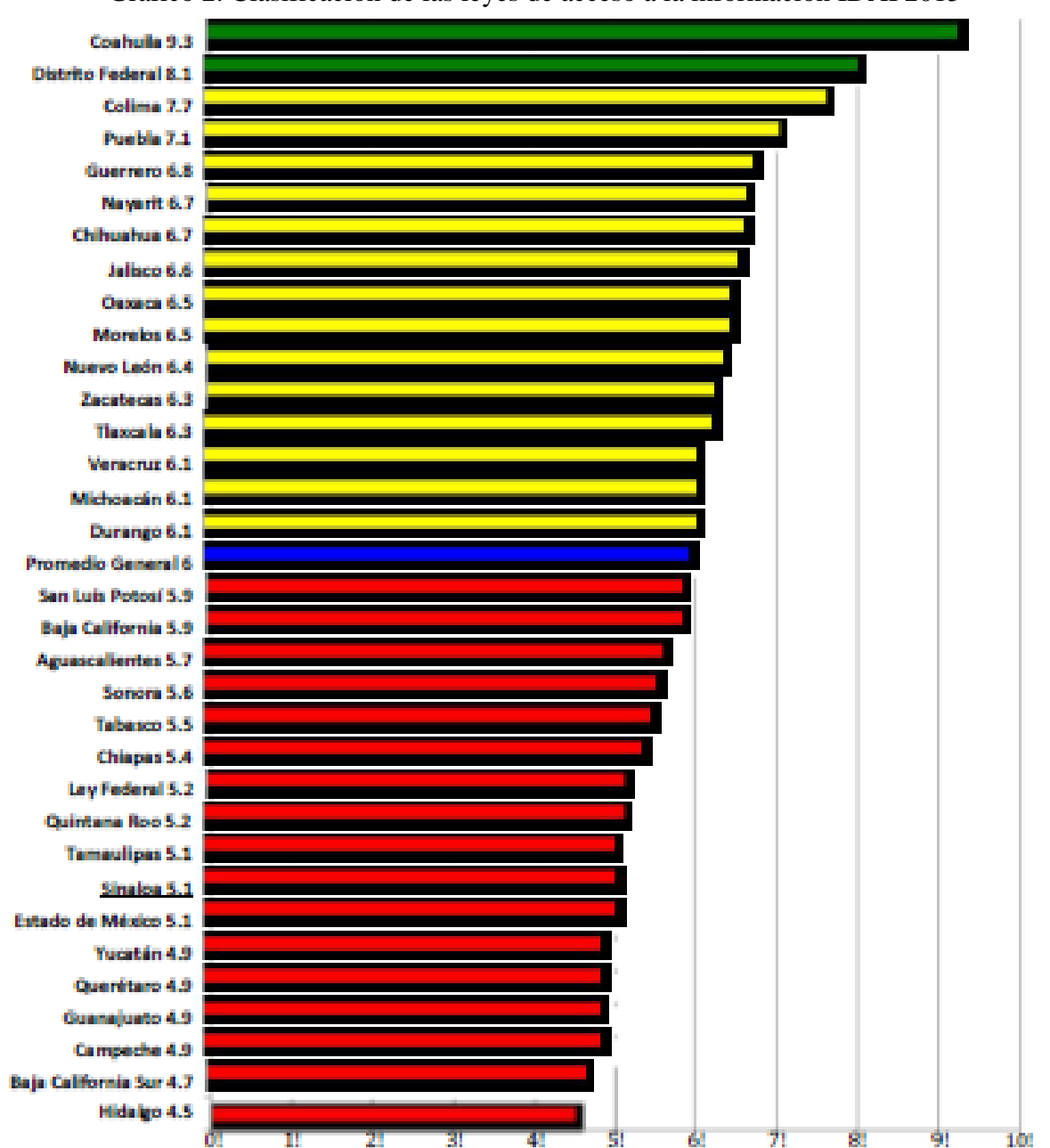
En suma, la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa ha quedado rezagada por la falta de actualización a los nuevos estándares<sup>40</sup> y exigencias, la cual permita ejercer mejor el derecho a saber para eliminar espacios de opacidad que prevalecen, ya que se ubica muy por debajo de la media nacional. (Ver Gráfico 2)

---

<sup>39</sup> A partir de 2010 Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. mide la calidad de las leyes de transparencia según las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia y los estándares constitucionales en la materia, mediante el Índice de Derecho de Acceso a la información en México (IDAIM). Este índice ofrece un panorama sobre el estado de las leyes de transparencia en México y permite identificar qué tan garantes del derecho de acceso a la información pública (DAI) son estas leyes, así como su armonización con los principios y bases constitucionales.

<sup>40</sup> Estándares Interamericanos sobre Acceso a la Información.

Grafico 2. Clasificación de las leyes de acceso a la información IDAI 2015



Fuente: Fundar

Una de las razones del desplome de la LAIPES en el ranking nacional como ley de avanzada, podría atribuirse a la falta de reformas de alto calado a dicha Ley, ya que las reformas efectuadas no se han diseñado para superar las deficiencias que han brotado a esta normativa y a que se requiere un proceso legislativo para armonizar las leyes tanto a los principios constitucionales, como a un alto estándar de protección del DAI en el país.

Entre a las principales limitantes que se observan en la LAIPES destacan: la discrecionalidad para reservar la información; la posibilidad de invocar el secreto fiscal, fiduciario o bancario cuando se trata del ejercicio de recursos públicos; falta de un sistema de sanciones efectivo; y la ausencia de un procedimiento claro para poner a disposición del público las obligaciones de transparencia.

## 6.7. Conclusiones

Retomando la tercera hipótesis de trabajo: **“se requiere del adecuado diseño institucional en las políticas, para cubrir los diferentes ámbitos de su aplicación, los cuales van desde los procedimientos hasta las instancias que fungirán como contrapesos en su aplicación, particularmente las que habrán de convertirse en organismos garantes de una Ley, pues el éxito en el establecimiento y la permanencia depende de ello, porque constituye la principal limitante estructural. Una condición necesaria es establecer las bases que orientan el quehacer en la gestión pública en sus diferentes ámbitos, debido a que el marco jurídico regula mas no determina el quehacer público.”**

Al respecto, después de examinar cómo surge, se desarrolla y se utiliza el DAI en una sociedad históricamente determinada, se pudieron observar al menos tres ámbitos de análisis: a) el normativo, donde se estudió todo lo relacionado a la LAIPES y su Reglamento; b) el de convertir al acceso a la información en política pública, a través de examinar la manera en que fue aplicada la normatividad por las instancias, creadas por dichas normativas, para facilitar el acceso de la población a la información pública; y c) el ámbito de impacto político y social del acceso a la información.

En el ámbito normativo destaca la posibilidad y los mecanismos que tienen los sujetos obligados para reservar información. A este respecto, no se puede dejar de lado que la Ley estatal establece la reserva *ex-post*, lo que significa que cierto tipo de información se podrá reservar después de que se presenta la solicitud y se examine la posibilidad de entregarla, lo que deja a los funcionarios un margen discrecional para valorar las solicitudes de información una por una, antes de decidir si se entrega.

Asimismo se mostraron los elementos normativos y prescriptivos que debe integrar toda política pública, lo cual se encuentra en el propósito explícito de la LAIPES, la norma que la hace obligatoria para la parte gubernamental; el programa de gobierno que la justifica y la dota de recursos e instrumentos; las instancias administrativas responsables de llevarla a cabo, aunque también se observaron dificultades en las prácticas consuetudinarias que posibiliten su ejecución, y; también avances y dificultades en la participación de la sociedad organizada como corresponsable de esta política.

El hallazgo más relevante al contrastar la etapa inicial de la LAIPES con la situación que guarda a inicios de 2015, pues de acuerdo al IDAIM se aprecian importantes deficiencias en los siguientes puntos: discrecionalidad en la reserva de información; utilización del secreto fiscal, fiduciario o

bancario cuando se trata del ejercicio de recursos públicos; carencia de un sistema de sanciones efectivo; falta de un procedimiento claro y certero con responsables para poner a disposición del público las obligaciones de transparencia; y debilidad del órgano garante (CEAIPES) para ordenar la generación de información cuando ésta corresponde a la obligación del sujeto obligado.

La contrastante situación entre una ley de avanzada y el rezago que presenta una década después, refleja la deficiencia en el diseño aplicado para su funcionamiento, adicionalmente a las limitaciones de carácter normativo en el proceso de acceso y de obligaciones de transparencia, que si bien fueron exitosos en su diseño e implantación iniciales, al paso del tiempo reflejan las limitantes de una reforma que no contó con un esquema integral que permitiera adecuar la Ley tanto a las transformaciones del entorno como a las necesidades de orden normativo.

Por los resultados que aquí se presentan cabe reflexionar en torno a que uno de los principales riesgos que enfrenta toda reforma del Estado: por una parte, la subestimación de diseñadores y ejecutores de la misma; por la otra, la resistencia que presentan múltiples actores y agentes que se verán afectados con su ejecución; ya que la reforma pone en peligro la existencia de posiciones privilegiadas de élites, redes de intereses que se benefician de las estructuras de poder existentes. La respuesta a estas oposiciones debe ser rápida y contundente para desbaratarla, por ello se requiere de alianzas firmes y de un cuadro de profesionales altamente especializados para colaborar con el líder y los dirigentes reformadores. “Las reformas están vinculadas a una concepción político-ideológica, por ello requieren el apoyo de grupos de poder, grupos de interés y de vastos segmentos de la población para disponer de un amplio margen de maniobra sustentado en la legitimidad.” (Bresser, Op. Cit.)

## CAPÍTULO VII

### ALCANCES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN SU PRIMERA ETAPA

El objetivo de este capítulo es demostrar que la Nueva Gestión Pública se encuentra presente en las distintas acciones que emprenden las dependencias del gobierno del estado de Sinaloa. No obstante, es necesario plantearse las siguientes preguntas: ¿qué técnicas gerenciales de nueva gerencia pública se han aplicado en el gobierno estatal en el proceso de reforma administrativa?, y ¿cuáles han sido sus resultados traducidos en lo que desde su origen se denominó como nueva forma de gobierno?

De igual manera, se plantea la siguiente hipótesis: las dependencias están implantando variadas técnicas y estrategias de la nueva gerencia pública, sin contar con un método sistemático para efectuarlas. La intención es demostrar que la administración pública estatal emprendió una importante reforma, que si bien arrancó con todo el brío requerido, a lo largo de su implementación fue disminuyendo su intensidad. No obstante, en lo que corresponde a las acciones de transparencia y acceso a la información pública, emprendidas en el último tercio del período de gobierno (2003-2004), el desempeño de la mayoría de las dependencias analizadas se ubica en un buen desempeño, de acuerdo al índice aplicado.

A partir de la metodología que a continuación se describe, se pretende establecer un parámetro de intensidad en la aplicación de la nueva gerencia pública, en las dieciocho dependencias más relevantes del gobierno estatal. También se ofrece el análisis y los resultados obtenidos de la aplicación de dicha metodología. Finalmente se señalan algunas reflexiones finales, referentes a la implementación de estrategia de nueva gerencia pública en las dependencias analizadas.

#### **7.1. Características esenciales de la NGP para determinar el grado de aplicación**

En opinión de Omar Guerrero (2002), “uno de los conceptos que mejor permiten identificar los fundamentos neoliberales de la nueva gerencia pública, es la soberanía del consumidor [...]” “dentro de los propósitos esenciales de las reformas neogerenciales consiste en hacer que la administración pública esté en contacto con los clientes y así establecer un mercado competitivo en su seno”. (Guerrero, 2002).

La administración por contratos consiste en la utilización de la figura jurídica del contrato escrito, como fórmula para solicitar a dependencias del mismo gobierno realizar alguna tarea que antes desarrollaba directamente la dependencia, con su personal y con sus recursos.

Los fallos de mercado provocan la intervención del gobierno, pero a su vez, la intervención del Estado también tiene fallas y provoca ineficiencia, por ello una de las soluciones para evitar algunas de ellas es la introducción de la competencia en la prestación de los servicios públicos. El gobierno debe establecer reglas claras y precisas en cualquiera de las modalidades de introducción de mecanismos de mercado, así como realizar un seguimiento al desempeño de las empresas privadas y públicas; pues de no ser así, la competencia podría ser ineficiente y originar desigualdades (Osborne y Gaebler, 1995).

Algunas características que se pueden desprender del aspecto del enfoque gerencial en el gobierno es la incorporación de gerentes al sector gubernamental y flexibilidad en la administración. (Martínez, 2005)

Para Mintzberg (1999) las políticas deben mantenerse estables en el tiempo, y los políticos y directivos de otras agencias al margen de su ejecución. Hay una clara distinción entre la administración pública y la privada; pero no necesariamente ésta es más dinámica que aquella, aunque sí es usual que sea mucho menos política por naturaleza.

Entre los aspectos más comunes que se relacionan a la NGP se encuentran los siguientes: rendición de cuentas, mayor utilización de tecnologías de información (entre ellos el más generalizado es el *e-government*), planeación estratégica, y descentralización., aunque uno de los mayores problemas que se tienen en la actualidad es la falta de rendición de cuentas y de evaluaciones creíbles para las labores gubernamentales.

Otro elemento a considerar es la planeación estratégica, la cual requiere de información oportuna y suficiente, una exploración de alternativas, y un énfasis sobre las implicaciones futuras de las decisiones presentes. La planeación estratégica puede facilitar la comunicación y la participación, acomodar intereses divergentes y valores, y fomentar una ordenada toma de decisiones y una implementación exitosa. (Martínez, op. cit. 2005).

Un aspecto central es la descentralización, particularmente la responsabilidad financiera, pues los gobiernos locales u organismos privados no pueden realizar sus funciones descentralizadas efectivamente si no cuentan con los ingresos necesarios.

## **7.2. Metodología**

A partir de los elementos característicos de la nueva gestión pública, a continuación, se desarrolla un ejercicio de contrastación en las diferentes dependencias del gobierno del estado de Sinaloa, construyendo indicadores que permiten corroborar el diseño e implantación de dichos rasgos. Para ello, se toma como sustento la metodología contenida en “Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México” (2005) de José Martínez Vilchis, quien introduce al estudio de las experiencias innovadoras en la administración pública, el análisis comparativo entre entidades federativas sobre los elementos más comunes de la NGP ya mencionados.

La metodología que se utiliza tiene la finalidad de disponer de un parámetro que permita evaluar la medida en la que cada una de las dependencias han considerado las técnicas y preceptos de la nueva gerencia pública en sus principales documentos normativos; parámetro que además da la oportunidad de afinar el análisis de esta investigación mediante una base numérica, con la intención de comparar e interpretar y así llegar a conclusiones más realistas.

A continuación, se presentan los pasos que deben seguirse:

1. Primero se revisa qué tipo de acciones se han efectuado en cada una de las dependencias y luego se agrupan en cada una de las características que definen a la nueva gerencia pública, según el marco teórico.

2. Las características que desde esta metodología definen la nueva gerencia pública y a las que se les denomina actividad genérica son:

- Visión del ciudadano como cliente (X1)
- Mayor utilización de tecnología de información (X2)
- Descentralización (X3)
- Rendición de cuentas (X4)
- Planeación y gestión estratégica (X5)
- Contratos (X6)

Dado que cada característica tiene la misma importancia, todas por tanto tienen el mismo valor.

3. Cada una de las actividades genéricas ya definidas contienen a su vez otras actividades (acciones) complementarias entre sí: a éstas se les ordenó partiendo de la más sencilla a la más compleja, y de la de menor a mayor impacto, en cuanto a la prestación de servicios que proporcionan a la población: particularmente los aspectos de calidad, eficiencia y legitimidad.

4. Con el objeto de construir el índice de la nueva gerencia pública se asignaron valores a cada una de las acciones de la actividad genérica en función del número de acciones que cada actividad genérica tiene.

5. Para hacer igualmente importante cada actividad genérica se determinó un valor máximo de 10; sin embargo, como cada una tiene distinto número de acciones, se optó por establecer un ponderador tal que permitiera llegar a 10, que es la suma de las acciones.

La actividad genérica X1 tiene doce acciones que suman 78 (1+ 2+3+4+5+6+7+8+9+10+11+12); con el propósito de hacer que la máxima suma sea 10, se multiplica cada una de ellas por esa misma cifra (10) y el resultado se dividió en 78.

Para la actividad genérica X2, como tiene siete actividades que sumadas dan 28 (1+2+3+4+5+6+7), al igual que la anterior se multiplica cada una de sus acciones por 10/28 para hacer que la máxima fuera también diez.

En el caso de las actividades genéricas X3 y X5 el ponderador es 10/21, ya que ambas constan de seis actividades; lo mismo se hizo con la actividad genérica X6, que tiene cinco acciones, por lo que su ponderador fue 10/15.

En cuanto a la actividad genérica X4, ésta se trata de manera distinta dado que, con todo y que tiene el mismo número de actividades que X2, para fines metodológicos las últimas dos tienen el mismo valor, por lo que su ponderador es 10/27.

6. Finalmente se obtuvo el índice de la nueva gerencia pública de cada dependencia haciendo la suma total de las sumas parciales (Sxi) ponderadas en cada actividad genérica.

$$NGP= 0.13SX1 + 0.36SX2 + 0.48SX3 + 0.37SX4 + 0.48SX5 + 0.67SX6$$

A continuación, se expone en cada una de las actividades genéricas (características de la nueva gerencia pública), junto con sus actividades (tipo de acciones) y sus respectivos puntajes.

**Tabla 14. Visión del ciudadano como cliente (X1)**

Tipo de acciones	Puntaje
Buzones y sistemas electrónicos de quejas y sugerencias	0.13
Línea telefónica de atención ciudadana	0.26
Manuales de trámites de servicios públicos o guías de usuario	0.36
Ventanillas multitrámite	0.51
Módulos de atención ciudadana	0.64
Encuestas de opinión	0.77
Métodos de consulta ciudadana como referéndum o plebiscito	0.90
Programas a la calidad	1.02
Premios a la calidad	1.15
Certificación de servicios ISO 9000	1.28
Existencia de instrumentos administrativos de defensa del ciudadano, como la "Carta del ciudadano"	1.41
Órganos autónomos de defensa del ciudadano, como el ombudsman	1.54
<b>Total de puntos</b>	<b>10</b>

Los siguientes son los esquemas de cada una de las características de la nueva gerencia pública en los que se ofrece el parámetro de intensidad con los que las dependencias objeto del análisis han intentado aplicar sus preceptos en sus administraciones públicas. (Martínez, óp. cit. 2005).

**Tabla 15. Mayor utilización de tecnologías de información (X2)**

Tipo de acciones	Puntaje
Página electrónica del gobierno del estado	0.36
Sistema electrónico de quejas y sugerencias, guías de trámites	0.71
Comunicación con los ciudadanos vía medios de comunicación, como radio o TV	1.07
Sistemas electrónicos de procesos administrativos internos como Comprante (licitaciones públicas) y el Declarante (declaraciones patrimoniales de servidores públicos)	1.43
Automatización de procesos administrativos (reingeniería de procesos)	1.79
Desarrollo de redes gubernamentales internas de voz y datos	2.14
<i>e-government</i> o sistemas integrales de administración (prestación de servicios públicos, como cobro de impuesto)	2.50
<b>Total de puntos</b>	<b>10</b>

**Tabla 16. Descentralización (X3)**

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

**Tabla 17. Rendición de cuentas (X4)**

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

**Tabla 18. Planeación y gestión estratégica (X5)**

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

**Tabla 19. Contratos (X6)**

CONTRATOS	
Tipo de acciones	Puntaje
Contratación de servicios de entidades públicas y privadas para La realización de obras públicas (Ley de obras públicas)	0.67
Contratación de entidades públicas y privadas para servicios profesionales, como las asesorías y la capacitación	1.33
Contratos para que las empresas produzcan un bien u ofrezcan algún servicio al gobierno	2.00
Contratación con instituciones bancarias para recaudar contribuciones	2.66

Contratos para que las empresas u organismos no gubernamentales den algún servicio o produzcan un bien para los ciudadanos	3.33
<b>Total de puntos</b>	<b>10</b>

### 7.3. Análisis

A continuación, se presentan los aspectos que se identificaron en cada uno de las dependencias estudiadas, y se muestra el parámetro de NGP que cada uno de ellos obtuvo.

**Tabla 20. Intensidad de utilización de las características de la nueva gestión pública**

Dependencias	Numero de características	Intensidad de utilización de las características de la nueva gestión pública						Indicador de intensidad de NGP
		Visualización del ciudadano como cliente	Mayor utilización de tecnologías de la información	Descentralización	Rendición de cuentas	Planeación y gestión estratégica	Contratos	
Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa	6	3.20	7.50	4.76	6.66	4.28	4.66	29.95
Coordinación General de Asesores	6	4.61	10	4.76	8.51	4.28	4	36.16
Coordinación General de Acceso a la Información Pública	6	6.15	10	4.28	6.66	10	4.66	41.75
Coordinación General de Comunicación Social	6	4.23	5.72	3.81	4.81	4.76	4	27.33
Coordinación General de Desarrollo Tecnológico	6	4.61	8.57	4.76	7.40	8.57	4.66	38.57
Coordinación General de Turismo	6	3.71	5.71	4.76	5.92	5.23	4	29.33
Dirección de Investigación y Fomento de Cultura Regional	6	3.69	8.93	4.76	6.66	7.62	4	34.46
Procuraduría General de Justicia	4		1.07	3.01	3.33		2	<b>10.21</b>
Secretaría de Administración y Finanzas	6	4.22	10	10	8.51	10	6.66	49.39
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca	6	2.94	10	10	7.77	9.05	4	43.76
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	6	2.69	8.21	9.05	8.51	10	4	42.46
Secretaría de Desarrollo Económico	6	4.99	10	7.14	7.77	10	7.33	42.23
Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	6	5.69	10	10	7.77	10	6.66	50.32
Secretaría de Educación Pública y Cultura	6	4.74	5.71	6.66	6.66	4.28	4.66	35.89
Secretaría de Planeación y Desarrollo	6	4.99	10	10	7.77	10	6.66	49.42
Secretaría de Salud	6	4.87	10	10	4.82	4.28	4.66	38.63
Secretaría General de Gobierno	6	4.61	10	10	8.51	9.06	6.66	48.83
Secretaría Particular del Gobernador	6	6.14	10	10	6.51	10	6.66	<b>51.31</b>

Una vez estimado el índice de nueva gerencia pública para cada estado, se procedió a ordenarlo de menor a mayor. Luego, con la finalidad de comparar los diferentes aspectos que se relacionan con un alto o bajo índice de aplicación de nueva gerencia pública (NGP), se dividen los 18 casos en tres grupos. Mientras el más alto puntaje es 51.31 y le corresponde a la Secretaría Particular del gobernador, el menor es 10.21 y es el de la Procuraduría General de Justicia.

Para obtener tres categorías con distintos grados de intensidad en la aplicación de las características de nueva gerencia pública, sacamos la diferencia entre los dos puntajes anteriores (41.1) y lo

dividimos entre tres, dando como resultado el intervalo de cada una de las categorías (13.7), para quedar de la siguiente manera: el rango de indicador general de intensidad de NGP en el extremo alto va de 51.1 a 37.61, el segundo de 37.61 a 23.91 y el de baja intensidad, de 23.91 a 10.21.

**Tabla 21. Clasificación de las dependencias según tipo de intensidad alcanzado en la aplicación de las características de NGP**

Baja intensidad en la aplicación de las características de NGP (menor a 23.91)	Intensidad media en la aplicación de las características de NGP (23.91-37.61)	Alta intensidad en la aplicación de las características de NGP (Mayor a 37.61)
Procuraduría General de Justicia	Coordinación General de Asesores	Secretaría Particular del Gobernador
	Secretaría de Educación Pública y Cultura	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
	Dirección de Investigación y Fomento de Cultura Regional	Secretaría de Planeación y Desarrollo
	Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa	Secretaría de Administración y Finanzas
	Coordinación General de Turismo	Secretaría General de Gobierno
	Coordinación General de Comunicación Social	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca
		Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
		Secretaría de Desarrollo Económico
		Coordinación General de Acceso a la Información Pública
		Secretaría de Salud
		Coordinación General de Desarrollo Tecnológico

Clasificación de las dependencias según tipo de intensidad alcanzado en la aplicación de las características de NGP. En el primer apartado se agrupan los once casos que tienen los índices más altos de NGP, en el segundo están las seis dependencias cuyos índices se ubican en nivel medio, y en el tercero únicamente se encuentra una, que según se pudo observar en sus documentos oficiales, tiene el nivel más bajo.

Vale la pena enfatizar que el índice que se elaboró para fines de este análisis no necesariamente mide la aplicación o implementación de técnicas relacionadas con la nueva gerencia pública, sino que establece una base cuantitativa para evaluar qué tanto las diferentes dependencias incluyen en sus principales documentos normativos aspectos de modernización administrativa.

De las distintas características que identifican la nueva gerencia pública, diversas dependencias han obtenido altos parámetros de intensidad en cada una de ellas; tal y como se observa en el concentrado de los parámetros de intensidad.

Características con poco puntaje. Como se observa en la característica de Visión del Ciudadano como cliente, todos los estados, excepto la Procuraduría General de Justicia, han hecho su propio esfuerzo en este sentido; pero de manera muy limitada, como se puede ver en los puntajes. Lo cual parece indicar que el ciudadano no ha adquirido un poder semejante al de un cliente, pues si bien éste tiene la facultad de emitir opiniones sobre calidad, eficiencia y eficacia de la prestación del servicio, lo cierto es que esa opinión no tiene mayor trascendencia; de tal manera que las acciones

que se han hecho dentro de esta categoría todavía son muy escasas y aún falta mucho por hacer al respecto.

Otras dos características que también se notan con bajos puntajes son los contratos y la rendición de cuentas, esto, en parte, puede ser debido a que no se exploró más a detalle las prácticas y acciones de las dependencias estudiadas; no obstante, lo analizado da cuenta de que no se han establecido medidas relevantes para rendir cuentas.

Por lo que se refiere a los contratos, las dependencias demuestran todavía cierto temor de brindar mayor participación a la iniciativa privada.

#### **7.4. Conclusiones**

Como se ha podido observar, por lo menos algunas tendencias son claras. En general, en todas las dependencias se observan documentos normativos con acciones relacionadas a la nueva gerencia pública; no obstante, se nota que la presencia de dependencias que sólo lo contienen en su normativa, pero no lo reflejan en su aplicación, inhibe el desarrollo de acciones que se identifican con la NGP.

Sin duda alguna, se necesita llevar a cabo un análisis con mayor detalle que permita rectificar o clarificar las causas que dan origen a que las diferencias entre las dependencias implementen técnicas gerenciales y sigan los preceptos de la nueva gerencia pública. Además, considerando que algunas dependencias por diversas razones, tanto administración como de otra índole, no cuentan todavía con un portal electrónico muy completo ni con los documentos oficiales en línea; lo que origina que se busquen otras formas de acercarse a ellos, como pueden ser entrevistas, cuestionarios, estancias, etcétera.

Pero, a pesar de reconocer que la información fue limitada y la necesidad de buscar otros medios para obtenerla, este análisis es muy significativo por el acercamiento que efectúa de estas dependencias del gobierno del estado de Sinaloa, en lo referente a modernización e innovación de la administración pública.

Asimismo, de lo antes descrito se puede ver que diferentes tipos de variables ejercen influencia para adoptar la nueva gerencia pública en las dependencias, a saber: variables políticas, variables económicas, variables sociales. Es seguro que también variables de administración interna de la propia dependencia influyan en estas acciones, pero eso obviamente requerirá de mayor tiempo y dedicación.

**TERCERA PARTE:  
TRABAJO DE CAMPO Y PROPUESTA**

## CAPÍTULO VIII

### REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SINALOA 2010

#### 8.1. Rediseño institucional

La sociedad moderna se ha visto influenciada por una dinámica global que la obliga a reconstruir y desarrollar su capacidad para reaccionar a los cambios internos y externos y ocuparse de sus mecanismos de regla, de ahí que la administración pública para procesar respuestas adecuadas y oportunas a la demanda social, requiere ser flexible, moderna, eficiente y eficaz, orientada al servicio, con transparencia y a la rendición de cuentas de su desempeño, y que responda con pertinencia a los cambios estructurales que vive el país en general y Sinaloa en particular.

En este sentido, el reto que enfrenta la administración pública estatal es recuperar la credibilidad y respeto social con la renovación de su gestión, la mejora en la calidad permanente de los servicios gubernamentales, la profesionalización del servicio público y el arraigo de una nueva ética entre los servidores públicos que estimule el cumplimiento de las disposiciones legales, la atención oportuna a la opinión y denuncia ciudadana.

En la estructura organizacional actual del gobierno del estado de Sinaloa, pese a importantes cambios realizados en años recientes, se observa un enfoque fundamentalmente vertical de organización respecto de funciones que deberían ser de carácter transversal, entendidas éstas como aquéllas en que son copartícipes y corresponsables múltiples dependencias y niveles de gobierno mediante acciones coordinadas en el ámbito de su competencia.

La verticalidad supone el riesgo de que acciones que deberían recorrer de modo horizontal en múltiples oficinas y programas públicos, queden dentro de compartimentos impenetrables en un área de una secretaría, aisladas de otras que deberían tener participación.

La gestión transversal supone pasar de un estilo gerencial basado en el mando y el control hacia uno basado en la creación de redes colaborativas. La gestión de temas transversales escapa a la organización vertical tradicional, en tanto requiere de la colaboración activa de los diferentes actores involucrados y de la aportación voluntaria de recursos de todos ellos en pro de objetivos compartidos.

El proyecto que aquí se presenta considera una sociedad con capacidad para generar, apropiarse y utilizar el conocimiento a fin de atender las necesidades de su desarrollo y así construir su propio futuro, convirtiendo la creación y transferencia del conocimiento en herramienta de la sociedad en

beneficio y mejoramiento de su calidad de vida. Por ello, una de las acciones prioritarias del gobierno del cambio es presentar una propuesta de diseño institucional con el fin de consolidar un modelo de organización innovador, profesional, competitivo, de fomento, promotor y facilitador de las actividades productivas generadoras de empleo, con capacidad de respuesta para enfrentar los retos y problemas que nos plantea la sociedad y dejar atrás burocratismos, opacidades, y sobrerregulación, abriendo además amplios espacios a la participación ciudadana.

Esta es una propuesta alejada de las visiones y concepciones eficientistas y administrativistas. Recoge los valores fundamentales que caracterizan la naturaleza pública del quehacer gubernamental alrededor de la eficacia directiva del gobierno constituido justamente para administrar y servir a la sociedad con la legalidad de su actuación, la eliminación de la opacidad, sin arbitrariedad, discriminación y excepción, al tiempo que reivindica una capacidad administrativa que incorpora formas organizativas novedosas y de gerencia para lograr eficiencia, eficacia y economía de gestión.

La expectativa social en el cambio se concentra fundamentalmente en la eficacia directiva del gobierno traducida en la conducción social eficaz capaz de resolver los problemas del presente y otorgarle certidumbre al futuro; lo contrario sería desgobierno y deterioraría su valor social y razón de ser. De ahí la importancia de contar con una administración pública como aparato de gobierno capaz de proporcionar resultados en la eficacia de su gestión y sea transparente y métricamente evaluada.

Ante el escenario que presentan los complejos problemas económicos fiscales surgidos de las condiciones nacionales e internacionales en los últimos tiempos, han originado una disminución de las capacidades gubernamentales legales, de autoridad, administrativas, entre otros, para resolverlos. A ello se suma el aspecto de aptitud de las personas, lo que hace necesario un servicio civil de carrera para la profesionalización de los servidores públicos.

En este sentido, el espíritu y la filosofía que anima esta propuesta obedece a la urgencia ineludible de un cambio; contar con instituciones flexibles y dinámicas para atender a una sociedad cada vez más exigente y con posibilidades reales de éxito. Ello obliga orientar la administración pública hacia un nuevo modelo de gobierno que reconozca al ciudadano a través de sus procesos, que creen y agreguen valor público tanto a las comunidades, sectores, como a grupos sociales a los que se dirige su actuación.

Esta idea propositiva se inscribe en el marco de las reformas institucionales, entendidas como aquellas que “afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, la manera en que

los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas” requeridas.

El rediseño organizacional de la administración pública de Sinaloa que se propone tiene un profundo sentido en la exigencia de reforzar y fortalecer su legitimidad institucional a través de sus resultados. De ahí la importancia cualitativa y no cuantitativa de los cambios propuestos. Es la forma de dar cauce y sentido a una creciente participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y la manera más adecuada de garantizar la naturaleza pública del trabajo de las instituciones.

Esta visión integral y focalizada de la administración pública supone reconocer que la complejidad de la organización gubernamental ha sido atendida mediante un modelo que, al privilegiar la especialización, ha venido generando instancias administrativas en las que cada una por su lado consideran, por ejemplo, que la necesidad de fortalecer los gobiernos locales depende principalmente de una visión estrictamente financiera o fiscal, o aquellas que defienden como prioridad elevar la calidad de los servicios públicos. Más allá de estas diferencias, hay en las distintas visiones y concepciones una coincidencia fundamental que en esta propuesta se recoge: la necesidad de atender la calidad de la gestión pública mediante instrumentos claves: la planeación sustentada en estadísticas y estudios económicos para la definición de políticas públicas; la innovación mediante el rediseño institucional, la profesionalización del servicio público y la evaluación del desempeño a través del desarrollo e implantación de herramientas tecnológicas para una mejor transparencia y rendición de cuentas.

Una de las claves que permitirá asegurar el éxito en la implantación de esta propuesta se encuentra en una adecuada gestión de las necesarias interdependencias internas y externas de la administración pública. No basta, en las condiciones actuales, la existencia de instancias que atienden una parte de un único proceso administrativo y que por su origen surgen de manera independiente, sino que, alcanzada su madurez, deben integrarse en un sistema de red que asegure su eficiencia al tiempo que elimine un modelo de compartimientos estancos, obsoleto y anacrónico.

Esta visión supone, por ello, que los problemas de la administración deben abordarse a partir de una concepción holística, es decir, global, integradora, puesto que no son solamente organizativos, de planeación, dirección o control, sino que, como se señaló, son problemas de calidad institucional y calidad gerencial que demandan un tratamiento interinstitucional e interdisciplinario.

Finalmente, las exigencias sociales y las crecientes presiones presupuestales y financieras a las que está sometida la administración pública, obligan a los gobiernos a desplegar esquemas organizacionales innovadores que reagrupen esfuerzos y prueben su eficacia orientándose a resolver las prioridades económico-sociales.

Por lo anterior, la Reforma administrativa se orienta a construir un diseño organizacional que atienda la optimización de los recursos y privilegie al mismo tiempo una visión integral de la administración y un enfoque centrado en la eficiencia y en el servicio al interés público.

Las características de la Reforma administrativa atienden insuficiencias administrativas tales como:

1. Duplicidad de estructuras y funciones.
2. Dispersión de esfuerzos y funciones.
3. Confusión en la definición de las tareas sustantivas y adjetivas.
4. Esquemas de desconcentración inadecuados a los propósitos de optimización y evaluación.
5. Bajo aprovechamiento del esquema de servicios compartidos del gobierno del estado.
6. Baja orientación hacia la calidad en el servicio propiciada por un concepto de administración que trabaja hacia adentro y no orientada al público, profesionalizada y transparente.

En atención a ello, la presente propuesta se orienta a subsanar dichas insuficiencias con un diseño institucional que contenga las características siguientes:

1. Proporcionar mayor atención a los resultados de la gestión gubernamental y obtener una mejor relación costo beneficio con un enfoque de integralidad y focalización a la eficiencia y al servicio del público.
2. Transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad mediante la agrupación lógica de actividades y órganos en función de características y objetivos semejantes bajo el principio de especialización.
3. Distribución y asignación de los recursos con una clara distinción de las tareas sustantivas y adjetivas con el fin de alcanzar los objetivos institucionales.
4. Esquema de servicios compartidos tanto de asesoría y de recursos para potenciar las tareas de profesionalización, transparencia, capacitación, jurídicas, administrativas y tecnológicas, buscando con ello que éstas incidan en la elevación de los índices de calidad de la gestión pública.

5. Diseño y definición de estrategias y políticas organizacionales entendibles y orientadas al ciudadano.

A continuación, se presenta una propuesta de rediseño institucional para el poder Ejecutivo del gobierno del estado de Sinaloa, tomando en cuenta los alcances y limitaciones de las experiencias observadas en la aplicación de la Reforma administrativa realizada durante el periodo 1999-2004 y 2005-2010.

A partir de las prácticas más exitosas en el diseño de las instituciones, la propuesta se sustenta en cuatro criterios que se exponen a continuación para la adecuada creación de la estructura administrativa. A partir del entorno de la organización sus mandos medios y superiores establecen los propósitos de la misma para concretar éstos hasta el nivel de las tareas de las áreas operativas. (Mintzberg, 1988)

1. Definir los propósitos los objetivos estratégicos de la institución, determinando las funciones, actividades y tareas necesarias para conseguir los distintos objetivos operativos.
2. Tomar en consideración factores tanto internos como el tamaño y los antecedentes históricos de la organización, así como los externos definidos por la presión del entorno y su grado de complejidad o estabilidad.
3. Diseñar los puestos de trabajo mediante la asignación de las tareas previamente definidas valorando la complejidad de cada puesto para posteriormente agruparlas en unidades inferiores y éstas, a su vez, en unidades superiores utilizando los criterios de jerarquía y de divisionalización que se estimen más convenientes.
4. Implantar sistemas de enlace y regulación, de información, de planeación y de control para dirigir la institución.

Una institución es buena en la medida en que fomente el cumplimiento, en que se asegure que los agentes se ajustan (o se abstienen de hacerlo) a las pautas de conductas prescritas (o proscritas) por la misma. Se refiere estrictamente al grado en que la institución se ajusta al entorno (Goodin, 2003).

## **8.2. Propuesta de rediseño institucional para la segunda fase de la reforma administrativa.....**

8.2.1. Secretaría Particular del C. Gobernador del Estado

Figura 3. Estructura vigente según organigrama

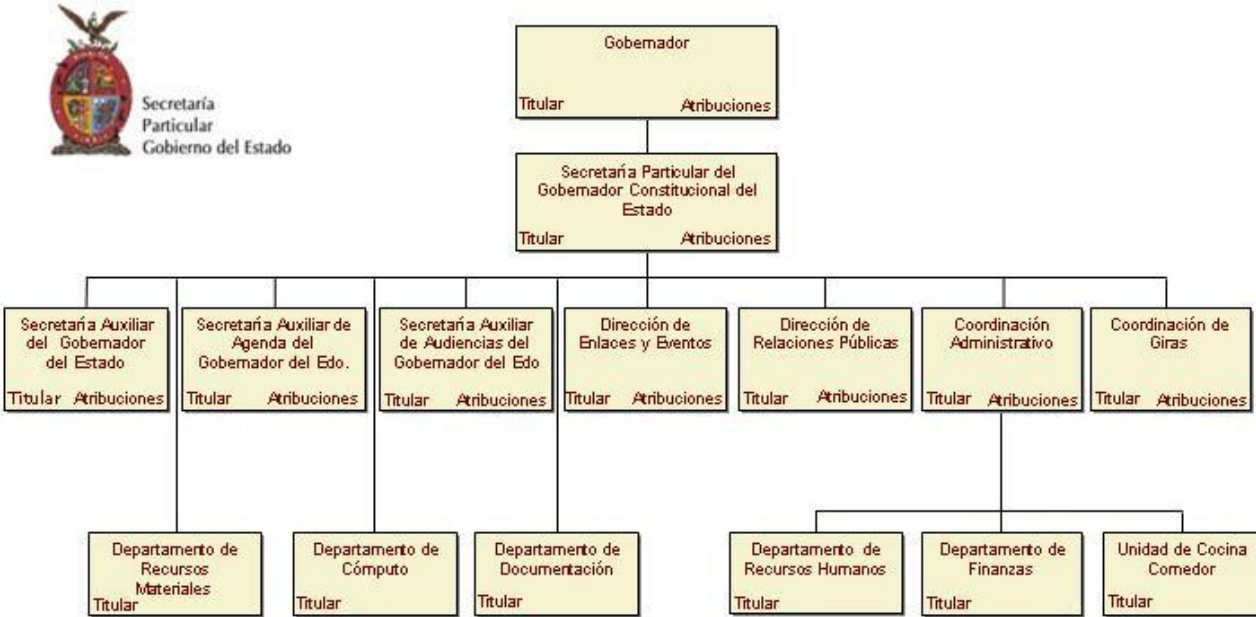
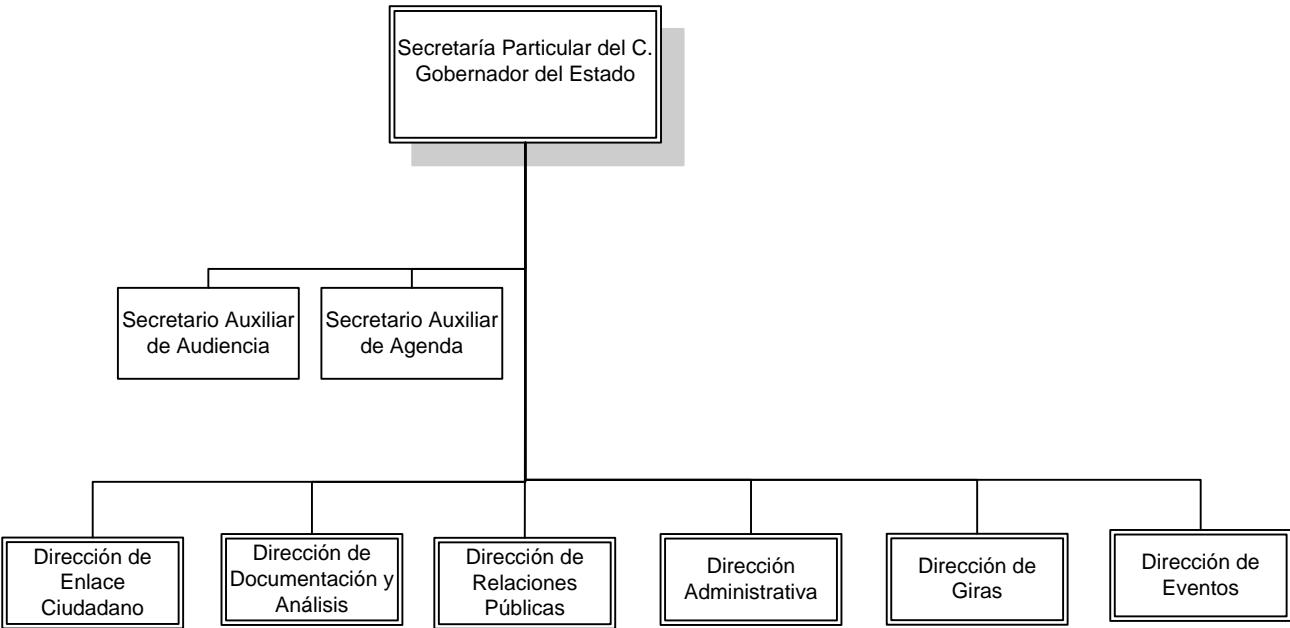


Figura 4. Estructura propuesta



**Misión:** Coordinar la prestación de todos los apoyos administrativos, operativos, logísticos, protocolarios y de seguridad requeridos por el titular del Ejecutivo en el desarrollo de sus funciones.

**Visión:** Lograr toda la eficacia y precisión en las acciones de apoyo al gobernador del estado, facilitándole así la realización de sus actividades.

## **Antecedentes y justificación**

Esta propuesta busca presentar la estructura intencional de funciones formalmente organizadas que proporcione las mejores condiciones para la contribución eficaz del desempeño de cada unidad responsable a los objetivos y metas de gobierno. En este sentido, la estructura de la Secretaría Particular del Gobernador del Estado está orientada a fortalecer la prestación de los apoyos requeridos. En la alineación que se sugiere otorga equilibrio en la delegación de autoridad; existe unidad de mando, se busca lograr menos dispersión y focalizar las unidades a la misión de esta dependencia en atención al establecimiento de objetivos en cinco áreas: dos staff y seis en línea. Las Secretarías Auxiliares de Audiencias y la de Agenda, y las Direcciones de Enlace Ciudadano; Documentación y Análisis; Relaciones Públicas; Administrativa. Giras, y la de Eventos. En resumen, se propone:

- Integrar en la Dirección de Documentación y Análisis las actividades actuales de los departamentos de apoyo tecnológico, cómputo y documentación.
- Incorporan a la Dirección de Relaciones Públicas del Despacho del C. Gobernador las actividades de atención a la ciudadanía y cohesión social desarrolladas actualmente por la Coordinación General de Asesores.
- Convertir la Coordinación Administrativa en Dirección Administrativa; ésta contaría con tres departamentos, uno para la atención de los recursos humanos adscritos al Despacho del C. Gobernador; otro para la administración de los recursos financieros; otro para la atención de los requerimientos de servicios generales, entre otros, a la Casa de Gobierno y a la Oficina de apoyo logístico en el DF.
- Desaparecer la Coordinación de Giras y crear en su lugar las Direcciones de Giras; Eventos y la de Enlace Ciudadano, con lo que se busca la unificación de mando y evita la dispersión de esfuerzos, apoyados para el efecto con dos departamentos: Apoyo Logístico y el de Sonido; dos departamentos de Eventos y Protocolo y de Seguimiento de Peticiones, respectivamente.

## **Atribuciones propuestas**

Serán atribuciones del secretario particular del despacho del gobernador:

- Prestar al titular del Ejecutivo Estatal el auxilio que en lo personal requiera para el desempeño de su encargo constitucional;
- Coordinar la atención y trámite de los asuntos del despacho del Ejecutivo Estatal;

- Diseñar y operar un sistema de registro y seguimiento de las peticiones presentadas al gobernador del estado y mantenerlo informado sobre el trámite de éstas;
- Disponer lo necesario para que se lleve cuenta de la correspondencia oficial y particular del gobernador del estado, turnando a las dependencias respectivas para su atención la relacionada con asuntos de sus respectivas competencias;
- Dictar las medidas necesarias para la óptima atención de las audiencias del gobernador del estado;
- Dictar las medidas necesarias para la adecuada atención y seguimiento de la Agenda del gobernador del estado;
- Coordinar la prestación de los apoyos necesarios a las giras y eventos del gobernador del estado.
- Coordinar la operación de la oficina ejecutiva en la ciudad de México D.F.;
- Disponer la adecuada administración de los servicios requeridos en la Casa de Gobierno;

## 8.2.2. Secretaría de Gobierno

Figura 5. Estructura vigente según reglamento interior:

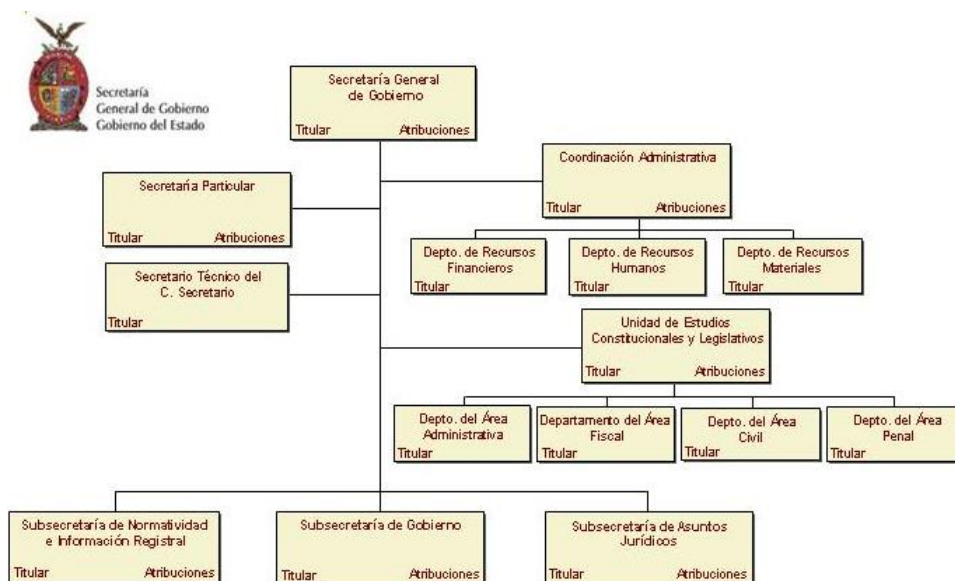
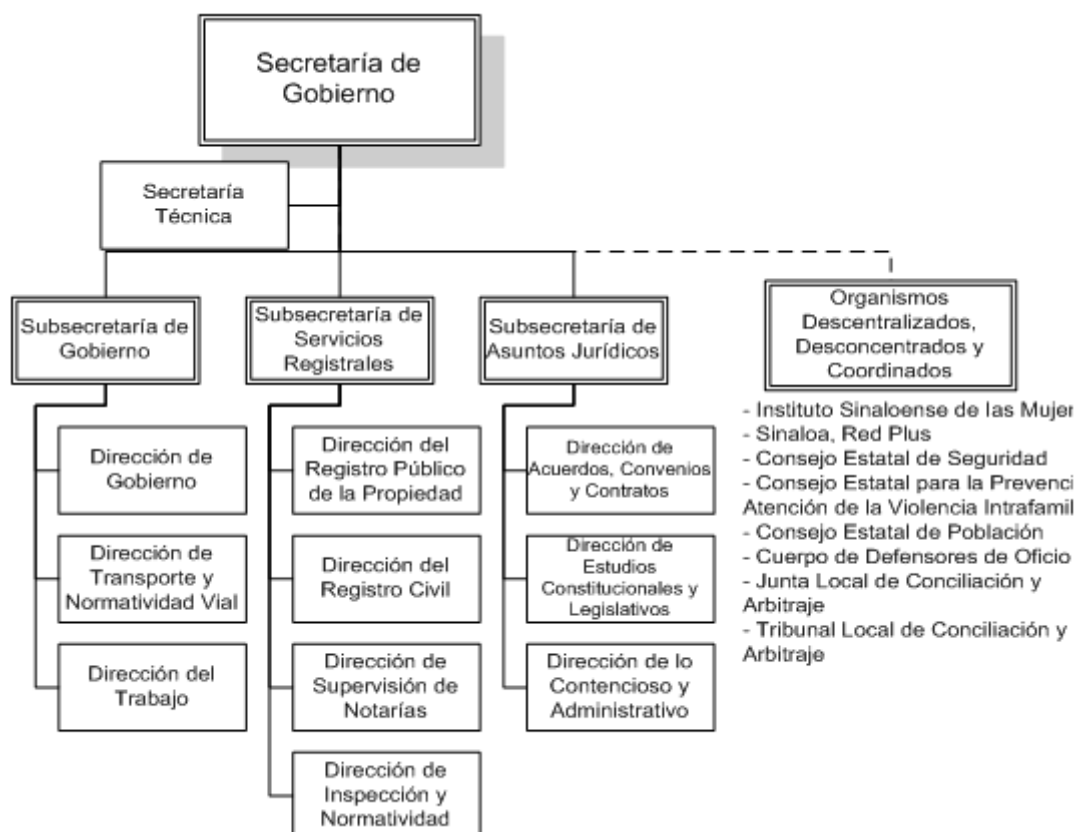


Figura 6. Estructura propuesta:



**Misión:** Asegurar la armónica convivencia política y social de los sinaloenses respetando sus libertades y derechos fundamentales en estricto apego a la Ley.

**Visión:** Consolidarse como una dependencia que vigila que el quehacer gubernamental se realice en un marco de eficiencia normativa, calidad institucional de servicio, honestidad y respeto.

### **Antecedentes y justificación**

La Secretaría General de Gobierno de acuerdo con su reglamento interior publicado mediante decreto de 16 de febrero de 2000, conserva una estructura organizacional orientada a la atención de tres atribuciones generales: gobierno, acciones de inspección y registrales y de observancia de la normatividad en los actos de gobierno; sin embargo, al interior de las tres subsecretarías que la conforman, se propone una redefinición de su estructura para integrar sus funciones administrativas en atención a su especialización, procesos administrativos y sistemas de comunicación y buscar desde la perspectiva original una transformación eficaz y eficiente de insumos en productos y superar esa imagen burocrática tradicional que proyecta esta dependencia.

De esta manera, la Subsecretaría de Gobierno queda integrada con tres Direcciones: de Gobierno; la de Transporte y Normatividad y la de Trabajo, para la atención de funciones relativas a la conducción de los asuntos internos de orden político del Estado, poniendo atención a la conducción y coordinación de las relaciones del Ejecutivo con las otras instancias de gobierno, con los otros poderes, en tanto la Subsecretaría de Servicios Registrales, que se propone operar con las Direcciones de Registro Público de la Propiedad; del Registro Civil; de Supervisión de Notarías y la de Inspección y Normatividad, pone el acento en la atención a las interacciones sociales y a las decisiones basadas en la normatividad y los servicios que proporciona la administración pública a la sociedad, y entre otras, organizar y administrar el archivo de notarías, realizar inspecciones a las mismas en términos de la ley en la materia. Otra área que enlaza a la Secretaría con el ambiente externo se sustenta en la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos integrada por las Direcciones de: Acuerdos, Convenios y Contratos; de Estudios Constitucionales y Legislativos y la de lo Contencioso y Administrativo, responsable de obrar cambios en las condiciones externas previa legalización en aquellas materias que la ley lo exija, como promover la celebración de convenios de coordinación y colaboración con diferentes instancias, así como contratos o la elaboración y presentación ante la Legislatura del estado las iniciativas de Ley o decretos del Ejecutivo, y tramitar los asuntos que en materia agraria competen al Estado en los términos de la ley de la materia.

En este sentido, el enfoque organizacional de la Secretaría de Gobierno deberá contribuir a la gobernabilidad democrática y al desarrollo político de Sinaloa a través de una buena relación con el total de las dependencias del Ejecutivo estatal y los gobiernos municipales para garantizar la seguridad, la convivencia armónica y el bienestar de los sinaloenses en este propósito. Para

acentuar sin un signo de duplicidad de funciones de autoridad con la atribuida al gobernador, ni de arrogancia por sobre las demás Secretarías del Ejecutivo estatal, se recomienda eliminar de su nomenclatura el término General, para que se le denomine a la par, estrictamente Secretaría de Gobierno.

### **Atribuciones**

De acuerdo con el artículo 17 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública, a la Secretaría General de Gobierno le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Vigilar el cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado y las leyes que de ellas emanen, y proponer las medidas administrativas que se requieran para su cumplimiento;
- II. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo estatal con los otros poderes del Estado, la federación y con los ayuntamientos de la entidad, así como los asuntos de política interna que no estén atribuidos a otra dependencia, conforme a los lineamientos que señale el gobernador del estado;
- III. Suplir las faltas temporales del gobernador del estado, en los términos del artículo 58 de la Constitución Política del Estado;
- IV. Elaborar los proyectos de iniciativa de ley, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios y cualquier otro ordenamiento jurídico relacionado con las materias de su competencia o que le encomiende el gobernador del estado, así como revisar los que se pongan a su consideración;
- V. Presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley, decretos o acuerdos del Ejecutivo;
- VI. Publicar las leyes, decretos o acuerdos que expida el Congreso del Estado, así como los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en la entidad.
- VII. Compilar y ordenar las leyes, decretos, acuerdos, reglamentos y demás disposiciones jurídicas del Estado y de los municipios;
- VIII. Otorgar al Poder Judicial del Estado y a los tribunales administrativos el auxilio que requieran para el debido ejercicio de sus funciones;
- IX. Asesorar y apoyar a los ayuntamientos en las materias que competen a esta Secretaría, cuando así lo soliciten;
- X. Participar en la celebración de toda clase de convenios, contratos y acuerdos que las dependencias del Ejecutivo realicen con el gobierno federal, gobiernos de otros estados de la república, ayuntamientos y, en general, con cualquier institución pública, social o privada, de los cuales se deriven derechos y obligaciones para el Estado;

- XI. Participar en el fomento del desarrollo político, atendiendo las relaciones del gobierno del estado con los partidos políticos registrados en la entidad conforme a la ley de la materia;
- XII. Proporcionar servicio compartido en el área jurídica a las dependencias de la administración pública que lo soliciten o cuando el gobernador del estado así lo instruya;
- XIII. Llevar el registro de autógrafos y certificar la autenticidad de las firmas y de los cargos de los servidores públicos del Estado que obren en documentos oficiales, así como legalizar los que aparezcan en títulos profesionales expedidos por instituciones de educación superior oficiales, descentralizadas y particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios, que hayan de surtir efectos fuera del Estado;
- XIV. Vigilar y controlar lo relativo a la demarcación y conservación de los límites del estado y sus municipios;
- XV. Coadyuvar, conforme a las leyes, en las funciones electorales, así como lo relativo al Registro Estatal de Electores;
- XVI. Establecer anualmente el calendario oficial y organizar los actos cívicos a cargo del gobierno del estado;
- XVII. Auxiliar a las autoridades federales en los términos de las leyes relativas en las materias de culto público, de iglesias y agrupaciones religiosas; de portación de armas, detonantes y pirotecnia; loterías, rifas y migración
- XVIII. Tramitar las expropiaciones, ocupaciones temporales y limitaciones de dominio por causas de utilidad pública que deban efectuarse, de acuerdo con las leyes respectivas;
- XIX. Realizar los actos jurídicos necesarios para reivindicar las propiedades del Estado;
- XX. Administrar y publicar el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, órgano oficial del gobierno del estado;
- XXI. Dirigir el Archivo Histórico General del Estado, así como rendir las informaciones oficiales del Poder Ejecutivo;
- XXIII. Operar y coordinar el Registro Civil del Estado;
- XXIV. Operar y coordinar el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado;
- XXV. Controlar y vigilar los asuntos relativos a la fe pública y el ejercicio de las funciones del notariado en el estado;
- XXVII. Participar en materia agraria en los términos de las leyes respectivas;
- XXVIII. Formular y conducir las políticas del Ejecutivo del Estado relativas a vialidad, tránsito y transportes en apego a lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos aplicables;
- XXIX. Velar la fiel observancia de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado y aplicarla, cuando así proceda;

- XXX. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que rijan las relaciones laborales entre el gobierno del estado y los servidores públicos del Ejecutivo estatal;
- XXXI. Atender la defensa jurídica del Poder Ejecutivo estatal, en los juicios en que sea parte, con excepción de aquellos en los que éste otorgue poder a otra persona;
- XXXII. Tramitar los recursos administrativos que compete resolver al gobernador del estado;
- XXXIII. Auxiliar al gobernador del estado en la coordinación y supervisión del Cuerpo de Defensores de Oficio, de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo;
- XXXIV. Expedir las licencias, autorizaciones, concesiones y permisos que no estén asignados específicamente a otra dependencia;
- XXXV. Autorizar las copias certificadas, documentos y constancias que deba expedir el gobierno del estado, excepto en los casos expresamente atribuidos a otras autoridades;
- XXXVI. Vigilar en el ámbito estatal la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el Artículo 123, apartado “A”, de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus Reglamentos.
- XXXVII. Analizar e informar de manera oportuna al Poder Ejecutivo sobre los hechos de relevancia e interés estatal;
- XXXVIII. Operar y coordinar el Consejo Estatal de Población; recabar, recopilar y clasificar información censal y estadística del estado, así como integrar y mantener actualizada dicha información.
- XXXIX. Administrar y operar los fondos y fideicomisos que sean necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, cuando así lo determine el gobernador del estado;
- XL. Coordinar y evaluar los institutos para la atención especializada que determine el Ejecutivo de conformidad con las leyes respectivas, su decreto de creación y lo establecido en este reglamento;
- Ejercer en el ámbito de su competencia, el control sobre vehículos, pasajeros, conductores y peatones en el estado, en los términos de las leyes y reglamentos aplicables;
  - Atender y resolver los trámites planteados por los conductores y propietarios de vehículos, de conformidad con las disposiciones legales sobre tránsito y transportes en el estado;
  - Coordinar y controlar el servicio público de transporte en el estado en cualquiera de sus modalidades;
  - Realizar estudios de demanda de servicio público de transporte, así como análisis y dictámenes sobre problemas de tránsito de su competencia;

- Fijar, acorde con las disposiciones legales aplicables, los requisitos que se deban satisfacer en cada caso para la apertura al público de estaciones terminales y demás instalaciones accesorias al servicio público de transporte; y,
- Los demás que se deriven de las leyes y reglamentos aplicables o que le encomiende el gobernador del estado.

### 8.2.3. Secretaría de Hacienda

Figura 7. Estructura vigente según reglamento interior:

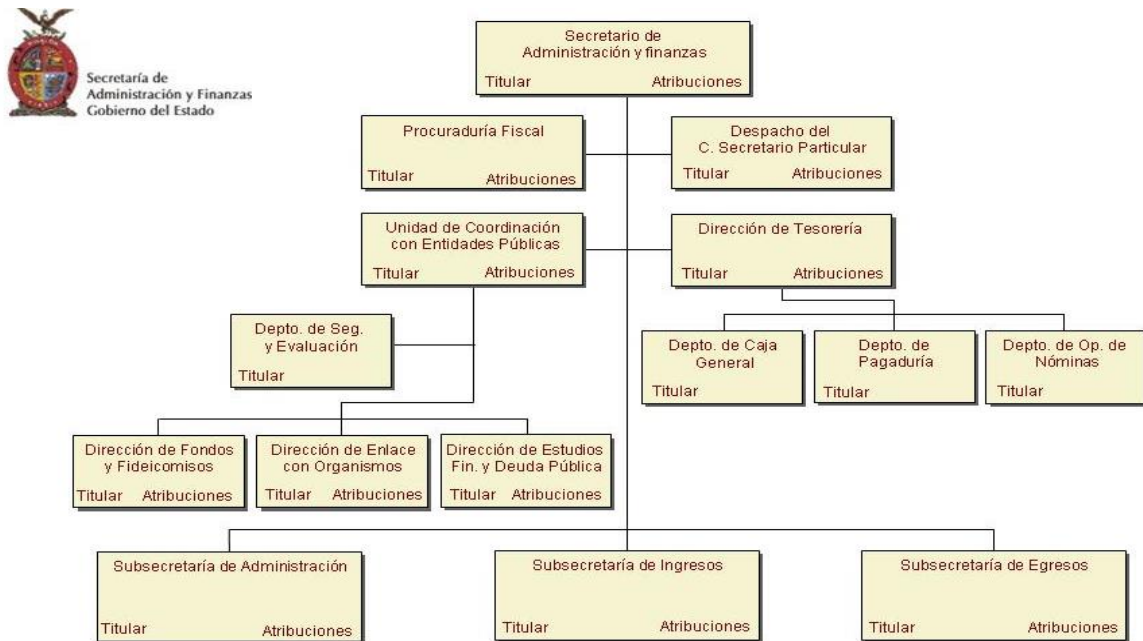
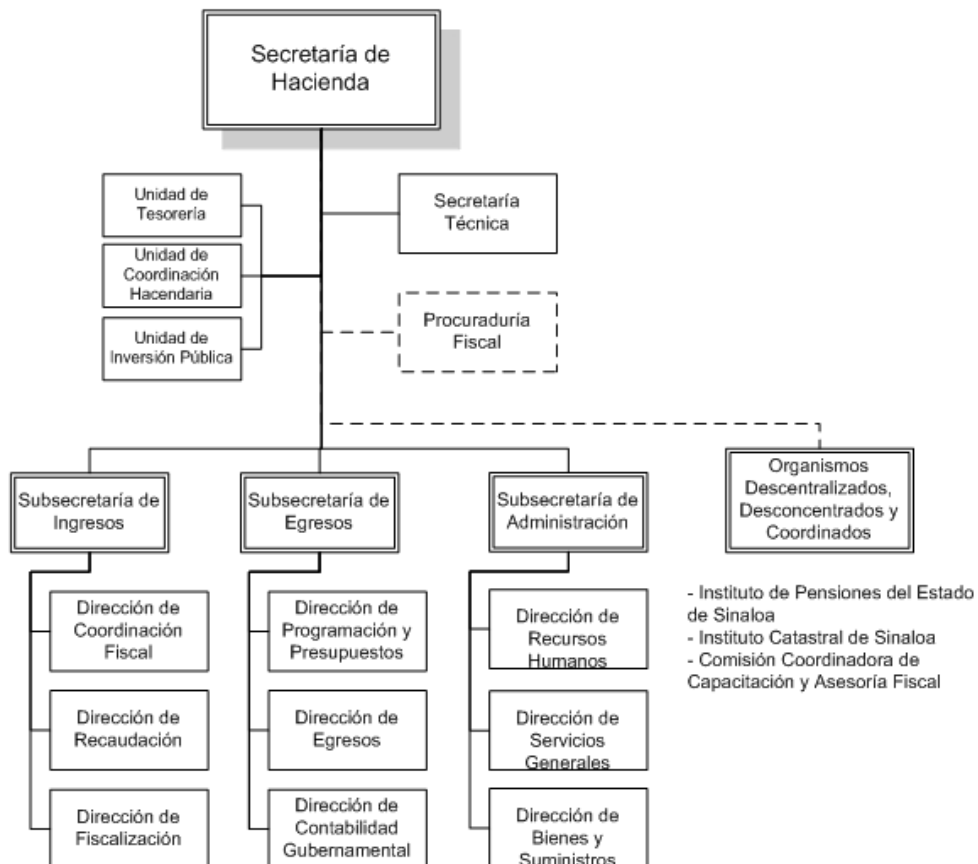


Figura 8. Estructura propuesta:



**Misión:** Realizar una administración eficiente de la hacienda pública del Estado, mediante eficaces mecanismos de recaudación y la instrumentación de una política financiero-presupuestal que dé viabilidad financiera a los programas gubernamentales de corto y mediano plazos, a fin de posibilitar la ejecución de las políticas públicas dictadas por el Ejecutivo estatal en beneficio de la población sinaloense.

**Visión:**

**Para las entidades:**

Administradora competente y eficaz de los recursos presupuestales.

Esforzándose en actualizar y simplificar el marco normativo para mejorar los procesos de administración hacendaria.

Impulsora de medidas de austeridad y ahorro que aumenten la capacidad financiera del gobierno para atender las demandas de la población.

**Para la ciudadanía:**

Que brinda a los ciudadanos un servicio integral con eficiencia, calidad y transparencia.

Cuya actuación se basa en los principios de equidad y apego a las normas establecidas.

**Para los servidores públicos:**

Con gran sentido de responsabilidad en el manejo técnico y administrativo de los recursos financieros.

Capaz de incorporar con rapidez las tecnologías de la información y otras soluciones innovadoras en el desempeño de sus actividades.

**Antecedentes y justificación**

La actual Secretaría de Administración y Finanzas atiende la función hacendaria, así como la función de apoyo administrativo; entre los antecedentes más recientes de la dependencia y sus funciones sobresalen los siguientes.

Con fecha 3 de febrero de 1992 se emite en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” el Reglamento Interior de la Secretaría de Administración, la cual contaba con las subsecretarías de Administración y de Modernización; el 20 de julio del mismo año se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería (SHPyT), la conformación de ésta deja ver que a su cargo estaría tan sólo la Subfunción Ingresos pues a nivel funcional cuenta únicamente con las subsecretarías de Ingresos y de Inspección Fiscal.

Mediante publicación especial del Periódico Oficial de fecha 1º de enero de 1993 se reforma el Reglamento Orgánico de Administración Pública para el Estado de Sinaloa, en virtud de tales

reformas la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería asume la función de Planeación, asimismo, se le faculta para ejercer el gasto de inversión y el gasto de administración excepto el correspondiente a servicios personales; en consecuencia, por medio del Periódico Oficial de fecha 15 de octubre del mismo año, se emite un nuevo Reglamento Interior de la SHPyT que la redimensiona dotándola de las subsecretarías de Ingresos, de Presupuesto y Gasto Público, y, de Planeación; para reforzar la gestión financiera aparece además la Dirección de Estudios Financieros y Deuda Pública.

Es de interés destacar que desde esta nueva configuración, la Secretaría interviene en dos de los procesos sustantivos del aparato administrativo, dentro del proceso hacendario está a cargo del ingreso y del egreso; asimismo, queda a cargo del proceso de planeación, programación y presupuestación.

En la misma publicación aparece también un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Administración por el cual se crean, además de la Unidad de Modernización Administrativa subordinada directamente al secretario, la Subsecretaría de Apoyo Administrativo y la Subsecretaría de Control y Sistemas, en esta última queda adscrita la Coordinación de Sistemas cuya responsabilidad será atender los requerimientos de dependencias y entidades en materia de desarrollo informático.

La tendencia a reducir la Secretaría de Administración desemboca en las reformas al Reglamento Orgánico de la Administración Pública publicadas en el Periódico Oficial del 18 de enero de 1995, tales reformas suprimen la Secretaría, la función Modernización Administrativa se asigna a la Contraloría General del Poder Ejecutivo que en lo sucesivo habrá de denominarse Contraloría General y Desarrollo Administrativo; el resto de las funciones son transferidas a la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería (SHPT).

A fin de completar los cambios iniciados en el marco reglamentario, el 29 de noviembre es emitido el nuevo Reglamento Interior de la SHPyT que quedaba configurada con las subsecretarías de Ingresos, de Presupuesto y Gasto Público, de Administración, y la Coordinación de Planeación.

Nuevamente, la Secretaría de Administración y Finanzas (SAF) ve modificada su estructura organizacional según el Reglamento Orgánico de la Administración Pública publicado en el Periódico Oficial de fecha octubre 15 de 1999, en el cual dispone el ordenamiento referido, quedarán a cargo de la SAF la función hacendaria y la prestación de apoyos administrativos; transfiriéndose la función de Planeación a la Secretaría de Planeación y Desarrollo, en tanto que a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se le hace responsable de las funciones que le dan nombre.

El medio adecuado para la optimización, son la agrupación lógica de actividades y la distribución equilibrada del trabajo; situación que por el contrario salta a la vista en el quehacer de la SAF, que involucra algunas actividades sin una vinculación armónica, a la vez que se hace evidente un volumen muy elevado de operaciones.

Atendiendo al criterio de agrupación funcional de las actividades se ve una función hacendaria además de fragmentada, incompleta, si a las subfunciones ingreso y gasto no se agrega una tercera subfunción complementaria, integradora y capaz de proyectar la función a un horizonte temporal más amplio. Por otra parte, las actividades que se realizan en materia administrativa lejos de conformar una función de apoyo administrativo se circunscriben a la prestación del servicio de proveeduría, habida cuenta que la función de administración, como parte del proceso administrativo, debe entenderse como la responsable de poner a disposición de la organización los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos que le permitan, además de resolver los asuntos del día a día, mejorar permanentemente su desempeño, pasando desde luego por el desarrollo gerencial y la incorporación de avances técnicos. Por tener a su cargo procesos que implican numerosas operaciones, la SAF concentra volúmenes de trabajo que dan lugar al desequilibrio en las cargas a desahogar por cada dependencia.

Derivado del análisis y comentarios anteriores y contextualizando esta Secretaría en el nuevo entorno local y nacional, la presente propuesta sugiere la conversión de la SAF en Secretaría de Hacienda; procurando congruencia a su estructura organizacional, a partir de la razón de ser de su misión, para lo cual se recomienda fortalecer su objetivo estratégico con el propósito de que la Secretaría desarrolle sus acciones bajo una perspectiva integral y con un horizonte temporal más amplio y se proponen adecuaciones importantes, en atención al resultado de mejoras operativas que se expresan en la plataforma informática que hace posible un control administrativo y financiero más preciso, otras, por la inclusión de nuevas funciones.

En atención a ello, la Subsecretaría de Ingresos se propone estructurarla con tres Direcciones: la de Coordinación Fiscal, que se ha visto favorecida por la tecnología informática incorporada en los últimos años y le ha permitido grandes ventajas para la administración, como facilitar el almacenamiento y manejo de información, comunicación rápida y la disminución de distancias y de tiempos en la supervisión y corrección de errores, lo que permite racionalizar recursos tanto humanos, materiales, como financieros, de ahí que se proponga desaparecer las delegaciones de zona sur y norte, en la intención de buscar esquemas conjuntos con otros órdenes de gobierno que hagan posible el aprovechamiento de escalas en las actividades de fiscalización y cobranza, que a su vez simplifica el control de las administraciones de recaudación, por lo que se propone dejar bajo el mando directo del titular de la Dirección de Recaudación a todas las unidades de

recaudación, con lo que se evitan triangulaciones en la comunicación y se elimina el escalón burocrático representado por la obligación de los administradores locales a reportar con los administradores regionales.

La Dirección de Fiscalización de esta misma Subsecretaría crea el Departamento de Comercio Exterior para, mediante convenio con la SHCP, fortalecer acciones encaminadas a facilitar y asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de aquellos causantes que realicen actividades relacionadas con el tráfico de mercancías a través de las fronteras nacionales.

Para la Subsecretaría de Egresos también se proponen algunos cambios dirigidos a mejorar la eficiencia y control del proceso presupuestal, en la Dirección de Contabilidad Gubernamental, el Departamento de Integración Contable se convierte en Departamento de Registro y Conciliaciones y la Dirección de Control del Gasto se denominaría Dirección de Egresos.

Actualmente tanto la Dirección de Control del Gasto como la Dirección de Programación y Presupuesto están estructuradas con un esquema de departamentalización alineado a los pilares del Plan Estatal de Desarrollo que estuvo vigente durante la anterior administración, se propone un nuevo esquema acorde con el modelo de clasificación presupuestaria vigente. Teniendo en cuenta que las clasificaciones presupuestarias incluyen agrupaciones por grandes agregados, -tales como subsidios y transferencias, inversión, gasto corriente-, y que la operación de las partidas de cada uno de estos agregados presupuestales conlleva el mismo trámite, se recomienda integrar departamentos de acuerdo con el criterio de agrupación por procesos, potenciando con ello las ventajas de la especialización y realizar las actividades asociadas a los grandes agregados presupuestales; adicionalmente, para la Dirección de Programación y Presupuesto se sugiere crear el Departamento de Programación dando especial énfasis a una de las actividades sustantivas de la dirección; en la nueva Dirección de Egresos se propone conservar el actual Departamento de Operación como la ventanilla única para recepción de los trámites solicitados por dependencias y organismos.

A la fecha, la Secretaría de Administración y Finanzas es considerada cabeza del sector que agrupa a los siguientes organismos descentralizados: Instituto Catastral del Estado de Sinaloa (ICES), ISSSTEESIN y COCCAF; en la nueva propuesta se sugiere que a dicho sector también se incorporen las instancias que realizan las funciones actualmente desarrolladas por CEAPAS e ISDESOL con el propósito de unificar esfuerzos en materia de capacitación, asesoría y consultoría, mismas que a la fecha se realizan de manera dispersa y con un significativo desperdicio de esfuerzos. Por otra parte, la Dirección de Finanzas llevará a cabo funciones sustantivas relacionadas con la elaboración de estudios de flujo y evaluación financiera; de la

formulación de proyectos de inversión orientados a financiar el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 y sus programas de mediano plazo; así como de otros proyectos multianuales de impacto estratégico en el desarrollo del Estado susceptibles de incluir la aportación de recursos de diferentes órdenes de gobierno.

Por lo que respecta a la Subsecretaría de Administración, ésta habrá de conceder mayor importancia a sus procedimientos, a los insumos, como a los resultados, con el fin de dar un mejor uso a los recursos públicos, incrementar la eficiencia, reducir despilfarros y mejorar la eficacia, con la introducción de reformas flexibles para alcanzar los objetivos en el marco de los convenios como en la dotación presupuestal de servicios compartidos que se proporcionan a las diferentes áreas de la administración pública, así como en la gestión de los recursos humanos, con políticas transparentes, vinculadas a los resultados.

#### **Atribuciones propuestas:**

- Ejercer la política fiscal del gobierno del estado en la esfera administrativa y el manejo de la hacienda pública en los términos del artículo 81 de la Constitución;
- Autorizar cualquier acto o compromiso, previo acuerdo expreso del gobernador del estado, por el que se afecte el patrimonio estatal, excepto en lo relativo a bienes muebles e inmuebles;
- Ejercer las funciones y atribuciones que en materia de administración fiscal federal y municipal contengan los convenios firmados entre la administración pública federal, estatal y municipal;
- Elaborar el proyecto de Ley Anual de Ingresos y Presupuesto de Egresos y someterlo a consideración del Ejecutivo para su aprobación y, en su caso, ser enviado al Congreso del Estado;
- Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que al Estado corresponda, tanto por ingresos propios como los que por ley o convenios le autoricen o asigne la federación o los municipios;
- Elaborar y mantener actualizado el padrón de contribuyentes tanto de impuestos estatales como federales y municipales convenidos;
- Practicar revisiones y auditorías a los contribuyentes, tanto de impuestos estatales como federales convenidos;
- Imponer sanciones por infracciones a las leyes y reglamentos fiscales;
- Llevar el control de la deuda pública del Estado e informar trimestralmente al Ejecutivo sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses;
- Proponer al Ejecutivo la condonación de adeudos fiscales de acuerdo con la legislación de la materia;

- Participar en el establecimiento de los criterios y montos de los estímulos fiscales en coordinación con las dependencias a quien correspondan el fomento de actividades productivas;
- Brindar asesoría a los ayuntamientos en materia tributaria cuando así lo soliciten;
- Custodiar los documentos que constituyan valores y obligaciones del Estado;
- Proporcionar asesoría en materia de interpretación y aplicación de las leyes tributarias que le sea solicitada por las demás dependencias, por los organismos y empresas paraestatales, por los ayuntamientos y por los particulares, y realizar una labor permanente de difusión y orientación fiscal;
- Vigilar que los servidores públicos que manejen fondos del Estado caucionen debidamente su manejo;
- Intervenir en las operaciones en que el Ejecutivo haga uso del crédito público, así como cuando se constituya en avalista de los ayuntamientos, contando, en ambos casos, con la autorización del Congreso del Estado conforme lo establece la Constitución y las leyes aplicables;
- Diseñar, implantar y actualizar un sistema de programación del gasto público acorde con los objetivos y necesidades de las dependencias de la administración pública y asesorar en esta materia a los municipios para la integración de sus programas específicos;
- Autorizar la liberación de recursos relativos a los gastos de inversión de obra pública convenidos con la federación o los ayuntamientos, de obra pública directa y bienes de capital;
- Establecer y concertar las normas específicas, las estructuras programáticas y financieras de los programas operativos y de inversión de las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal. Por lo que se refiere a los programas operativos anuales de las dependencias de la administración pública estatal, previamente deberán ser validados por la dependencia normativa en materia de planeación;
- Establecer las normas específicas para la elaboración del anteproyecto de presupuesto de egresos en lo relativo al gasto de operación e inversión de las dependencias y entidades de la administración pública estatal;
- Presupuestar el gasto en coordinación con las dependencias de la administración pública estatal y asignarlo de conformidad con los programas operativos anuales de cada una;
- Asignar los montos presupuestales contenidos en el presupuesto de egresos aprobado por el Congreso del Estado;
- Ejercer con la participación que corresponda a otras dependencias el gasto de administración y de inversión hacendaría que realice el gobierno del estado, con excepción del correspondiente a los servicios personales, cuidando su eficiente y transparente manejo, así como tener bajo su custodia la comprobación de las erogaciones que realice;

- Establecer y llevar los sistemas de contabilidad gubernamental de la hacienda pública estatal;
- Hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del gobierno del estado, elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con el área competente del Congreso del Estado;
- Atender en un plazo no mayor de 30 días las observaciones que formule el Congreso a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, derivada de la revisión de la cuenta pública del Estado;
- Planear, programar y autorizar los esquemas de financiamiento vía crédito destinados a los municipios para la ejecución de obras de equipamiento urbano y de infraestructura básica de carácter auto recuperable, en los que el gobierno del estado se convierta en avalista solidario;
- Organizar y supervisar el Instituto Catastral, elaborar el plano catastral y el padrón de la propiedad inmueble existente en el estado, que permita valorar los predios para efectos fiscales, de acuerdo con los convenios que con ese objeto se suscriban con los ayuntamientos;
- Intervenir en los juicios de carácter fiscal y administrativo que se ventilen ante cualquier tribunal cuando tenga interés la hacienda pública del Estado o sea parte esta Secretaría en forma directa o por conducto de la entidad que orgánicamente esté facultada para ello;
- Dictar en coordinación con la Contraloría General del Poder Ejecutivo las medidas administrativas sobre responsabilidades de servidores públicos que afecten la hacienda pública del Estado en el ejercicio del gasto;
- Intervenir en el otorgamiento de los subsidios que conceda el gobierno del estado a los municipios, instituciones o particulares, con el objeto de comprobar que la inversión se efectúe en los términos establecidos;
- Administrar y operar los fondos y fideicomisos que sean necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones cuando así lo determine el gobernador del estado;

## 8.2.4. Secretaría de Desarrollo Social

Figura 9. Estructura vigente según reglamento interior

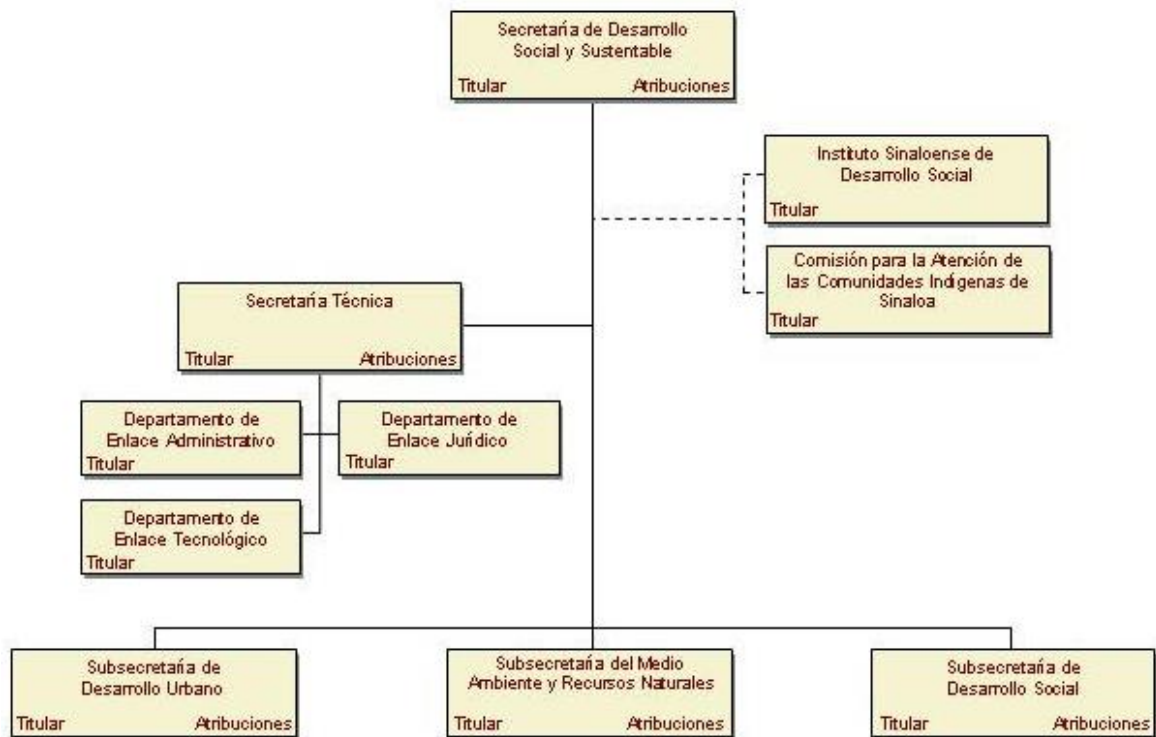
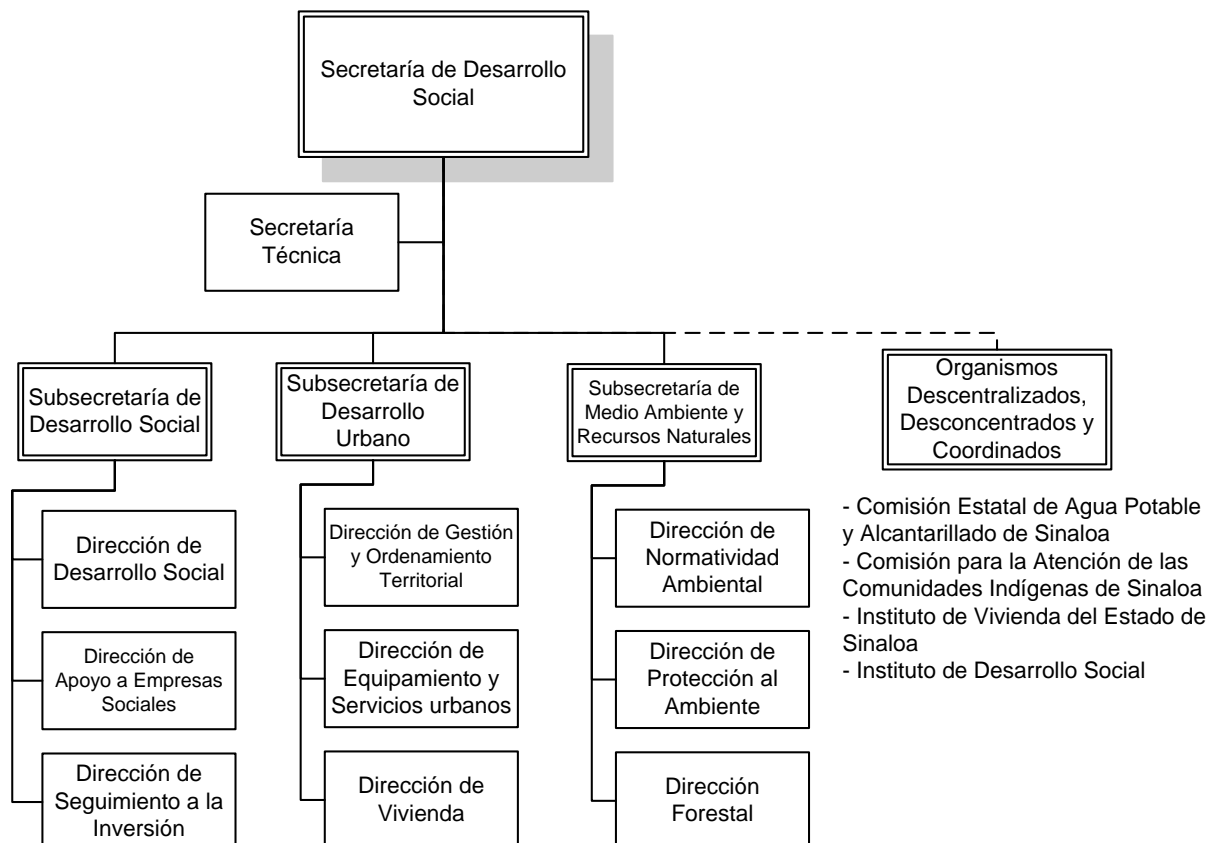


Figura 10. Estructura propuesta



**Misión:**

Promover y desarrollar una gestión orientada a la entrega de servicios ambientales, sociales y económicos a la comunidad, preservando los sistemas naturales, construidos y sociales de los cuales depende la provisión de esos servicios, apoyándose en una estrategia de participación social que permita que los individuos y/o sus organizaciones comunitarias o vecinales puedan potenciar capacidades y competencias, disponer de recursos materiales y naturales, a fin de mejorar los niveles y la calidad de vida de la comunidad.

Construir una cultura de cuidado del medio ambiente y de su importancia en la preservación y mejora de la calidad de vida de los sinaloenses, mediante una política pública de protección ambiental que revierta las tendencias del deterioro ecológico y sienta las bases para el desarrollo sustentable del estado.

Promover, integrar y coordinar la participación de la sociedad organizada en las políticas públicas del gobierno del estado desde una perspectiva solidaria, con el propósito de acercar más a las organizaciones sociales y a las personas en situación de vulnerabilidad a los proyectos que permitan mayores niveles de inclusión social.

**Visión:**

Un estado en el que el tema ambiental sea preocupación de todos y ocupe a la sociedad civil, las organizaciones sociales, los sectores productivos y al gobierno en la protección de nuestros recursos naturales; atacar las causas y efectos de la contaminación en los ecosistemas y preservación de la biodiversidad de la entidad. Un gobierno con renovada capacidad de inclusión que integre al hombre con su entorno social y productivo, que impulse nuevas modalidades de políticas compensatorias a favor de las personas y grupos más vulnerables y desprotegidos para fortalecer el tejido social, reafirmar los lazos comunitarios, y promover proyectos sociales de producción y distribución de bienes y servicios.

**Antecedentes y justificación:**

La Secretaría de Desarrollo Social tiene como antecedentes a la Secretaría de Planeación y Desarrollo, posteriormente Secretaría de Desarrollo Social, Medio Ambiente y Pesca y la actual Secretaría de Desarrollo Social y Sustentable, algunas de cuyas funciones específicas relacionadas con política ambiental y participación social están incorporadas en la presente estructura que se propone.

La transformación de esta Secretaría recoge las experiencias y orientaciones que en los últimos años se han formulado en diversos foros internacionales y nacionales, como la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro en 1992, particularmente la Agenda 21, que es el plan de acción para el desarrollo sustentable al fin del siglo XX; asimismo, la filosofía y el espíritu que recoge la resolución del 28 de junio de 1997 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se advierte que “las tendencias con respecto al desarrollo sostenible son hoy en día peores que en 1992, por lo que la implementación integral de la Agenda 21 es de vital importancia y más urgente que nunca”.

Bajo estos principios, y asumiendo el compromiso de sumarse a las orientaciones que en este campo han adoptado diversos gobiernos del mundo, esta Secretaría asume el compromiso de hacer compatibles el desarrollo social, por un lado, con la protección del entorno, los recursos naturales y la reducción de la huella ecológica.

La consecución de estos objetivos supone la asunción de una responsabilidad compartida por el gobierno estatal, gobiernos locales, ciudadanos y organizaciones sociales y productivas. Se propone así, desplegar políticas eficientes que protejan los espacios libres y la biodiversidad, conseguir niveles óptimos de calidad ambiental, preservar los recursos naturales, fortalecer la cohesión social a través de mecanismos de equidad y participación, potenciar la actividad económica del sector social y la que desarrollen sectores y grupos vulnerables y desprotegidos hacia un desarrollo sostenible, también se pretende ordenar, coordinar, jerarquizar y articular las diversas acciones requeridas para avanzar en materia habitacional dentro de un marco sustentable tomando en cuenta su interrelación con la compleja dinámica de los asentamientos humanos..

El desarrollo social, como objetivo institucional de la Secretaría, se relaciona con la modificación de pautas, hábitos, conductas y comportamientos que imperan en el mundo de la producción, del consumo y de las relaciones sociales, y que sólo es posible a través del más amplio consenso social, en el que pueden y deben participar organizaciones civiles, sociales, ecologistas, asociaciones sectoriales, sindicatos, organizaciones gremiales, empresariales, y no gubernamentales.

La presente propuesta consiste en configurar un nuevo orden en lo económico, ecológico y lo social, de tal suerte que el desarrollo sustentable, con el uso más racional de los recursos naturales, permita niveles de vida adecuados para los sinaloenses. De esta manera, la Secretaría de Desarrollo Social se plantea como una estructura flexible con capacidad de respuesta, preparada para añadir valor público a su quehacer gubernamental. Se articula con tres subsecretarías cuyas funciones suponen una actuación permanente desde la base social, estimulando la organización y la participación de los ciudadanos considerados de manera individual o a través de sus asociaciones

y, al mismo tiempo, con la dinámica necesaria para promover formas de vinculación interinstitucional que permitan obtener y gestionar recursos para proyectos productivos y de integración social.

La Secretaría de Desarrollo Social se concibe como una instancia gubernamental que busca, a través de la participación social, movilizar las fuerzas de la sociedad organizada y de todas las instancias gubernamentales para atender las necesidades urgentes de la sociedad, pero al mismo tiempo se orienta a atender y organizar los grupos en situación de pobreza o marginación, para que mediante el diseño y aplicación de esquemas creativos de inclusión social, desarrollo comunitario, vivienda, proyectos de cooperación social y de conversión, se responsabilicen de su propio desarrollo.

Uno de los rasgos que definen el funcionamiento de los gobiernos en la sociedad moderna es su dificultad creciente para resolver la sobrecarga de demanda social en un contexto de insuficiencia de recursos fiscales. La propuesta de la Secretaría de Desarrollo Social busca contribuir a armonizar la distribución de recursos con las prioridades sociales, alentando una lógica de acción colectiva.

En ese sentido las funciones que se propone desarrolle la Subsecretaría de Desarrollo Social están relacionadas con la operación de los programas sociales originados en el gobierno federal, así como los correspondientes del gobierno del estado estarían a cargo de tres direcciones: la de Desarrollo Social; de Apoyo a Empresas, y la de Seguimiento a la Inversión, apoyadas con tres departamentos de conformidad con su especialidad cada uno de ellos

Ello responde al espíritu de la propuesta social impulsada por el gobernador constitucional del estado durante la campaña electoral, y el compromiso ahora es cumplir las expectativas generadas en la sociedad sinaloense. Se trata, en suma, de incorporar a este proyecto las voluntades individuales en una acción comunitaria que fortalezca los mecanismos de consenso político y social, reconozca la pluralidad de actores, aliente una cultura de reconocimiento recíproco, y genere políticas democráticas de desarrollo.

En atención a los nuevos patrones de urbanización, derivados de los flujos migratorios, los procesos económicos, políticos y sociales, con su correspondiente impacto en los centros urbanos y nuevos asentamientos humanos, obligan al diseño de un nuevo modelo de desarrollo sustentable que dé equilibrio al crecimiento de la entidad, para lo cual se diseña y responsabiliza a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano, mediante tres direcciones: la de Gestión y Ordenamiento Territorial; de Equipamiento y Servicios Urbanos y la de Vivienda,

En esta perspectiva, una variable de gran importancia a considerar es la conservación del medio ambiente, responsabilidad de la Subsecretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que fundamentalmente se aboca a dictaminar el impacto ambiental, razón por lo cual, se propone fortalecer esta función con la readecuación de estructuras y funciones del área a través de tres Direcciones: la de Normatividad Ambiental; de Protección al Ambiente y la Forestal, asumiendo actitudes globales, de modo que el único comportamiento racional pase por la combinación de la economía que se apoya en la eficiencia conforme principios de sustentabilidad.

#### **Atribuciones propuestas:**

- Coordinar las actividades del Grupo Operativo del Comité Estatal para el Aprovechamiento Sustentable de las Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar;
- Promover, concertar y coordinar programas de ecología y apoyar su ejecución con la participación de los municipios y de los sectores social y privado;
- Integrar, en concertación con la sociedad civil y de común acuerdo con los municipios y la federación, programas de regulación, preservación y recuperación ecológica, mejoramiento del medio ambiente y aprovechamiento de los recursos naturales;
- Promover el ordenamiento ecológico general del territorio estatal en coordinación con las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal correspondientes y con la participación de los sectores social y privado;
- Proponer normas y criterios ecológicos para el aprovechamiento de los recursos naturales y para preservar y restaurar la calidad del ambiente, con la participación que en su caso corresponda a otras dependencias;
- Determinar las medidas de protección y restauración ecológica que deberán cumplir quienes exploten y aprovechen recursos naturales en la entidad;
- Impulsar y desarrollar programas de orientación a la población que fomenten una nueva cultura del agua para lograr su aprovechamiento con eficiencia y racionalidad;
- Establecer los criterios ecológicos y las normas de carácter general que deben satisfacer las descargas de aguas residuales para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública, degrade los ecosistemas, en coordinación con las dependencias competentes y con la participación de la federación y los municipios;
- Evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que presenten los sectores público, social o privado y, de acuerdo con la normatividad aplicable, expedir las licencias y permisos en la materia;

- Otorgar concesiones, autorizaciones, dictámenes, resoluciones, constancias y registros en materia de prevención y control de la contaminación ambiental, en los casos de competencia estatal;
- Diseñar normas y, en su caso, ejecutar las acciones que aseguren la conservación o restauración de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad, en particular en situaciones de emergencia o contingencia ambiental, con la participación que corresponda a otras dependencias federales, estatales y municipales;
- Definir y ejecutar la política de desarrollo forestal en el estado;
- Promover acciones tendientes a lograr un mejor aprovechamiento de los recursos forestales con que cuenta la entidad;
- Organizar a la población en situación de pobreza y marginación con una visión integral y humanista de desarrollo social, para que mediante el diseño y aplicación de esquemas creativos de desarrollo comunitario y de proyectos productivos se hagan responsables de su propio desarrollo.
- Movilizar a todas las fuerzas de la sociedad organizada y de todas las instancias gubernamentales, en un esquema de corresponsabilidad y de solidaridad social para dirigir las hacia un número puntual de acciones prioritarias, básicas y estratégicas con alto impacto social en las colonias populares pobres y la población rural.
- Propiciar la participación y compromiso de las instituciones públicas y privadas y, en general, de los integrantes de la sociedad, en el desarrollo social.
- Establecer e implementar estrategias de combate a la pobreza y a la marginación a fin de que los individuos tengan oportunidades de acceder a una vida digna.
- Velar por la atención adecuada a los individuos en situación de vulnerabilidad y brindarles las oportunidades para una vida digna.
- Fortalecer y capacitar en los esquemas, estructuras e instituciones públicas y privadas que propicien un desarrollo integral del individuo y de la sociedad, basado en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, de manera constante y sustentable.
- Establecer, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas de desarrollo social y combate a la pobreza, principalmente en beneficio de grupos, familias e individuos en situación de marginación.
- Diseñar esquemas de participación social, de proyectos productivos y de apoyo a adultos mayores, a personas con capacidades diferentes y a organizaciones no gubernamentales comprometidas con el desarrollo social.
- Impulsar en beneficio de la población de escasos recursos económicos programas en materia de salud, derechos humanos, educación, cultura, de atención a la familia y de atención a la

farmacodependencia, población de migrantes e indígenas, beneficencia pública y privada, así como promover la equidad entre los grupos e individuos vulnerables en coordinación con las instancias competentes.

- Desarrollar acciones y programas tendientes a que la población de escasos recursos económicos acceda a una vida digna.
- Vincular las relaciones en materia de política social con la federación, estados, municipios e instituciones públicas y privadas.
- Gestionar la celebración de convenios con las instituciones públicas y privadas y con las personas físicas y morales que se requieran para el ejercicio de sus funciones.
- Reconocer y estimular las mejores prácticas diversas de organización y participación social en beneficio de la colectividad y en la formulación de políticas públicas.
- Elaborar y administrar los directorios de organizaciones sociales e instituciones.
- Coordinar las relaciones del Gobierno del Estado de Sinaloa con las Organizaciones No Gubernamentales y demás asociaciones civiles ya existentes;
- Estimular y propiciar la participación organizada de la sociedad civil en el desarrollo social;
- Instrumentar estrategias para combatir la exclusión, la marginación social y la pobreza, incorporando a los grupos sociales más vulnerables al progreso social y el bienestar material;
- Desarrollar formas de participación ciudadana en corresponsabilidad con las instituciones gubernamentales;
- Implantar esquemas de colaboración ciudadana que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población de manera constante y sustentable;
- Diseñar esquemas de participación social en proyectos de desarrollo social y productivos en apoyo a adultos mayores, mujeres jefas de familia, niños desprotegidos;
- Desarrollar proyectos para atender los problemas de la población de escasos recursos económicos;
- Coordinar, a solicitud de las autoridades municipales, las gestiones que realicen entre sí y ante el gobierno federal y estatal, con pleno respeto a su autonomía;
- Promover los proyectos tendientes a fortalecer el desarrollo social de los municipios y la participación comunitaria;
- Participar en los comités, consejos y demás órganos de coordinación de la administración pública vinculados con la promoción del desarrollo social;
- Diseñar, coordinar y evaluar los planes y programas del gobierno del estado que promuevan el desarrollo social y el combate a la pobreza, concertando las modalidades y los mecanismos de participación del gobierno federal, los municipios, así como de los sectores social y privado;

- Coordinar, concretar y ejecutar los programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial los grupos indígenas, los pobladores de zonas rurales y colonos de zonas urbanas, para elevar su nivel de vida, con la intervención de las dependencias de la administración pública federal y municipal correspondientes y los sectores social y privado;
- Coordinar, ejecutar y evaluar la política del gobierno del estado para apoyar la formación y fortalecimiento de empresas sociales que involucren a los sectores más desprotegidos de la comunidad;
- Atender los planteamientos de las organizaciones no gubernamentales a través del establecimiento de una ventanilla única y encauzarlos a las dependencias correspondientes;
- Administrar y operar los fondos y fideicomisos que sean necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones cuando así lo determine el gobernador del estado;
- Coordinar y evaluar los institutos para la atención especializada que determine el Ejecutivo, de conformidad con las leyes respectivas, su decreto de creación y lo establecido en este reglamento;

Esta dependencia operará programas tales como:

- Programa para el Desarrollo Social de Micro regiones
- Empleo Temporal
- Estatales por Demanda
- Opciones Productivas
  - Apoyo a la Palabra
  - Apoyo a Empresas Sociales
- Iniciativa Ciudadana
- Jóvenes por México
- Expertos en Acción
- Coinversión Social
- Fortalecimiento y Desarrollo Institucional
- Jornaleros Agrícolas
- Participar en la celebración de acciones concursos para la promoción de vivienda popular;
- Supervisar técnicamente todas las viviendas derivadas del programa de gobierno, que se realicen en la entidad y vigilar el cumplimiento de los contratos relativos en los que el gobierno del estado intervenga;
- Elaborar la documentación necesaria para tramitar el pago de obras contempladas con el Convenio de Desarrollo Habitacional o por inversión estatal directa;

- Formular, dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los programas de desarrollo de vivienda en la entidad;
- Participar en la formulación de los programas de constitución de reserva territorial, de regularización de la tenencia de la tierra e integrar conjuntamente con los municipios y la sociedad los programas de equipamiento urbano e infraestructura básica, así como diseñar estrategias y mecanismos para el fomento de la vivienda;
- Participar en la elaboración, coordinación y evaluación de común acuerdo con la federación y los municipios, de los programas relativos a usos de suelo, abastecimiento y tratamiento de aguas, servicios de drenaje y alcantarillado;
- Promover proyectos de vialidad y de dispositivos para el control del tránsito, su establecimiento y operación en los términos de las leyes respectivas;
- Fungir como instancia asesora y de apoyo técnico a las administraciones municipales para la formulación de planes y programas de fomento a la vivienda;
- Promover de forma permanente con las autoridades federales y locales la mejora regulatoria, y el establecimiento de la ventanilla única de trámites para vivienda y la simplificación administrativa que reduzca los tiempos de respuesta para la autorización de fraccionamientos y edificación de vivienda;
- Formular y evaluar el programa estatal de vivienda, así como los programas que de él se deriven y proponer en su caso las adecuaciones correspondientes;
- Dar seguimiento, evaluar y difundir el desarrollo de los programas federales y municipales de vivienda, así como los compromisos y acciones establecidas en el convenio de coordinación para el desarrollo de la vivienda que suscribe anualmente el Ejecutivo del estado con la federación;
- Promover esquemas de financiamiento, recuperación y revolvencia de recursos destinados a la autoconstrucción, vivienda rural y mejoramiento de vivienda para los sectores sociales más desprotegidos;
- Apoyar las acciones de fomento financiero a la vivienda, principalmente de interés social y popular;
- Mantener una conexión permanente con el Instituto Catastral de Sinaloa y Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y coadyuvar a la modernización y actualización de los mismos;
- Participar en la formulación, promoción y gestión de programas de suelo y vivienda, preferentemente para la población de menores recursos; y,
- Las demás que le confieran las leyes, decretos, reglamentos y acuerdos o que expresamente le encomiende el gobernador del estado o el secretario de Desarrollo Social.

## 8.2.5. Secretaría de Educación Pública y Cultura

Figura 11. Estructura vigente según reglamento interior

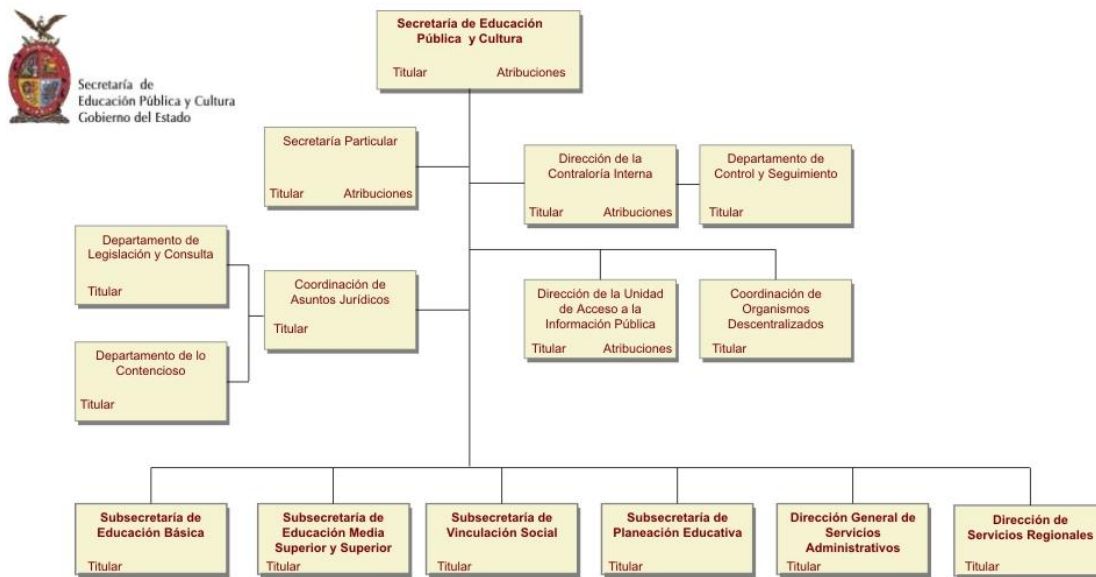
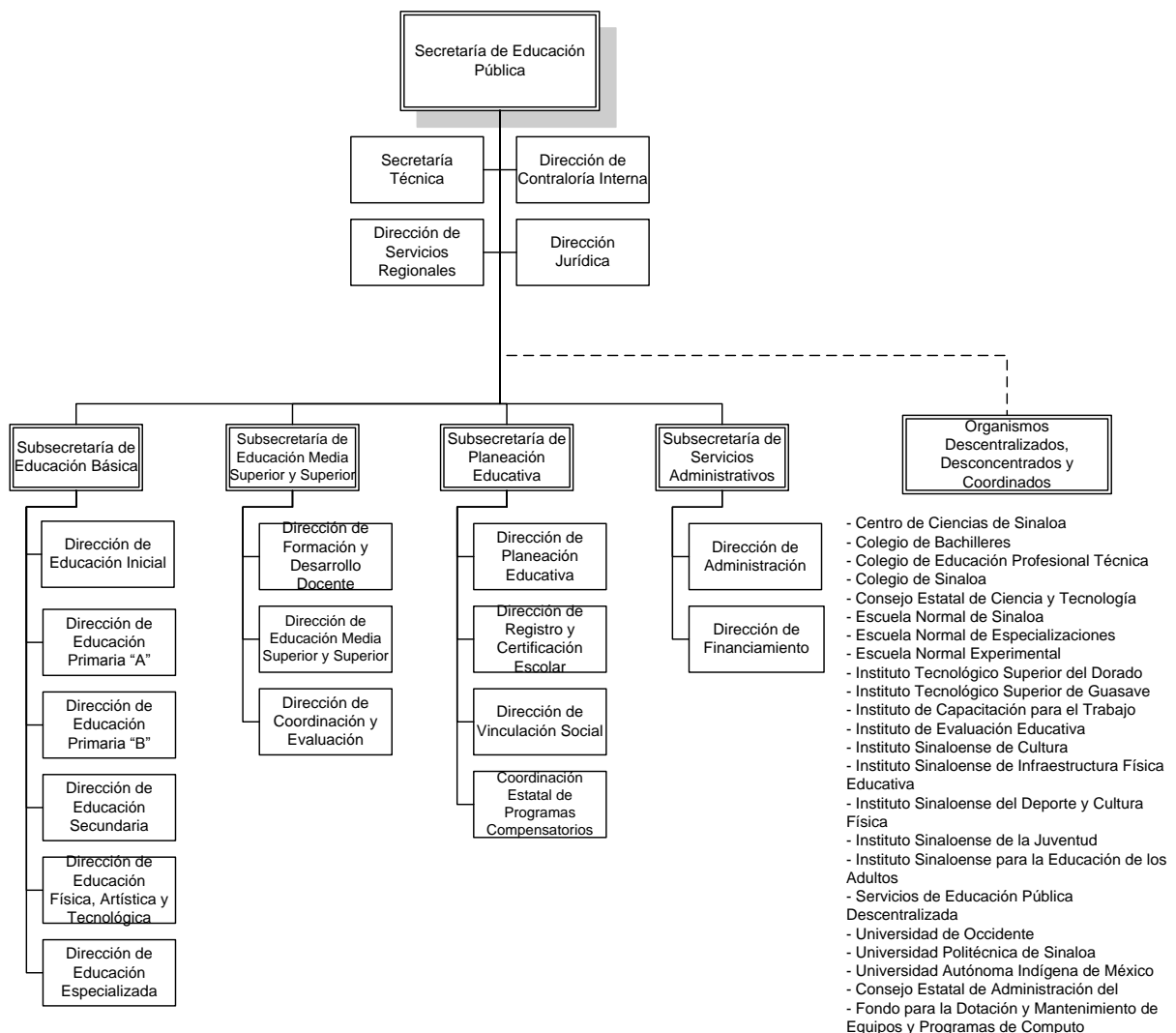


Figura 12. Estructura propuesta:



**Misión:**

Proporcionar servicios educativos de calidad a los sinaloenses que coadyuve en la formación de ciudadanos solidarios, con capacidades creativas e innovadoras, con respeto para sí mismos y sus semejantes, que impulsen el desarrollo integral y sustentable de Sinaloa.

**Visión:**

Una educación para la libertad, que impulse el respeto a los derechos de los demás, que forme las actitudes y aptitudes necesarias para satisfacer los requerimientos materiales y principios morales, promoviendo el equilibrio ecológico, la paz y el desarrollo integral del individuo.

Los valores que orientan la educación en Sinaloa, así como los programas y proyectos que se implementan desde esta Secretaría son los siguientes:

- Educación para la vida
- Educación para la paz
- Educación de calidad
- Educación integral del ser humano

**ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN:**

La Secretaría de Educación Pública y Cultura (SEPyC), en un ejercicio de reordenamiento institucional se transforma para fortalecer sus tareas sustantivas mediante un esquema administrativo de integralidad, de agrupación lógica de sus actividades y programas, orientado a la optimización de los recursos, basado en la productividad y la transparencia y fusionando en lo posible las funciones sustantivas con las de los Servicios de Educación de Sinaloa.

Un diseño organizacional entendible, no sólo para los especialistas y el personal de la Secretaría, sino para la sociedad, para los usuarios de los servicios de educación pública. Para lograr dichos propósitos, en esta nueva etapa del Gobierno del Estado de Sinaloa, se propone rediseñar la estructura organizacional de la actual SEPyC para dar forma a la Secretaría de Educación Pública en atención a que la política cultural fue descentralizada a través del Instituto Sinaloense de Cultura, responsabilizándolo de “establecer y operar las estrategias y mecanismos para investigar, promover y difundir la cultura en todas sus manifestaciones, así como el fomento de la educación artística y la preservación del patrimonio cultural e histórico del estado y la región, con el fin de que los bienes y servicios culturales, estén al alcance de los sinaloenses”. De esta manera, se busca fortalecer sus tareas sustantivas y reagrupar esfuerzos para concentrar todo su talento y recursos a atender con éxito las actividades y los programas prioritarios que la sociedad le demanda.

Para ello, se fortalecen en su estructura las Subsecretarías de Educación Básica y Media Superior y Superior; mediante un esquema de reagrupamiento y focalización de esfuerzos se fusionan la Subsecretaría de Desarrollo Educativo y Vinculación Social a la Subsecretaría de Planeación Educativa.

Los servicios administrativos y tecnológicos se reorientan a atender los asuntos prioritarios de cada una de las áreas de la Secretaría. Se establece una nueva estrategia de desconcentración y flexibilización que permite acercar los servicios a donde se localizan las necesidades y se aprovechan de mejor manera los servicios compartidos administrativos y tecnológicos con que ya cuenta el gobierno del estado.

Para adecuar la denominación de la instancia que presta dichos servicios, la Dirección General de Servicios Administrativos se transforma en Subsecretaría de Servicios Administrativos.

Las tareas de investigación y desarrollo educativo se reubican en el despacho del secretario como componente clave para la toma de decisiones, mientras que las funciones de control, seguimiento y acceso a la información pública se integran también como equipo staff de la oficina del secretario y se benefician al integrarse para responder a las aspiraciones de una administración más eficiente, honesta y transparente.

Adicionalmente, la creación de la Dirección Jurídica para dirigir los trabajos de los departamentos existentes en esta materia, responde a las aspiraciones de orientar a la Secretaría hacia la consolidación de un marco normativo interno eficaz y cumplir con la obligación y el encargo de la sociedad de que los servicios de educación pública y privada se realicen en un marco de eficiencia y apego a la legalidad.

Las dimensiones de la Secretaría de Educación Pública (ya que se dedica a ella más del cincuenta por ciento del presupuesto total del Gobierno del Estado de Sinaloa y prestan sus servicios en la misma más del cincuenta por ciento de los trabajadores al servicio del Estado), obliga a duplicar en ella algunos de los departamentos de Servicios Compartidos como: las direcciones Jurídica; de Recursos Humanos; de Recursos Financieros, Materiales y Servicios Generales, para la atención de la propia Secretaría.

La Coordinación Estatal de Programas Compensatorios, con una estructura de cinco departamentos, se transfiere a la Subsecretaría de Planeación Educativa, con una estructura de tres Departamentos (Infraestructura y Materiales Didácticos, Desarrollo de Recursos Humanos y Fortalecimiento Institucional), prescindiendo de los Departamentos de Administración y Finanzas (sus funciones serán concentradas en la Dirección General Adjunta de Administración y Finanzas) y Secretaría Técnica, cuyas funciones son asumidas por esta Coordinación.

Las Direcciones de Educación Primaria Transferida y de Educación Primaria Estatal, reconvierten sus funciones y sus nomenclaturas. Subsistirán como dos Direcciones diferentes mientras se completa el esquema de transferencia de las áreas que operaba la federación en el ramo educativo. De momento quedan de la manera siguiente:

La Dirección de Educación Primaria Transferida cambia su denominación a Dirección de Educación Primaria “B”, conservando en su estructura los Departamentos Técnico Administrativo, Técnico Pedagógico y el Departamento de Coordinación Estatal de Educación no Escolarizada y transfiriendo los Departamentos de Educación Inicial, Educación Especial y de Educación Preescolar a la Dirección de Educación Especializada.

La Dirección de Educación Primaria Estatal cambia su denominación a Dirección de Educación Primaria “A”, conservando el Departamento de Educación Primaria Estatal, toda vez que las funciones del Departamento de Educación Preescolar Estatal son absorbidos por el Departamento de Educación Preescolar adscrito a la Dirección de Educación Especializada.

La Dirección de Educación Secundaria Estatal transfiere su Departamento de Educación Indígena a la Dirección de Educación Especializada, conservando de esta forma sus Departamentos de: Secundarias Generales; Educación Secundaria Estatal; Secundarias Técnicas y Telesecundarias.

La Dirección de Educación Física, Artística y Tecnológica Estatal, cambia su nombre a Dirección de Educación Física, Artística y Tecnológica. Sus Departamentos de Educación Física Estatal y de Educación Física Transferida se fusionan en un Departamento denominado de Educación Física, que junto con el Departamento de Educación Artística y Tecnológica que substituye al actual Departamento de Educación Artística y Tecnológica Estatal, conforman su nueva estructura.

La Dirección de Formación y Desarrollo Docente cambia el nombre de sus departamentos y reduce su estructura de tres a dos departamentos:

El Departamento de Formación Docente se fusiona al Departamento Administrativo de las IFAD, mismo que cambia su nomenclatura a Departamento de Formación y Actualización Docente.

El Departamento de Coordinación Estatal de Actualización del Magisterio se reconvierte en Departamento de Actualización del Magisterio (CAM).

La Dirección de Educación Media Superior y Superior conserva el Departamento de Preparatoria Abierta y compacta su estructura de seis departamentos a tres, al integrar los Departamentos de Desarrollo Comunitario y de Servicio Social y Extensión Cultural en un departamento denominado Departamento de Educación Comunitaria y al fusionar además , los Departamentos de Educación

Superior y Títulos Profesionales y de Diseño y Evaluación Curricular en otro departamento denominado Departamento de Diseño Curricular y Títulos Profesionales.

En el mismo tenor de aligerar su estructura, esta Dirección prescinde del Departamento de Educación Media e Institutos Técnicos al transferir sus funciones al Departamento de Coordinación con Organismos Sectorizados.

La Dirección de Innovación y Desarrollo Educativo se fusiona a la Dirección de Vinculación Social siendo integrados a esta dirección sus Departamentos de Coordinación de Tecnología Educativa y Creatividad y Desarrollo (Departamento de Innovación y Desarrollo en su nueva denominación), junto al Departamento de Coordinación de Atención a Padres de Familia (Departamento de Atención a Padres de Familia, en su nueva nomenclatura).

Por otra parte, los Departamentos de Difusión Educativa de la Dirección de Innovación y Desarrollo Educativo y de Programas Interinstitucionales y de Servicios Culturales y Apoyo Logístico, pertenecientes a la Dirección de Vinculación Social, desaparecen y sus funciones son absorbidas por la Dirección de Educación Física, Artística y Tecnológica y por la misma estructura de la Dirección de Vinculación Social.

Finalmente, el resultado de dicha fusión permite concentrar los esfuerzos de ambas direcciones, actualmente distribuidos en una estructura de seis departamentos en una estructura compactada de tres departamentos.

La Dirección del Centro Estatal de Investigación y Desarrollo Educativo se reubica al nivel del staff de la Secretaría para facilitar sus tareas de investigación y evaluación educativa más acordes a una visión integral que facilita el cumplimiento de sus propósitos de apoyo y asesoría a toda la estructura de la Secretaría.

La Dirección de Registro y Certificación Escolar reconvierte sus funciones y por lo tanto modifica las nomenclaturas de sus departamentos: el Departamento de Registro y Certificación Escolar Transferido se transforma en Departamento de Registro y Certificación Escolar “A” y el Departamento de Registro y Certificación Escolar Estatal se transforma en Departamento de Registro y Certificación Escolar “B”.

La Dirección de Planeación Educativa permanece sin modificaciones al conservar sus Departamentos de Programación y Presupuesto, Estadística y Estudios y Proyectos.

Se propone que a la actual Dirección General de Servicios Administrativos se le otorga el nivel de Subsecretaría de Servicios Administrativos con dos direcciones: la de Administración y la de

Finanzas, y se reorienta su estructura para focalizar su atención en las tareas que tienen que ver con la administración de los recursos humanos, financieros, materiales y de servicios.

Instituto Sinaloense de Infraestructura Física Educativa (ISIFE) reemplaza al CAPCEES que funcionaba como organismo público descentralizado, y se responsabiliza de la planeación de los espacios educativos.

Por otra parte, la Coordinación Estatal de Carrera Magisterial que opera con dos Departamentos: Comisión Estatal de Escalafón Sección 53 y Comisión Estatal de Escalafón Sección 27, desaparece como tal, sin embargo, sus funciones son asumidas por la estructura de la Dirección de Recursos Humanos. De la misma forma, la Dirección de Sistemas e Informática que opera con cuatro Departamentos (Sistemas, Soporte Técnico, Métodos y Procedimientos y Técnico), desaparece como tal, pero sus funciones se ubican en el apoyo específico requerido por la estructura de la Dirección General Adjunta de administración y Finanzas y, a través de ésta, a toda la estructura de la Secretaría. Este reordenamiento se orienta también a consolidar un mayor apoyo en el esquema de servicios compartidos administrativos y tecnológicos del gobierno del estado.

La Dirección de Servicios Regionales conserva su actual estructura constituida por ocho departamentos.

La Dirección de la Unidad de Acceso a la Información Pública se fusiona a la Dirección de Contraloría Interna, de tal manera que esta Dirección fortalece sus capacidades al contar con los Departamentos de Control y Seguimiento y Acceso a la Información Pública.

Se crea la Dirección Jurídica para integrar las funciones de los departamentos de legislación y consulta y de lo contencioso que venían dependiendo directamente del secretario.

La Secretaría Particular amplía sus atribuciones para participar de las tareas de asesoría, formulación y aplicación en las atribuciones propias del despacho del secretario, tales como vinculación, difusión, coordinación y apoyo de las áreas staff de la Secretaría y para adecuar su denominación a éste nuevo status se identificará como Secretario Técnico.

## 8.7. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

Figura 13. Estructura vigente según reglamento interior

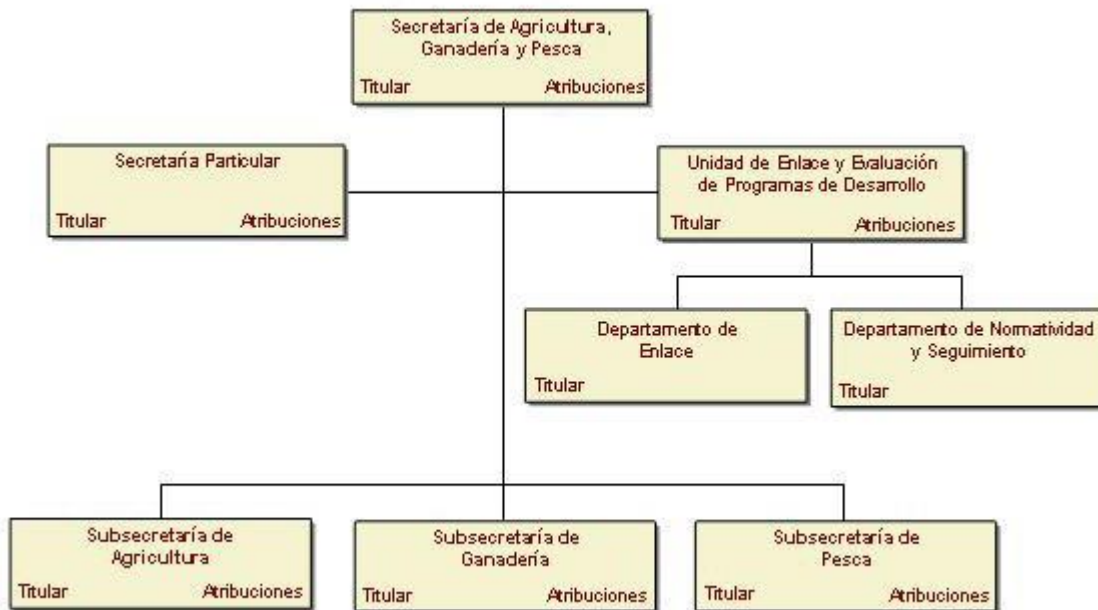
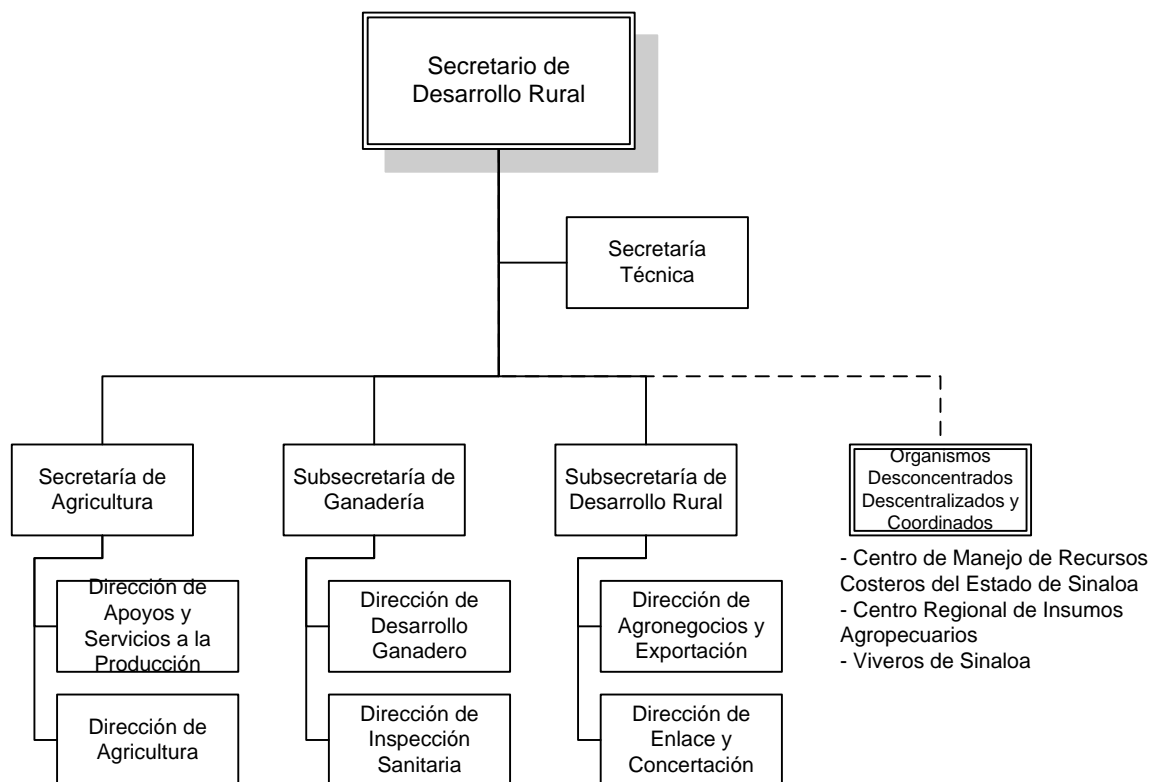


Figura 14. Estructura propuesta



**Misión:**

Con la participación ciudadana y el esfuerzo conjunto de todas las instituciones participantes en el sector, establecer políticas para el desarrollo integral y sustentable de las actividades primarias con el fin de mejorar la productividad y competitividad de la agricultura, la ganadería, la pesca y la acuicultura sinaloenses.

**Visión:**

Un sector agropecuario moderno, plenamente integrado a las cadenas productivas, que mediante la tecnificación eleve permanentemente su rentabilidad y participe ventajosamente en los mercados, ofreciendo a los productores niveles de ingreso satisfactorios.

Una acuicultura eficiente que contribuya a la economía sinaloense ofreciendo empleos permanentes y bien remunerados, al tiempo que facilita una pesquería ordenada y diversificada con niveles de captura sin riesgo para la sustentabilidad.

**Antecedentes y justificación:**

Las actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras han tenido durante décadas una gran importancia en la economía sinaloense, actualmente participan aproximadamente con el 21% del producto estatal bruto (PEB). Durante los últimos años diversas circunstancias han incidido sobre los resultados del sector.

Los precios internacionales de granos y oleaginosas han bajado como consecuencia de los elevados subsidios que reciben los agricultores de los países industrializados, erosionando los márgenes de rentabilidad de la agricultura sinaloense.

La industria azucarera, soporte del cultivo de caña, se ve afectada por la irrupción de productos sustitutos más baratos en la industria de los edulcorantes.

La ganadería ha vivido una expansión importante, evidenciando grandes posibilidades de crecimiento de esta actividad en vinculación con la agricultura.

Las grandes cifras del PIB estatal perfilan en esencia la agricultura de las zonas de riego y la ganadería empresarial; la primera se distingue por estar a nivel nacional entre las más mecanizadas y con escalas más consolidadas; en cuanto a la segunda, se distingue por su buen financiamiento, grado tecnológico e integración. Pero dentro del territorio sinaloense existe también un amplio segmento de productores agropecuarios cuyas explotaciones de temporal rinden beneficios muy

magros, lo que da lugar a pobreza y marginación social que reclaman enérgicas acciones oficiales en la búsqueda de opciones rentables para ese subsector.

Por tanto, la existencia simultánea de explotaciones agrícolas y ganaderas con un grado de desarrollo tan dispar reclama estrategias y acciones claramente diferenciadas, dirigidas a combatir la problemática específica de cada tipo de explotación; tomando en cuenta el rol tan importante que el conocimiento juega en la economía actual, es necesario llevar a las zonas de menor desarrollo relativo, además de los servicios de asesoría y el financiamiento suficiente, los paquetes tecnológicos que hagan posible una reconversión acorde a la vocación productiva de sus tierras y que eleve sustancialmente la productividad y rentabilidad. En cuanto a los productores más integrados a los mercados, deben enfatizarse las acciones para poner a su alcance mayor conocimiento técnico, comercial, financiero y gerencial dentro de un proceso de dotación de capacidades para la realización de negocios, que trascienda las visiones técnico-productivas de las actividades primarias.

La pesca experimenta un desplome en los volúmenes de captura de camarón, la especie de mayor valor comercial; contribuyen a ello el azolve de las zonas naturales de reproducción, la sobreexplotación de la especie y la falta de respeto a las vedas.

En el comportamiento global de la actividad, tales efectos son paliados por el establecimiento de la industria atunera en el puerto de Mazatlán, pero esto tiene poca incidencia sobre la problemática de los cooperativistas dedicados a la captura de camarón y otras especies.

En atención a las privilegiadas condiciones que ofrece el litoral sinaloense para el cultivo acuícola, en años recientes fue creado el Instituto Sinaloense de Acuicultura como organismo descentralizado sectorizado a esta Secretaría. Posteriormente, mediante decreto publicado el 21 de noviembre de 2003, se reforma el reglamento interior de la Secretaría creando la Subsecretaría de Pesca, a la que se subordinan las direcciones de Desarrollo Pesquero y de Acuicultura y Aguas Continentales.

A la luz de los resultados se hace evidente que el quehacer de ambas entidades no se ha consolidado. Merced a tales circunstancias es impostergable tomar medidas para un relanzamiento de esas actividades en el marco de una política pesquera y acuícola más integrada, por lo que el 12 de junio de 2009 mediante decreto se crea el Centro de Manejo de Recursos Costeros del Estado de Sinaloa (CEMARCOSIN).

En busca de nuevas condiciones que hagan posible suficiente competitividad para brindar niveles satisfactorios de ingreso a los participantes en estas actividades primarias, se considera pertinente:

- Brindar a los productores ya integrados a los mercados los medios para que su participación no sea en desventaja, al tiempo que se propician mejores condiciones en el funcionamiento de dichos mercados.
- La vinculación del sector con centros académicos y de investigación acercándole el conocimiento y la tecnología claves para la competitividad.
- Hacer llegar a las unidades de producción rural ubicadas fuera de las zonas de riego, proyectos de reconversión productiva que, incorporando servicios de organización, financiamiento y tecnología, eleven la rentabilidad de las explotaciones.
- Promover condiciones propicias para que las inversiones fluyan a las actividades primarias y cristalicen en agronegocios exitosos.
- Atender al reordenamiento en la captura pesquera y dar un gran impulso a la acuicultura para aliviar la presión sobre la pesquería.

Para lograrlo se propone:

La creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, con la función de formular e implementar las políticas públicas de todo el sector que proporcionen el marco integral indispensable para dar orden y concierto a estrategias y acciones; a esta subsecretaría estarían subordinadas la Dirección de Agronegocios y Exportación, así como la Dirección de Enlace y Concertación.

Esta subsecretaría sería la encargada de encauzar los esfuerzos que tanto instituciones públicas como productores realizan para la inserción de los productos sinaloenses en la nueva geografía de negocios caracterizada por la globalización de los mercados, tales orientaciones se expresarían en acciones dirigidas a concatenar las inversiones, la información y los esfuerzos de los participantes en la actividad, para detonar sinergias que deriven en agronegocios exitosos.

Ante la posibilidad de que los programas pesqueros y acuícolas de la federación sean descentralizados a los estados, así como ante la urgencia de encontrar soluciones a una actividad que tradicionalmente ha sido sustento de un grupo numeroso de la población, desaparecerían la Subsecretaría de Pesca y el Centro de Manejo de Recursos Costeros del Estado de Sinaloa (CEMARCOSIN), se crearía en cambio la Comisión Estatal de Desarrollo Pesquero y Acuícola. Con el fin de brindarle la flexibilidad operativa y financiera necesaria para operar esquemas de inversión y asociación con productores, imposibles de lograr desde las entidades de la administración estatal centralizada, es recomendable que la Comisión propuesta se constituya como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

## 8.2.7. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas

Figura 15. Estructura vigente según reglamento interior:

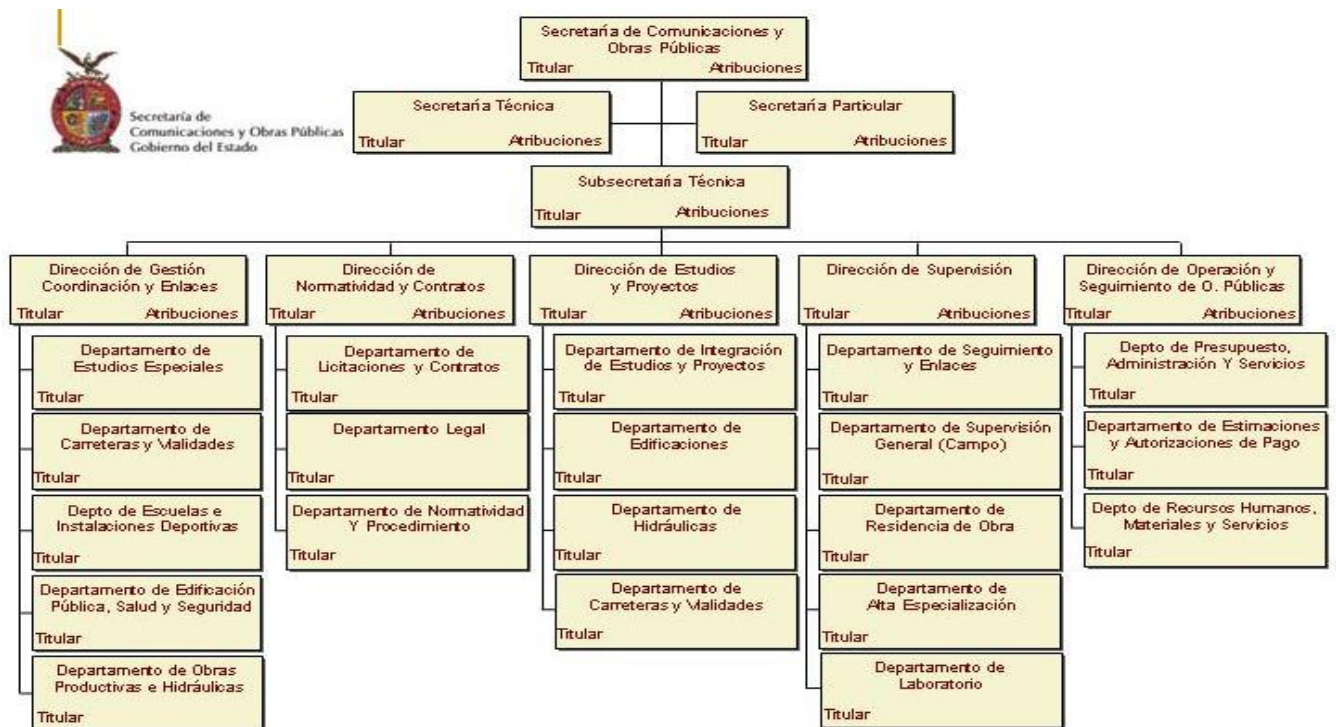
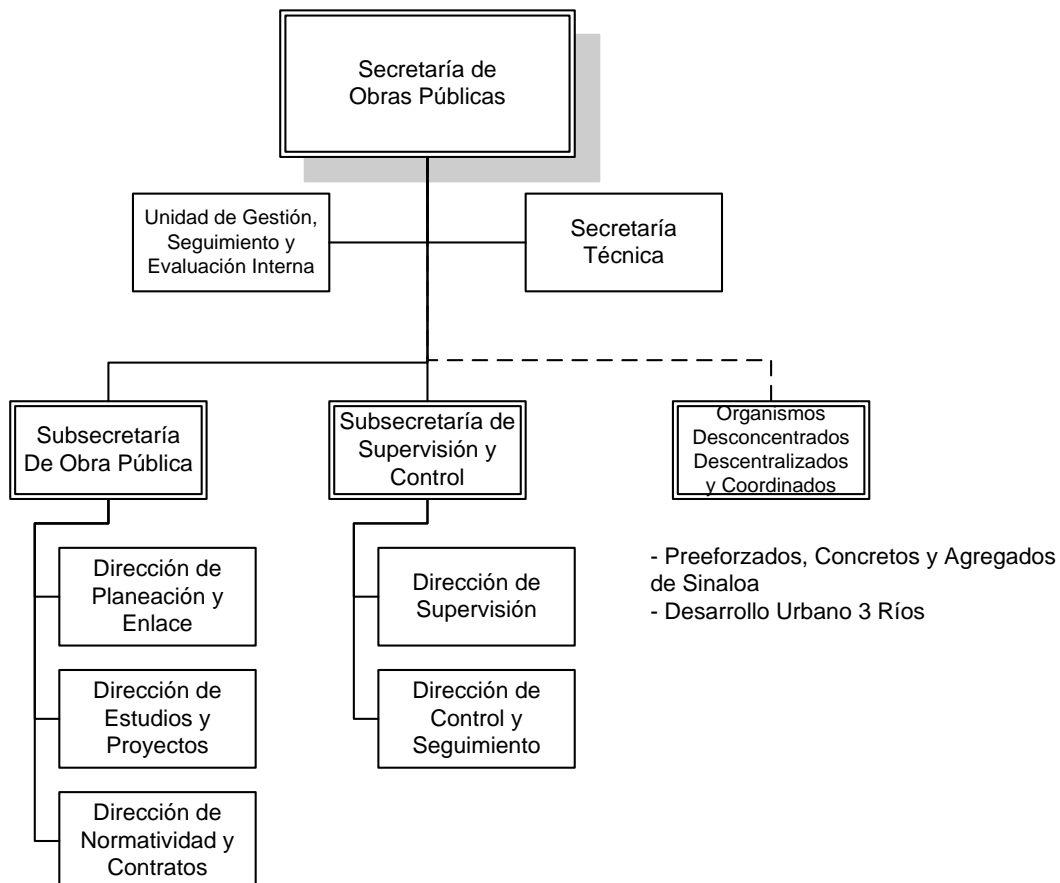


Figura 16. Estructura propuesta:



**Misión:**

Realizar la gestoría y ejecución de la obra pública con base en la planeación y programación sectorial con el fin de satisfacer las necesidades más sentidas y apremiantes de la sociedad en lo correspondiente al ordenamiento, equipamiento y vialidad urbana, así como en la construcción, supervisión y estudios necesarios para la dotación de la infraestructura requerida.

**Visión:**

Garantizar e impulsar el desarrollo de la infraestructura estatal de la manera más transparente en los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución de obras, planes y proyectos, con la finalidad de dar respuesta a las necesidades de la sociedad, en relación a los requerimientos de obras así como en el diseño y equipamiento de las principales ciudades de la entidad.

**Antecedentes y justificación:**

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que entre otras atribuciones tiene fundamentalmente las de construcción, supervisión y normatividad de la obra pública, tradicionalmente ha mantenido una estructura organizacional con una concentración de autoridad vertical, la cual, para lograr su óptimo desempeño, se propone equilibrar su estructura con un sistema de delegación diseñado en forma que permita un mejor cumplimiento de metas y su instrumentación, en atención a su especialidad y distribución de cargas de trabajo, en dos subsecretarías: la de Obra Pública y la de Supervisión y Control, para lograr la integración funcional idónea de la Secretaría al proyecto de gobierno 2011-2016; se propone eliminar las direcciones de Gestión, Coordinación y Enlaces; así como la de Operación y Seguimiento de Obra Pública; por lo cual sus funciones se reconvierten sin afectar las atribuciones de diseño, contratación, control y ejecución de las obras, ya que éstas serán realizadas por las direcciones propuestas de Supervisión, Estudios y Proyectos, y la Unidad de Gestión, Seguimiento y Evaluación Interna.

Asimismo, se recomienda ubicar a nivel staff la Unidad de Gestión, Seguimiento y Evaluación Interna, en virtud de que las funciones de esta área serían básicamente de apoyo a las demás unidades operativas de esta Secretaría.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se recomienda el cambio de nomenclatura y sea denominada Secretaría de Obras Públicas, en atención a que sus actividades están completamente

relacionadas con los estudios, el diseño, los proyectos, la construcción y la supervisión de infraestructura.

## 8.2.8. Secretaría de Seguridad Pública

Figura 17. Estructura vigente según reglamento interior:

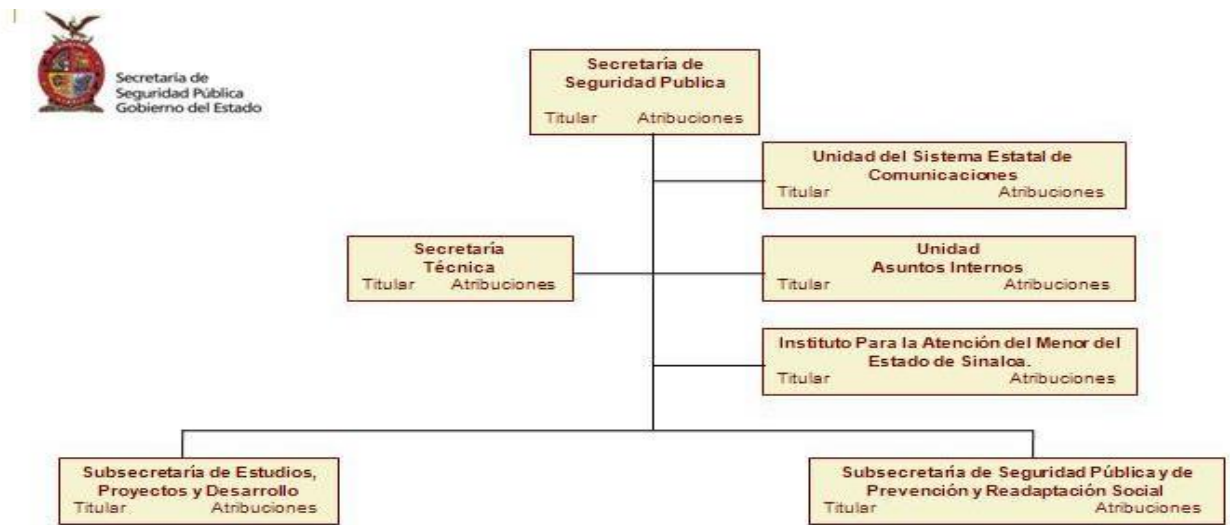
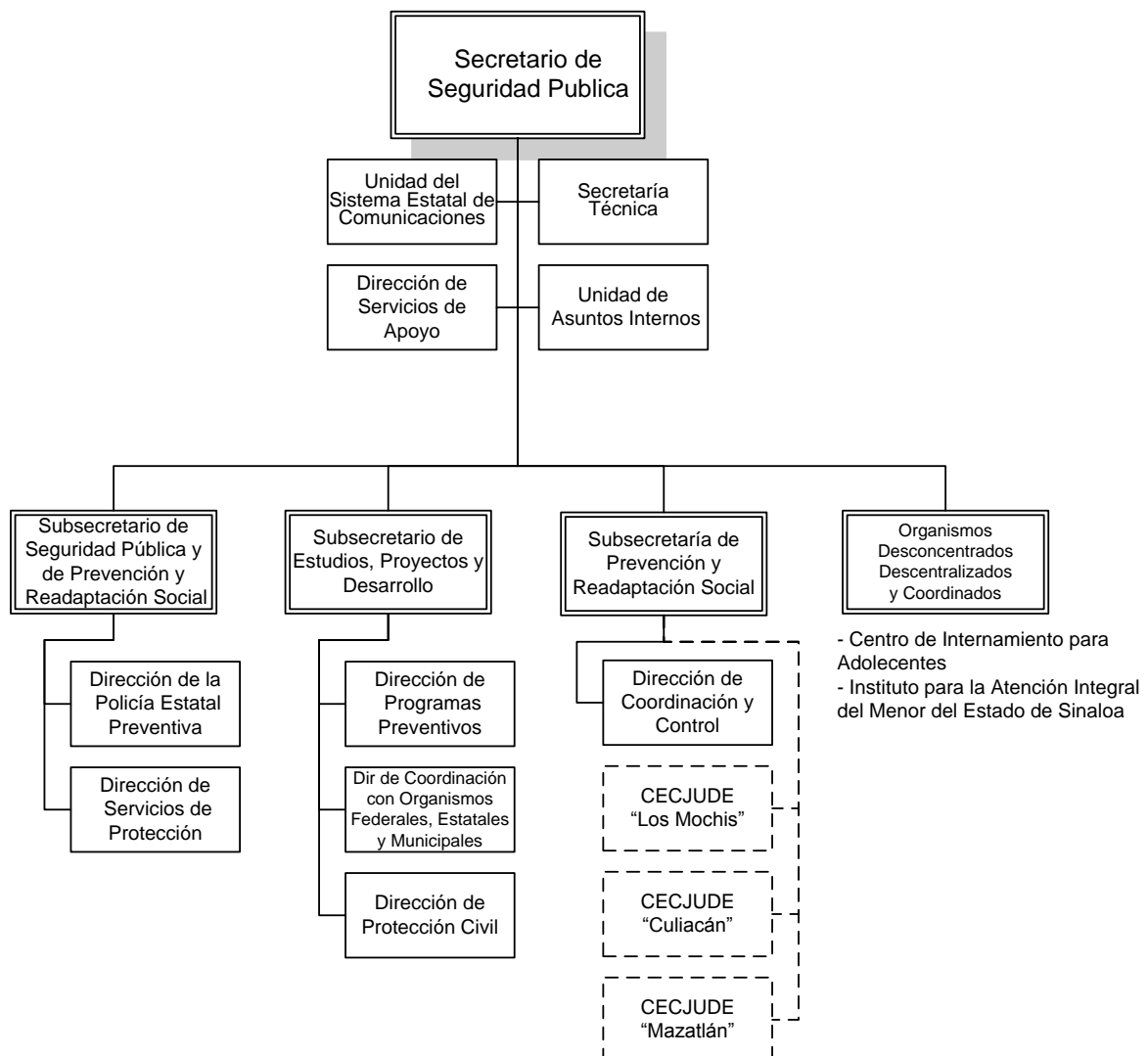


Figura 18. Estructura propuesta:



**Misión:**

Proveer al Gobierno del Estado de Sinaloa de un instrumento integral que le permita ofrecer a la ciudadanía las condiciones necesarias para una convivencia armónica, tendiente a lograr el desarrollo económico del estado, a través de la prevención del delito. Aportar la voz y la visión de largo plazo de la comunidad a los planes y acciones de las autoridades a través de la planeación, coordinación y supervisión, para mejorar el trabajo de las corporaciones de seguridad pública en Sinaloa.

Planear y aplicar el Sistema Penitenciario Estatal como prerrogativa para la readaptación social del delincuente, basado en el artículo 18 de la Constitución General de la República bajo los principios de la educación, el trabajo, la capacitación y la disciplina como medios preordenados para alcanzar la readaptación social y ofertar al delincuente una vida futura sin delitos.

**Visión:**

Crear las condiciones de seguridad pública en el estado que permita recuperar la confianza ciudadana a través del establecimiento y coordinación de programas de prevención del delito, fortalecidos con acciones de participación ciudadana y de profesionalización de los cuerpos de seguridad. Además, fomentar una cultura de legalidad y de protección civil; para ello, los índices de delincuencia e impunidad deberán mantenerse bajos de manera permanente, garantizando así el gobierno el clima de paz y seguridad que merecen y reclaman los sinaloenses. De igual manera, propugna el contribuir a la Prevención y Readaptación Social de los infractores de la ley.

**Antecedentes y justificación:**

El Gobierno del Estado de Sinaloa, por la complejidad de su problemática delictiva ha estado permanentemente presionado a imprimir a esta problemática, no solo un tratamiento prioritario, sino que además, ha tenido que enfrentarla con un enfoque de especialización, innovador y estrechamente vinculado a la sociedad.

De tal manera que se empieza por especializar el tratamiento de la violencia en su fase preventiva con la creación de la Secretaría de Protección Ciudadana en 1993, misma que, mediante una reorientación de sus tareas se transforma en Secretaría de Seguridad Pública en 1999, al mismo tiempo que se fortalecen otras tareas de las instancias de la cadena de seguridad pública como la prevención y la readaptación social. Se pone énfasis en la participación de la sociedad en el combate y la prevención del delito con la creación del Consejo Estatal de Seguridad Pública.

En esta nueva etapa, en la lucha contra la inseguridad pública, lo que se pretende con el reordenamiento institucional de la SSP es concentrar todos los esfuerzos para focalizar aún más las políticas de seguridad pública hoy distribuidas en diferentes instancias del gobierno.

Por lo tanto, la presente propuesta de reordenamiento institucional de la SSP obedece a la necesidad de sumar a sus atribuciones otras que tienen que ver con la formulación y ejecución de políticas y acciones de planeación, prevención y readaptación social.

Lo anterior con el propósito de que esta dependencia cuente con el andamiaje jurídico-administrativo que le permita ajustar su actuación de manera integral, abatiendo al máximo los problemas de descoordinación para actuar atendiendo el concepto amplio de seguridad pública, que comprende no sólo los programas de prevención del delito, sino también el concepto de readaptación social, contando con el apoyo de instrumentos valiosos de tecnología y planeación equilibrado con un fuerte enfoque de participación ciudadana.

## 8.2.9. Secretaría de Desarrollo Económico

Figura 19. Estructura vigente según reglamento interior:

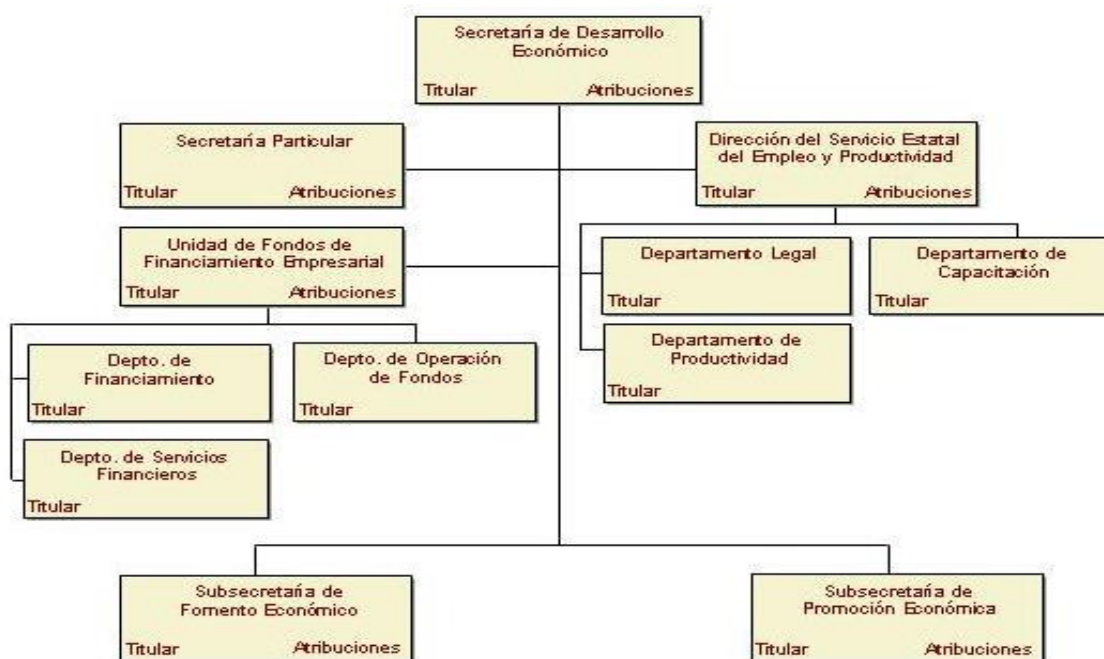
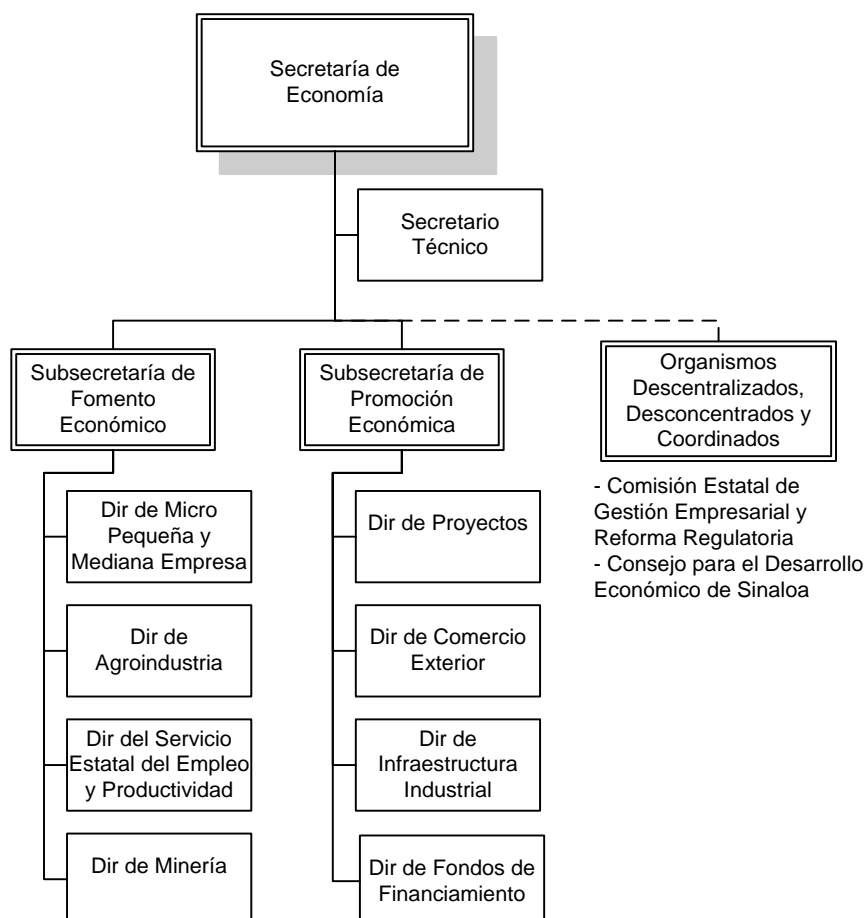


Figura 20. Estructura propuesta



**Misión:**

Alentar y apoyar de manera selectiva y subsidiaria a los agentes económicos para la generación de más y mejores empleos con estrategias donde la innovación, la incorporación del conocimiento a los procesos de negocio y la integración de cadenas productivas conduzcan al incremento constante del valor agregado y la competitividad de los productos y servicios sinaloenses.

**Visión:**

Ubicar a Sinaloa en una posición de liderazgo económico sustentada en el aumento creciente de valor agregado a su producción primaria, la diversificación productiva, la integración de productores sinaloenses a las cadenas de valor y el desarrollo de ventajas competitivas sostenibles.

**Antecedentes y justificación:**

Mediante publicación del Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” Edición Especial N° 1 de fecha 1° de enero de 1993, es emitido el Reglamento Orgánico de la Administración Pública que da vida a la Secretaría de Promoción Económica y Fomento Industrial, cuyas atribuciones fueron la promoción de las actividades ubicadas en los sectores secundario y terciario de la economía.

El día 18 de enero de 1995 se publican reformas al Reglamento Orgánico que suprimen la Secretaría de Promoción Económica y Fomento Industrial, al tiempo que cambian la denominación y atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Pesquero para convertirla en la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Promoción Económica, así, las políticas de desarrollo de los tres sectores de la economía quedan a cargo de una sola dependencia.

La etapa actual en las políticas estatales de desarrollo económico puede decirse que se inicia el 2 de febrero de 1996, cuando en atención a la envergadura y complejidad de las escalas del sector primario sinaloense se decide asignar a otra dependencia las políticas relativas a las actividades industriales y de servicios, ese día son publicadas en el Periódico Oficial reformas al Reglamento Orgánico que cambian la denominación y atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Promoción Económica para convertirla en la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, asimismo, se incorporan las adiciones al reglamento que crean la Secretaría de Desarrollo Económico; otros eventos relevantes en la configuración del actual escenario fueron la creación del CODESIN el 10 de abril de 1996 y la promulgación de la Ley de Fomento a la Inversión el 27 de noviembre del mismo año.

En este proceso de cambio que estamos viviendo, en el que los efectos de la economía global nos impactan, se tienen que hacer las adecuaciones estructurales pertinentes para responder a sus efectos; en atención a ello, se presenta la actual propuesta de la Secretaría de Economía, misma que pretende, en un marco de racionalidad, una reestructuración interna dirigida a ofrecer al sector productivo los apoyos institucionales que les permitan confrontar en condiciones ventajosas a sus principales competidores nacionales e internacionales, así como el acceso a nuevos capitales, tecnologías y mercados. Dicha propuesta se integra con dos subsecretarías: de Fomento Económico y la de Promoción Económica.

La Subsecretaría de Fomento se reorienta a apoyar en la problemática que cotidianamente enfrentan las unidades productivas en operación; conserva las direcciones de Micro, Pequeña y Mediana Empresa para aterrizar los programas federales en operación; la Dirección de Valor Agregado actual cambia a la de Agroindustria, que busca más que un cambio de denominación, un nuevo enfoque estratégico sobre el potencial subyacente en la cuantiosa producción agropecuaria sinaloense; y la de Minería, que intenta conservar la dinámica mostrada por el ramo minero, en tanto que la Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad actualmente ubicada en el nivel staff, puesto que no es una unidad que proporcione servicios al despacho de Secretario, se reubica en esta subsecretaría.

La Subsecretaría de Promoción Económica se recomienda desarrolle preferentemente aquellas actividades orientadas a los objetivos mediatos, tales como los relacionados con la infraestructura, la consolidación y diversificación de fuentes de financiamiento y la presencia de productos sinaloenses con la apertura de nuevos mercados; para ello, contaría con las direcciones: de Proyectos; de Comercio Exterior; de Infraestructura Industrial y la de Fondos de Financiamiento; esta última sería la actual Unidad de Fondos de Financiamiento Empresarial, que se reubicaría por las mismas razones que la Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad.

## 8.2.10. Instituto Sinaloense de la Salud

Figura 21. Estructura vigente según reglamento interior

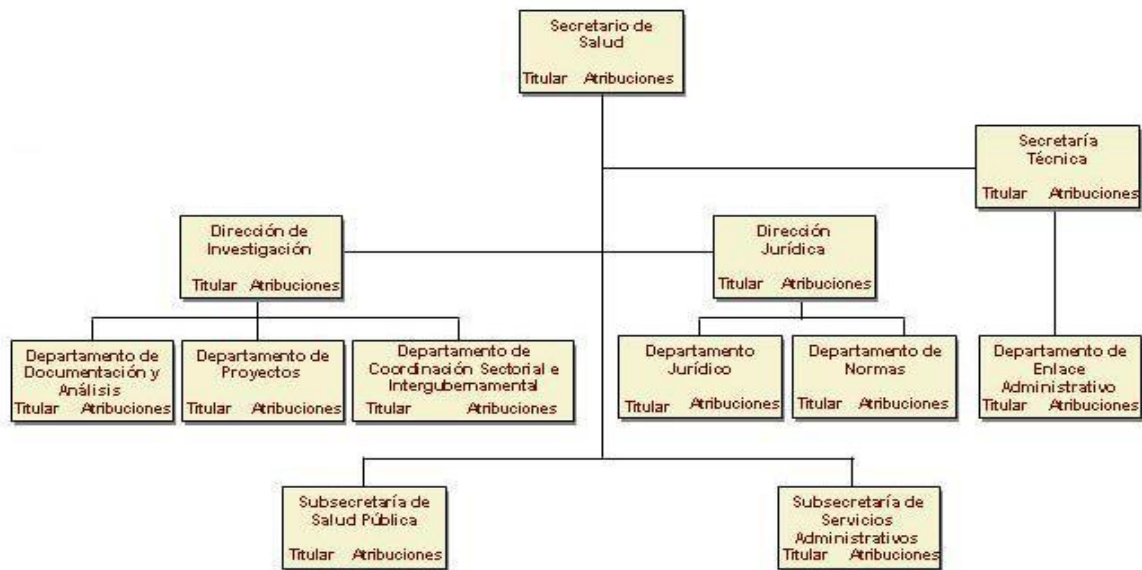
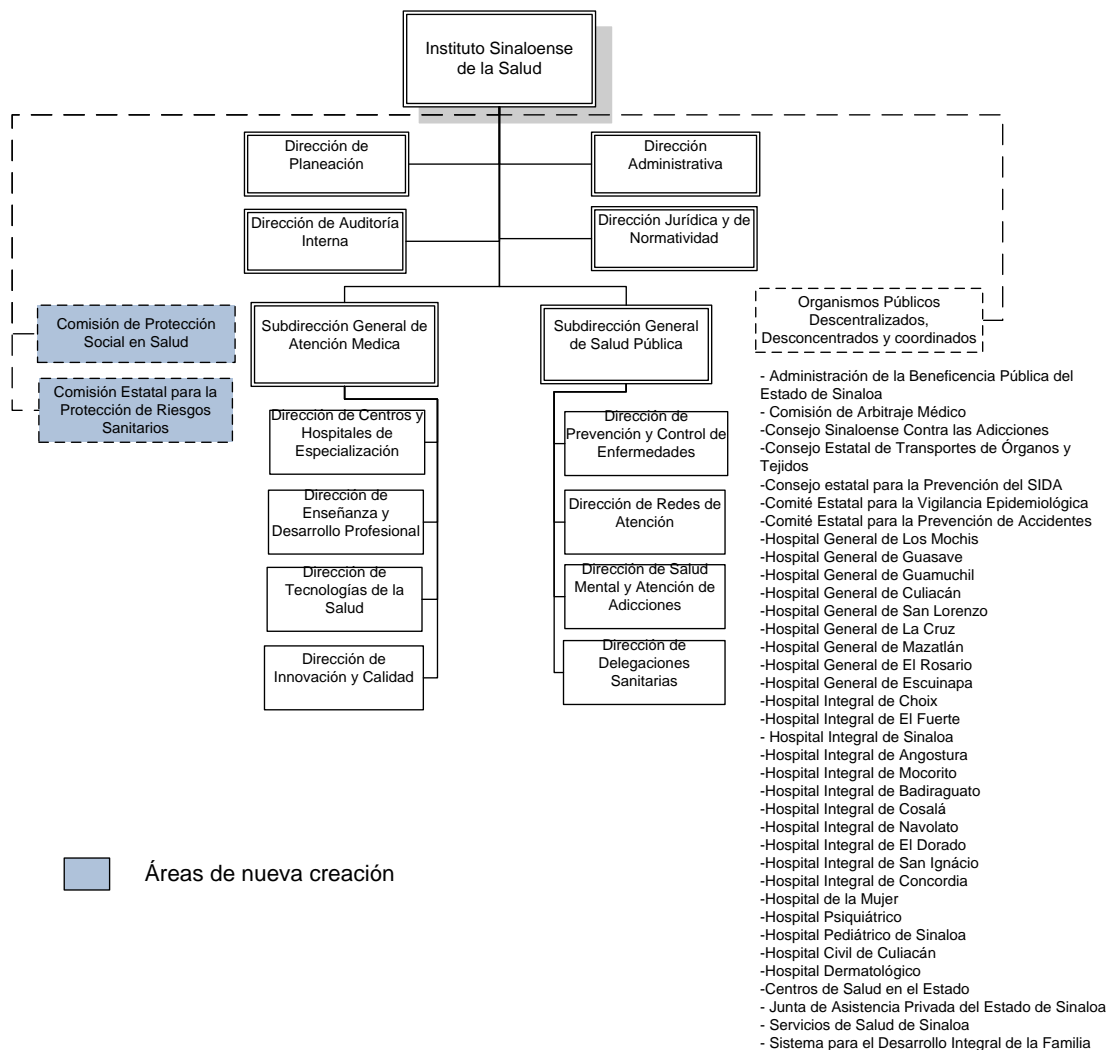


Figura 22. Estructura propuesta:



**Misión:**

Elevar continuamente el nivel de salud y calidad de vida de los habitantes implementando los servicios de salud en todos los ámbitos del estado como principal motor del desarrollo físico, psicológico y social de los individuos.

Con este propósito se unirán los mayores esfuerzos de esta institución de salud para brindar a la sociedad sinaloense los mejores servicios de promoción, educación y prevención de salud; la regulación de los servicios y fomento sanitario; normar y coordinar a las instituciones que integran el sistema estatal de salud y el fomento, regulación y participación de la sociedad en materia de salud.

**Visión:**

El continuo proceso de desarrollo de los recursos humanos y de infraestructura de esta institución, generaran la sensibilidad y capacitación del personal necesarias para el cumplimiento de su alta responsabilidad social.

Este proceso permitirá alcanzar los indicadores en materia de salud necesarios para incrementar la esperanza de vida de cada sinaloense; abatir la mortalidad asociada con la pobreza y la ignorancia; desarrollar programas y tecnología médica de punta; y aumentar la percepción y participación de la sociedad en los programas de salud.

**Antecedentes y justificación:**

La génesis del actual Sistema Nacional de Salud se remonta a la década de los cuarenta con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). A partir de esa década se inicia en nuestro país un modelo institucional de atención social que busca implantar una política de salud de manera estratégica e integral.

Se buscó con ello incorporar a la clase trabajadora y a la población abierta a los modelos de seguridad y asistencia social. Sin embargo, la población subempleada o en la economía informal quedó excluida.

La insuficiente cobertura por parte del IMSS y SSA de la población marginada, propició que dicha población se constituyera en objetivo central de la política de seguridad social. Esta escasa cobertura exhibió la complejidad y dificultad para normar y coordinar a esas instituciones.

En este escenario, durante la década de los setenta se puso de manifiesto la dualidad de competencias y atribuciones entre la seguridad social y los servicios asistenciales. Razón por la cual, se inició durante 1983 los primeros esfuerzos para descentralizar los servicios de atención para la población objetivo.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, se reconoce la necesaria descentralización de los servicios de salud, con el argumento de garantizar que las regiones, los estados y los municipios asuman decisiones y responsabilidades en el uso y destino de los recursos financieros, humanos y materiales para acceder a un sistema de salud que atienda con equidad, oportunidad y calidad.

En el estado de Sinaloa, el 20 de agosto de 1996 se firmó el Acuerdo de Descentralización Integral de los Servicios de Salud, instrumento por medio del cual se distribuyeron responsabilidades, recursos y decisiones entre la federación y el gobierno estatal.

Mediante decreto del 23 de octubre de 1996 se creó el Organismo Público Descentralizado denominado “Servicios de Salud de Sinaloa”, el cual define las políticas en la materia, sujetándose a lo dispuesto por la Ley General de Salud y la legislación vigente en el estado. Este organismo posee personalidad jurídica propia, cuenta con órganos de gobierno y administración y tiene a su cargo la administración de los recursos que aportan el gobierno federal y estatal. Su objetivo es prestar servicios de salud a la población abierta en el estado, en cumplimiento de lo dispuesto por las Leyes General y Estatal de Salud y por el Acuerdo de Coordinación.

Este proceso provocó el fortalecimiento del Sistema Estatal de Salud y generó la articulación funcional con las instituciones del sector. Estas acciones vinieron a consolidar logros muy importantes para mejorar los niveles de salud de la población sinaloense, y permitieron mediante el diseño de una política de salud brindar atención médica eficiente y oportuna, fomentando al mismo tiempo la cultura de la medicina preventiva. Es así como, actualmente, nuestra entidad presenta avances importantes en indicadores que son de un gran impacto en la salud de la sociedad sinaloense.

En este contexto, la actual administración pública estatal tiene como estrategia el diseño de políticas de salud:

- Que tiendan a prevenir, detectar y controlar los factores de riesgo que afectan la salud de los sinaloenses, fortaleciendo la educación y fomento a la salud para que los sinaloenses cuenten con una mejor calidad de vida. Para intensificar las acciones relacionadas con la identificación, delimitación y estratificación de las regiones y áreas en el Sector Salud se realizarán diversas

acciones para fortalecer los factores protectores, disminuir, atenuar o modificar los factores de riesgo que eviten la presencia de enfermedades, aplicando criterios de riesgo epidemiológicos, ecológicos y demográficos.

- Que prioricen la regulación, control y el fomento sanitario en la entidad. Para ello, el desempeño de las autoridades de salud será un fiel reflejo del compromiso de corresponsabilidad permanentemente entre los tres órdenes de gobierno y la comunidad, con el fin de proteger, promover, restaurar y conservar la salud pública. Así como articular las acciones de las unidades normativas con las operativas y con los servicios de epidemiología y de atención médica en un esquema de vinculación estrecha para prevenir e incidir en forma directa y permanente sobre los programas prioritarios de salud.
- Que capaciten a maestros y alumnos de todos los niveles a través de cursos y talleres con la finalidad de mejorar las condiciones de salud de los escolares mediante el fomento de valores y conocimientos; desarrollar habilidades y destrezas para el auto cuidado de la salud, la detección de conductas de riesgos e insistir en inculcar la práctica de estilos de vida saludable en lo individual, familiar y social.

Se demuestra, así, que el Gobierno Constitucional del Estado de Sinaloa considera que la salud es un derecho social y fundamental de todo ser humano y requisito indispensable para elevar su calidad de vida. El mejoramiento de la salud como un objetivo social de todos los sectores es el motor que impulsa el desarrollo económico y el bienestar social de la población.

De esta manera, la creciente y cada vez más compleja demanda de servicios de salud pública obliga al gobierno del estado a implementar eficientes programas de salud que respondan a la estructura demográfica del estado. Esta responsabilidad está relacionada con el diseño de políticas en materia de salud que respondan a las necesidades de la sociedad sinaloense.

Por lo anterior, debido a la progresiva importancia que reviste la coordinación de esfuerzos entre las áreas de la Secretaría de Salud que fueron creadas originalmente con recursos del Gobierno del Estado de Sinaloa, con aquellas entidades del mismo sector cuyo funcionamiento se identifica con los Servicios de Salud de Sinaloa, se propone contar con una estructura administrativa en la cual se unifiquen dichas áreas a fin de evitar duplicidades y lograr el mayor rendimiento posible de los recursos financieros, materiales y humanos de que se dispone.

Esta propuesta tiene la virtud de compactar las funciones que en materia de salud realizan la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado y los Servicios de Salud de Sinaloa, evitando la dispersión de esfuerzos y la subutilización de recursos disponibles.

Por lo anterior, se recomienda la creación del Instituto Sinaloense de la Salud, que lo presidiría un Director General y su estructura organizacional se integraría con 2 Subdirecciones Generales: la de Atención Médica, integrada con cuatro direcciones: la Centros y Hospitales de Especialización; la de Enseñanza y Desarrollo Profesional; la de Tecnologías de Salud y la de Innovación y Calidad; la Subdirección General de Salud Pública, integrada por cuatro direcciones: la de Prevención y Control de Enfermedades; la de Redes de Atención; la de Salud Mental y Atención de Adicciones y la de Delegaciones Sanitarias.

A su vez, el Instituto contaría con cuatro áreas de apoyo a nivel Staff: la Dirección de Planeación; la Dirección Administrativa; la Dirección de Auditoría Interna y la Dirección Jurídica y de Normatividad.

Las anteriores subsecretarías sustituirán a la Subdirección General de Salud y Subdirección General de Coordinación y Apoyo a la Salud, fusionándolas con las subsecretarías de Salud y de Servicios de Salud. Asimismo, se crean 13 direcciones: Asuntos Jurídicos; Recursos Humanos; Finanzas; Recursos Materiales y Servicios Generales; Tecnología de la Información; Atención Médica; Prevención y Control de Enfermedades; Regulación y Fomento Sanitario; Salud Mental y Atención a Adicciones; Planeación; Innovación y Calidad; Protección Social en Salud; y Secretaría Técnica.

El Instituto Sinaloense de la Salud (ISS) se propone sustituya a la actual Secretaría de Salud y al Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud del Estado, con el propósito de evitar duplicidades y evitar conflictos de intereses o tensiones entre el que implementa el programa y el que lo opera, en detrimento de los usuarios con sus controvertidos impactos en su costo de operación y en sus magros resultados.

La creación del Instituto permite avanzar contra situaciones que la propia burocracia impone, dando fin a la pugna entre las actuales instituciones de salud, proporcionando la plataforma para asumir el liderazgo a seguir en las pautas de salud en política pública, y la voluntad de trabajo de quien encabece la salud en el estado, sin cuestionamientos, como un espacio a la creatividad y a la productividad, al introducir incentivos para que el personal de todos los niveles sea más productivo y proporcione mejor trato a los usuarios.

La propuesta que se presenta, significa, además, una importante reducción en el gasto administrativo y se otorga base científica a las políticas públicas, con una de las ventajas más representativas, la flexibilidad y disposición del flujo de fondos federales, sujetos a una medición y evaluación más minuciosa, y en consecuencia más transparente.

En síntesis, la propuesta en esta dependencia consiste en sumar recursos disponibles en recursos humanos, materiales y financieros que actualmente son destinados al funcionamiento administrativo de los Servicios de Salud de Sinaloa y de la Secretaría de Salud, los cuales reflejan duplicidad de funciones originadas por la carencia de un modelo único complementario para su funcionamiento, es decir, sumar esfuerzos de ambas instituciones para generar economías que permitirán solventar requerimientos financieros necesarios, y efficientar sus estructuras y procesos y procedimientos de trabajo para una mejor prestación de servicios de salud en Sinaloa.

## 8.2.11. Secretaría de Planeación e Innovación Gubernamental

Figura 23. Estructura vigente según reglamento interior:

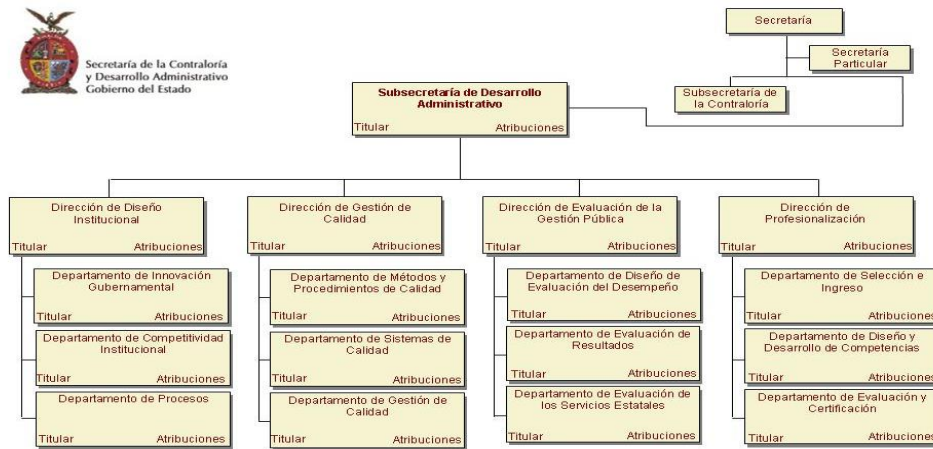


Figura 24. Estructura vigente según reglamento interior:

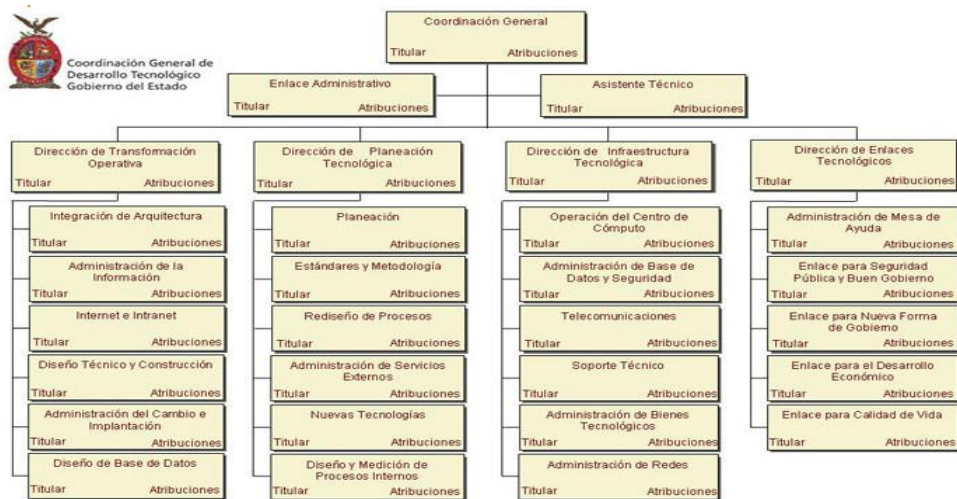
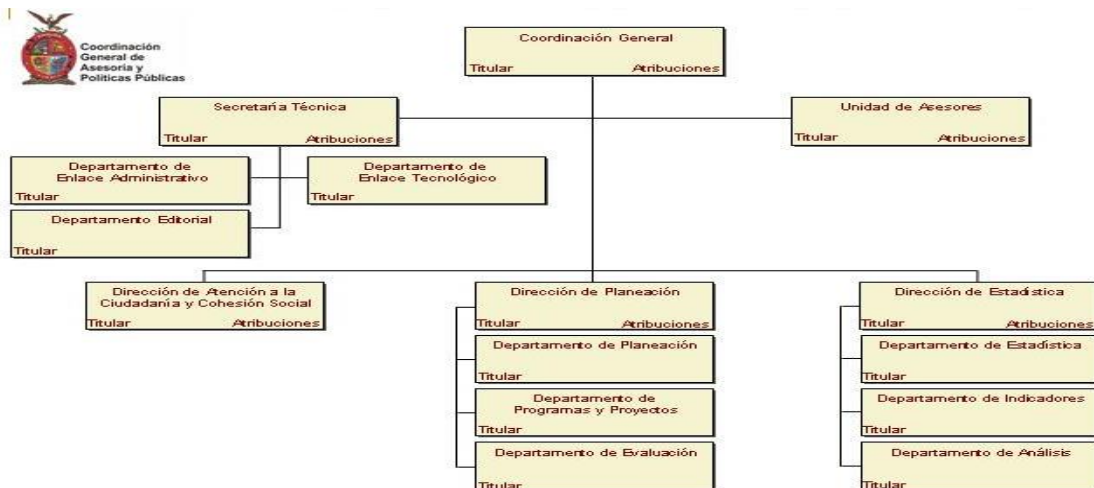
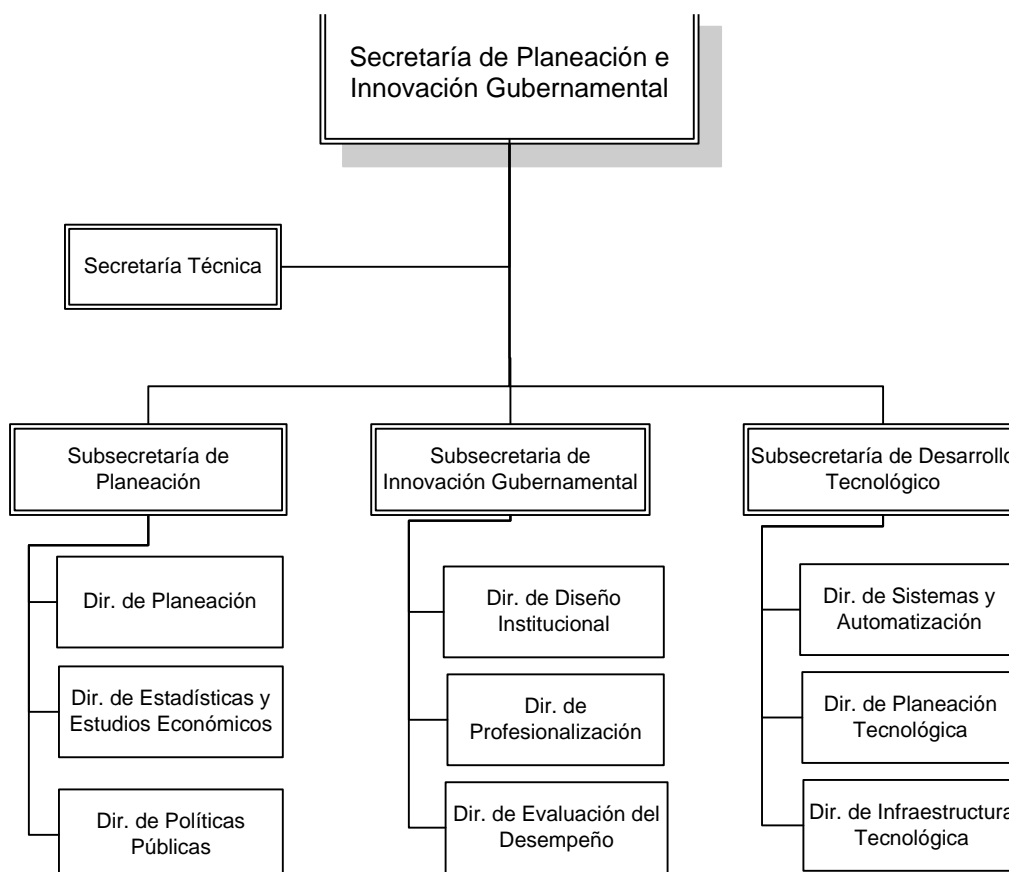


Figura 25. Estructura vigente según reglamento interior:



**Figura 26. Estructura propuesta de creación:**



**Misión:**

Llevar a cabo el proceso de planeación del desarrollo estatal de acuerdo con las necesidades y aspiraciones de la población expresadas en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas sectoriales; su seguimiento y evaluación con base en indicadores, y coadyuvar al mejor desempeño de la administración pública estatal desde un enfoque innovador sobre estructuras organizacionales flexibles y sus bases normativas, procesos y sistemas; implantar modelos técnico-administrativos para lograr una administración pública moderna y eficaz con servidores públicos profesionales y comprometidos con el desarrollo estatal.

**Visión:**

Una administración pública estatal en la que los procesos de planeación, innovación y evaluación se constituyan en elemento clave para traducir en resultados tangibles y satisfactorios los propósitos definidos en planes y programas, al tiempo que mediante procesos de mejora se brinda servicios de alta calidad al ciudadano.

**Antecedentes y justificación:**

Respecto a los antecedentes de la función desarrollo administrativo cabe señalar que el Reglamento Orgánico publicado el 12 de enero de 1981, mismo que deroga al publicado el 21 de abril de 1975, se distingue no sólo por ubicar por primera vez a nivel de secretaría las funciones de carácter administrativo encargadas tradicionalmente a la Secretaría de Gobierno, sino además, porque introduce de manera original el concepto de mejoramiento de las estructuras de la administración pública estatal y su servicio al público, a través de la elaboración del Manual de Organización de la Administración Pública y de los manuales de Organización, de Procedimiento y de Servicios al Público en cada dependencia.

Sin embargo, tan sólo habían transcurrido cuatro meses de la puesta en marcha de dichas disposiciones cuando mediante decreto expedido el 6 de abril de 1981, las referidas funciones sustantivas pasaron a ser responsabilidad de la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería, considerando que se trataba con ello de precisar y actualizar las disposiciones del Reglamento Orgánico.

Como consecuencia de las reformas anteriores y de acuerdo con una nueva atribución que se le otorga, la Secretaría de Administración sólo seguiría teniendo participación directa en el proceso de modernización administrativa como una instancia de orientación y captación de sugerencias y quejas al servicio de la ciudadanía.

Cinco años después de que la Secretaría de Administración fue suprimida de la estructura del gobierno del estado, se expide el decreto del 9 de enero de 1987 que contiene un nuevo Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, éste se distingue por reincorporar a la estructura de la administración pública estatal a la Secretaría de Administración, con atribuciones que la ubican como la instancia responsable de las tareas de modernización administrativa. Aparecerá, por primera vez de manera explícita, el concepto de “simplificación administrativa” como una técnica de modernización administrativa; aunado a esto, se avanza en los conceptos de integridad, coordinación y corresponsabilidad, al proponerse como uno de los objetivos desarrollar un Programa de Servicio Civil de Carrera y la creación de una Comisión Interna de Administración y Programación.

En 1993, el decreto que reforma, adiciona y deroga varios artículos del Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, deja intacta las atribuciones de la Secretaría de Administración en materia de modernización administrativa, sin embargo, para 1995 se suprime la Secretaría de Administración y sus atribuciones en materia de simplificación administrativa y demás que conforman las tareas de modernización administrativa, son encargadas a la Contraloría General del Ejecutivo, que al mismo tiempo cambia su denominación para convertirse en

Contraloría General y Desarrollo Administrativo. El resto de sus atribuciones quedarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería.

En el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004 se propone para el estado de Sinaloa "Un Nuevo Modelo de Administración Pública" mediante la adopción de una nueva forma de gobierno, en base a dos tipos de reformas: reformas de tipo estructural y organizacional y reformas operativas y de procedimientos, además se señala que la implementación de la nueva forma de gobierno estará también acompañada de reformas de tipo regulatorio, normativo, administrativo y legal que sientan las bases para su operación.

Antecedentes cercanos del empleo de las tecnologías de la información se ubican en el año 1993 cuando el Reglamento Interior de la Secretaría de Administración, publicado el 15 de octubre de ese año, crea una Coordinación de Sistemas subordinada a la Subsecretaría de Control y Sistemas, a esta coordinación se le asigna la responsabilidad de brindar los servicios de apoyo técnico a todas las entidades y dependencias del Poder Ejecutivo. En la misma publicación se emite el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería que contempla la creación de la Dirección de Sistemas e Informática Hacendaria, pero cuyas atribuciones son implantar los sistemas informáticos internos de la SHPyT.

Cuando mediante las modificaciones al Reglamento Orgánico de la Administración Pública publicadas en enero de 1995 se suprime la Secretaría de Administración, muchas funciones son transferidas a la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería; ello da lugar a un nuevo Reglamento Interior de ésta y se agrega a su estructura, entre otras áreas, la Dirección de Sistemas.

Cabe aclarar que hasta esas fechas las dependencias y organismos habían emprendido acciones intensas hacia su desarrollo informático, sin embargo, la ausencia de políticas y normas impidió que los esfuerzos fructificaran en buenos resultados.

El 15 de octubre de 1999 se publica un nuevo Reglamento Orgánico que da vida a la Coordinación de Desarrollo Tecnológico y se inicia una nueva etapa a partir de la implantación de una política integrada en tecnologías de la información para el Poder Ejecutivo, la cual hizo posible una infraestructura más robusta y una plataforma que ofrece la conectividad antes ausente.

Lo antes expuesto señala numerosos esfuerzos realizados en materia de desarrollo administrativo e informático, sin embargo, ese apretado resumen quizá no expresa en toda su profundidad las experiencias que en diferentes etapas y desde distintos enfoques ha arrojado una práctica cuya cosecha de éxitos no ha sido abundante ni consistente, por ello, es urgente plantear la

modernización desde una nueva perspectiva, que recapitulando acerca de las experiencias citadas, brinde elementos capaces de guiar hacia resultados diferentes.

Probablemente la ausencia de la perspectiva propuesta ha incidido en las actuales deficiencias, manifiestas en un sensible rezago en el aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la ausencia casi total de instrumentos de evaluación que alejan al aparato gubernamental de un modelo de administración por resultados, y en su limitada capacidad para responder con celeridad a los desafíos emanados de una realidad en cambio constante.

Hoy, con la propuesta de la Secretaría de Planeación e Innovación Gubernamental, se pretende inaugurar una administración pública contextualizada en un mundo globalizado, que se coloca a la vanguardia, que aprende de este contexto y aporta sus propias soluciones para convertirse en poderosa palanca de un desarrollo que habrá de expresarse en progreso y bienestar para los sinaloenses.

En atención a ello, y a que la planeación, los estudios económicos y el diseño de políticas públicas son responsabilidad del más alto nivel de la jerarquía, al marcar las orientaciones que guiarán el quehacer de la administración, se propone transferir las funciones relativas a los asuntos cuyo horizonte temporal llega más allá de las actividades inmediatas, la planeación y reposicionar dicha función para que proporcione la visión global, integradora, multidisciplinaria y multianual del desarrollo integral del estado, que dé orden y concierto al trabajo cotidiano de las diferentes dependencias y organismos, a la vez que brinde elementos para la evaluación oportuna y objetiva de los resultados alcanzados por la administración estatal, situación que debe ser complementada con las estadísticas y los estudios económicos, resultados que en su conjunto deben reflejarse en la definición y evaluación de políticas públicas, en la búsqueda del énfasis en la gobernabilidad democrática exigida por la sociedad.

De esta manera, se pretende una integración estructural para dejar bajo la responsabilidad de una misma dependencia funciones operativas que actualmente forma parte de un área staff o de apoyo, como lo es la Coordinación General de Asesoría y Políticas Públicas, como la planeación del desarrollo al igual que la elaboración metodológica de las variables sujetas a estudio para la integración de estadísticas, así como la promoción y el diseño de políticas públicas; el desarrollo administrativo, que se ubica en la actual Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo responsable entre otras funciones, de la innovación gubernamental, como tendencia que se desarrolla a favor de la modernización de la administración pública; así como las actividades relacionadas con la incorporación de tecnologías y la función de gobierno electrónico, a cargo de la Coordinación General de Desarrollo Tecnológico.

Sin embargo, más allá de una integración de estructuras se pretende proporcionar una mayor coherencia al rediseño de la función pública a partir de la planeación en la que se establezca un compromiso entre las dependencias del Ejecutivo Estatal y los ciudadanos para elevar la competitividad del estado y su inserción en los mejores posicionamientos a nivel nacional mediante la optimización de la gestión pública, con sistemas de información enfocados en todas las instituciones, en la mejora del servicio al ciudadano, con eficiencia y transparencia dirigida a innovar trámites y servicios al ciudadano, reinventando su arquitectura y elevando la conectividad en el estado para hacer accesibles las innovaciones propuestas a los ciudadanos.

El planteamiento que se propone está orientado a la búsqueda de un desempeño gubernamental incrementado por el efecto sinérgico de la aplicación combinada de instrumentos complementarios, es decir, se intenta reemprender la función de planeación administrativa desde una nueva orientación sustentada en los paradigmas del conocimiento y el cambio, de modo tal que:

- Se logre la formación de servidores públicos cada vez más competentes, profesionales y comprometidos;
- Mediante la aplicación de modelos de reingeniería, sistemas de calidad y uso de Tecnologías de la Información, resulte posible construir una administración ágil, esbelta, adaptable y de resultados, en un ambiente de creatividad, inventiva y una adecuada gestión del conocimiento que genere las soluciones innovadoras que la ubiquen como una administración pública de vanguardia;

#### **Atribuciones propuestas:**

- Participar en la coordinación de las actividades propias del Sistema Estatal de Planeación Democrática, vigilando que se mantenga congruencia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática y el diseño de los mecanismos para la ejecución de las políticas, acuerdos, circulares y demás disposiciones expedidas;
- Colaborar en la formulación de las políticas públicas que orienten la planeación del desarrollo del estado de Sinaloa;
- Brindar asesoría y realizar estudios en materia de políticas públicas para el diseño de metodologías que permitan homologar la elaboración de las mismas en las dependencias, órganos y entidades de la administración pública estatal.
- Promover los mecanismos mediante los que se gestione y concerte la participación de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la administración pública estatal y los ayuntamientos en la planeación estatal del desarrollo;

- Participar en el establecimiento de las comisiones interinstitucionales necesarias para la atención de las actividades en materia de planeación estatal;
- Dar seguimiento y verificar el cumplimiento de los objetivos de las comisiones interinstitucionales que se creen para la atención de las actividades que en materia de planeación estatal se deban desarrollar;
- Realizar estudios y formular políticas que impacten significativamente en el desarrollo político, social y económico del estado;
- Realizar los estudios y análisis de los temas y asuntos que el titular del Ejecutivo considere pertinentes;
- Proporcionar análisis, información y otros elementos de apoyo para el proceso de toma de decisiones del titular del Ejecutivo y de los gabinetes;
- Promover la realización de encuestas ciudadanas que, incorporando mediciones de la percepción social sobre el gobierno del estado, permitan la evaluación de las políticas públicas dictadas por el Ejecutivo;
- Proponer al titular del Ejecutivo acciones y mecanismos para ejecutar las estrategias diseñadas para implementación de políticas públicas;
- Formular, dar seguimiento y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo en términos de lo dispuesto por los ordenamientos jurídicos aplicables;
- Dictar lineamientos para la elaboración y evaluación de los programas de mediano plazo de la administración pública estatal;
- Integrar con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública el informe anual de ejecución del Plan Estatal de Desarrollo;
- Tener a su cargo la coordinación general del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sinaloa; y
- Prestar a los municipios asesoría y apoyo técnico en materia de planeación, así como en la instalación y operación de los comités de planeación municipal.
- Realizar programas y acciones que generen mayor creatividad e inventiva para readecuar las estructuras de administración, los mecanismos de interacción con la ciudadanía, y el marco institucional de gobierno para que los resultados sean mejores en la calidad de las acciones y servicios.
- Promover la elaboración del inventario de experiencias de mejores prácticas nacionales e internacionales de gobierno para pensar creativamente en cómo resolver de una mejor manera los problemas locales, combinando el aprendizaje de otras experiencias como una reflexión que genere soluciones propias.

- Fomentar una cultura de trabajo basada en mejores resultados que generen condiciones de competencia mediante una evaluación transparente y objetiva de resultados, instituyendo para ello incentivos que reconozcan la innovación y la creatividad de los servidores públicos por la calidad, la eficiencia de los programas que desarrollan y sobre todo por las evidencias más claras de éxito de programas, medido por los beneficios proporcionados a la sociedad.
- Propiciar el diálogo y asociaciones para la promoción de la participación en redes de gobiernos, instituciones educativas e iniciativa privada, además de establecer mecanismos de interacción con la ciudadanía para la exploración de vías de solución viables e innovadoras de los problemas públicos, basadas en los principios del diálogo y la asociación.
- Formular y aplicar programas y acciones para establecer una cultura de la calidad en todas las entidades gubernamentales, basada en el principio de que todos los procesos deben orientarse a satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se le brindan.
- Impulsar una cultura de la calidad en el servicio y establecer una mejora continua incorporando la percepción del cliente.
- Mejorar, mediante la simplificación y desregulación, la forma en que los ciudadanos establecen su relación con la administración pública, mejorando los trámites de todo tipo haciéndolos ágiles, simples, entendibles, fáciles y seguros.
- Realizar estudios-diagnóstico para el desempeño de estructuras administrativas ligeras con capacidad de cambio y respuesta que promuevan más gobernabilidad con menos gobierno.
- Impulsar los trabajos tendientes a construir el andamiaje jurídico-administrativo para la instrumentación de un servicio profesional fundamentado en el ingreso y la permanencia del personal en la administración pública, según evaluaciones objetivas y transparentes de sus capacidades y desempeño
- Procurar que el profesionalismo de la administración pública se convierta en un factor estratégico de la competitividad de la administración pública del estado.

## 8.2.12. Procuraduría General de Justicia

Figura 27. Estructura vigente según reglamento interior

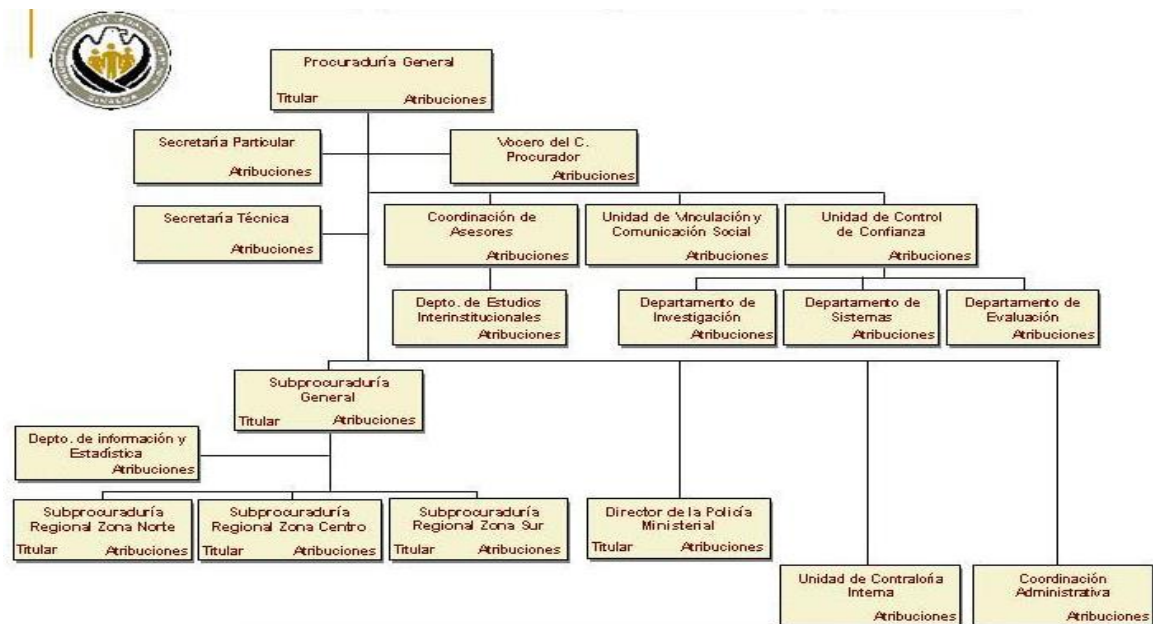
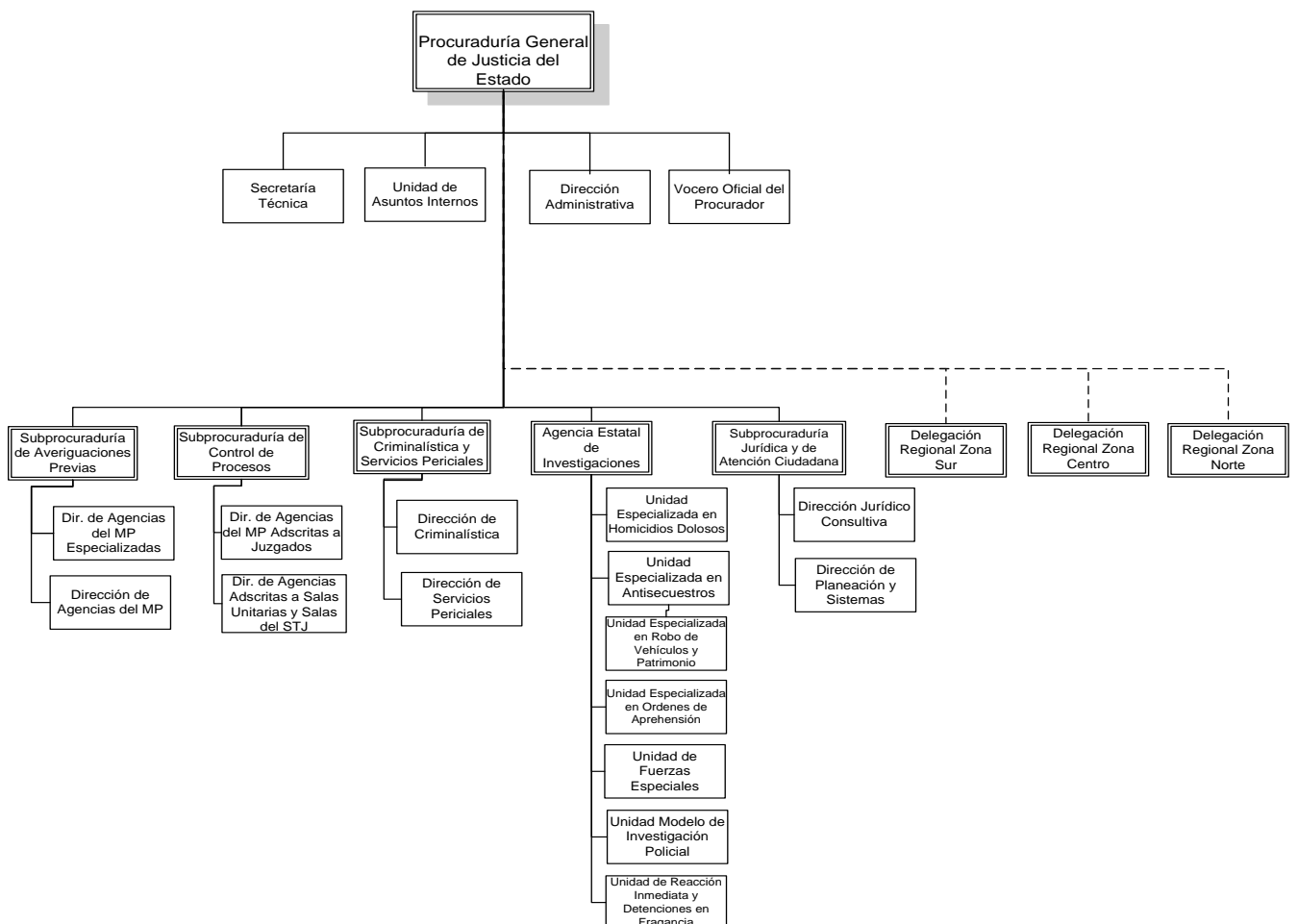


Figura 28. Estructura propuesta:



**Misión:**

Mediante las áreas que las conforman, lograr investigar y perseguir los delitos en forma eficiente, eficaz, expedita y científica para combatir la impunidad en observancia del principio de legalidad y pleno respeto a los derechos humanos.

**Visión****Para la Procuraduría General de Justicia del Estado:**

Ser para la sociedad más eficiente y eficaz, incorruptible, confiable, mejor organizada, profesional, honrada, respetuosa de la ley y los derechos humanos.

**Para el Ministerio Público:**

El continuo proceso de desarrollo de los recursos humanos y de infraestructura logrará un Ministerio Público profesional, eficiente, honrado, eficaz y expedito en sus investigaciones.

**Para el Perito:**

Lograr una elevada capacidad que redunde en la precisión científica y técnica en su labor; exacto en sus estudios y análisis.

**Para los Auxiliares Investigadores del MP:**

Ser eficiente y eficaz en las investigaciones, ejecutar el mayor número de órdenes de aprehensión, respeto a los derechos humanos.

**Para la víctima directa:**

Brindar atención médica, psicológica, material y jurídica con motivo de la comisión de un delito; seguridad que no le produzca mayores riesgos del daño proveniente del delito.

**Para la víctima indirecta:**

Proporcionar atención médica, psicológica y jurídica con motivo de la comisión de un delito a la persona de la que depende económicamente.

Facilitar apoyo material y capacitación para emplearse, en caso de así requerirlo.

Procurar seguridad que no le o les produzca mayores riesgos del daño proveniente del delito.

**Para la sociedad en general:**

Dar seguridad y confianza a las personas y de sus bienes.

Fomentar los niveles de educación en la prevención del delito a través de la coordinación interinstitucional.

**Antecedentes y justificación:**

La Procuraduría General de Justicia del Estado a través de la institución del Ministerio Público ha venido desempeñando dos importantes tareas históricas; el ejercicio de la acción penal y el vigilante en el proceso judicial como fiel representante de los intereses de la sociedad.

Para el cumplimiento de esta importante función se plantea una reestructuración al interior de la misma institución que consiste en prescindir de la Subprocuraduría General y de las subprocuradurías regionales, reorientado sus atribuciones en tres subprocuradurías denominadas: del Ministerio Público; de Investigación; y, Jurídica y de Atención a la Ciudadanía.

Subordinadas a la Subprocuraduría del Ministerio Público estarán las direcciones: de Averiguaciones Previas; Control de Procesos; y, de Criminalística y Servicios Periciales.

La Subsecretaría de Investigaciones es consecuencia de una profunda reorganización de la fuerza policíaca al servicio de la Procuraduría en un radical cambio de estrategia. Las operaciones correrán a cargo de cuerpos con alta especialización técnica en el combate al delito, desde una posición que permita enfrentar con mayores posibilidades de éxito a una delincuencia mejor organizada y con frecuencia muy bien equipada; en consecuencia se crean siete unidades especializadas para atender en forma oportuna y eficiente los delitos que se cometan en el estado, siendo éstas las unidades: de Homicidios Dolosos; de Secuestro; de Órdenes de Aprehensión; de Robo de Vehículos y Patrimonio; de Investigaciones; de Fuerzas Especiales; y, de Reacción Inmediata y Detenciones en Flagrancia, integradas todas ellas con elementos policiacos con probada capacidad, honestidad, adiestramiento y profesionalismo. Con tales medidas se espera obtener en el corto plazo los resultados que la sociedad demanda con urgencia.

La Subprocuraduría Jurídica y de Atención a la Ciudadanía tendrá como responsabilidades básicas la prestación de asesoría legal a las víctimas del delito, fungir como órgano de consulta de toda la institución en la materia de su especialidad, vigilar el respeto a los derechos humanos de las personas detenidas para investigación de un hecho delictivo, así como brindar apoyos en planeación y sistemas a las restantes áreas de la Procuraduría, para ello, contará con las siguientes

direcciones: de Atención Ciudadana y Derechos Humanos; de Planeación y Sistemas; y, Jurídica Consultiva.

Se suprimen las subprocuradurías regionales que serán sustituidas por delegaciones regionales ubicadas en las zonas centro, sur y norte del estado. Cada Delegación contará con las unidades administrativas de Averiguaciones Previas, Control de Procesos y Servicios Periciales, con el número de agentes del Ministerio Público y agentes auxiliares investigadores en número suficiente para la oportuna atención de las averiguaciones y procesos penales que se radiquen en la región respectiva.

Para que estas acciones sean consolidadas es necesario también en materia de procuración de justicia rediseñar la estructura administrativa de la Procuraduría General de Justicia del Estado a través de la institución del Ministerio Público.

En resumen, se propone una estructura simple que:

- Evite el cruce excesivo de líneas de mando.
- Posibilite una agrupación lógica de las actividades.
- Se sustente en una delegación de autoridad clara y adecuada (para evitar conflictos y confusiones).
- Cuente con una división adecuada del trabajo (que promueva la especialización).
- Permita una agrupación de órganos en función de características y objetivos semejantes (tareas adjetivas y sustantivas).
- Sus tareas estén bien definidas en cuanto a autoridad, responsabilidad y obligación de rendir cuentas.
- Favorezca el agrupamiento y estructuración de los recursos con el fin de alcanzar los objetivos institucionales.
- Adaptar el esquema de servicios compartidos tanto de asesoría y de recursos para potenciar las tareas de profesionalización, jurídicas, administrativas y tecnológicas.
- Privilegie las tareas de evaluación como una técnica de coordinación, integración y de innovación.

### 8.2.13. Secretaría de Turismo

Figura 29. Estructura vigente según reglamento interior

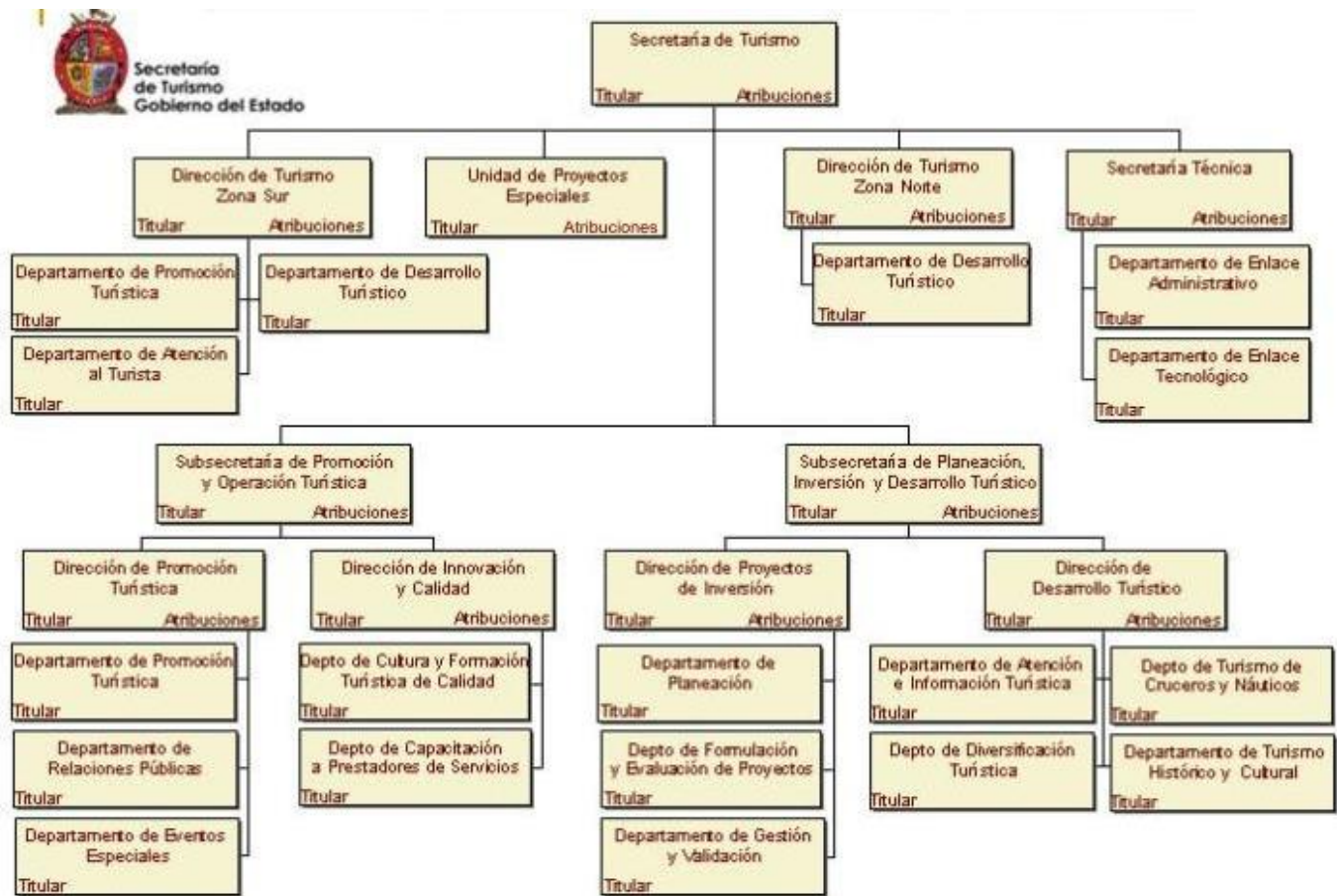
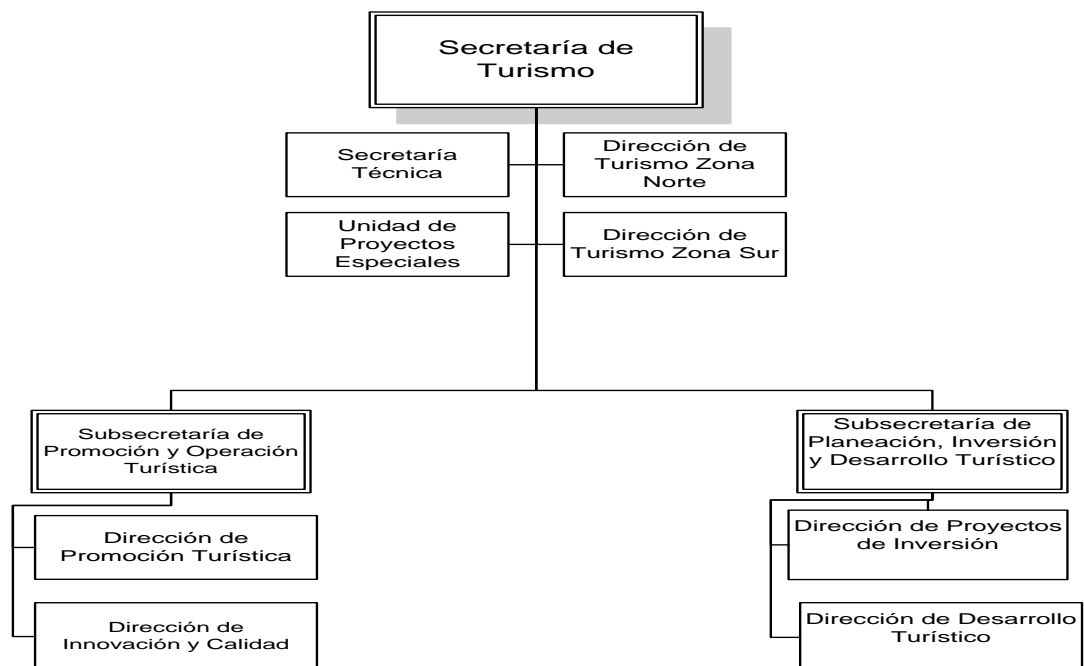


Figura 30. Estructura propuesta:



**Misión:**

La Secretaría de Turismo tiene como misión el regular, promover y fomentar el desarrollo turístico del estado conduciendo y estableciendo los criterios y políticas adecuadas, llevando a cabo acciones de planeación, capacitación, vigilancia y protección turística, además de articular la participación de la iniciativa privada y los diversos niveles de gobierno para optimizar la calidad de los servicios e incrementar la afluencia turística hacia el estado.

**Visión:**

Ser una dependencia que fomente el desarrollo turístico de Sinaloa en un marco ordenado y de certidumbre entre los agentes involucrados, con la finalidad de consolidar esta actividad mediante la diversificación de sus mercados y productos, con empresas más competitivas desarrolladas siempre bajo las normas de respeto al medio ambiente, y de esta manera lograr que Sinaloa se posicione como una región que preste servicios nacionales e internacionales de alta calidad, con lo cual se lograría que la actividad turística sea una prioridad en el desarrollo económico y social del estado.

**Antecedentes y justificación:**

La planeación y programación del fomento y desarrollo del turismo en el estado, con la participación de los municipios involucrados y en consulta con los sectores sociales y privado, ha tomado un papel relevante para el desarrollo económico y social de Sinaloa; ello llevó a otorgarle mayor representatividad a la dependencia responsable de conducir esta importante actividad económica convirtiéndola de Coordinación General en Secretaría (POES-27 de abril de 2007). A través de ella, el Ejecutivo estatal, en coordinación con los municipios determinan las áreas y lugares de interés prioritario para el fomento turístico de la entidad en atención a la importancia del flujo de visitantes que reciben y el potencial de sus atractivos turísticos, así como el efecto social y económico de su desarrollo, incluyendo las zonas que para efectos de la planeación turística nacional se acuerden con el gobierno federal,

Sinaloa es un estado privilegiado por la naturaleza, sus ríos, playas, flora, fauna, orografía y clima, permite a los sinaloenses y a quienes nos visitan el contacto con este inmejorable medio ambiente, diversas opciones de esparcimiento y recreación física y espiritual. Esta variedad de recursos son una importante base económica, suficientes para impulsar al turismo como una actividad motora del desarrollo del estado. Con ellos, se posiciona Sinaloa como una de las mejores opciones para el cada vez más exigente turismo nacional y extranjero, con una oferta amplia de servicios turísticos de alta calidad. Hacia ese objetivo, se deberá diseñar y promover políticas públicas en

colaboración con los sectores público y privado interesados en esta actividad económica. Por todo ello, la Secretaría de Turismo deberá contar con una estructura organizacional orientada a impulsar las áreas y lugares de interés prioritario mediante estudios para crear las reservas territoriales para el crecimiento de la actividad turística, apoyada en el fideicomiso para el fomento del turismo en el estado y consolidarlo como generador de empleos y factor de primer orden de desarrollo.

## 8.2.14. Coordinación General de Comunicación Social

Figura 31. Estructura vigente según reglamento interior

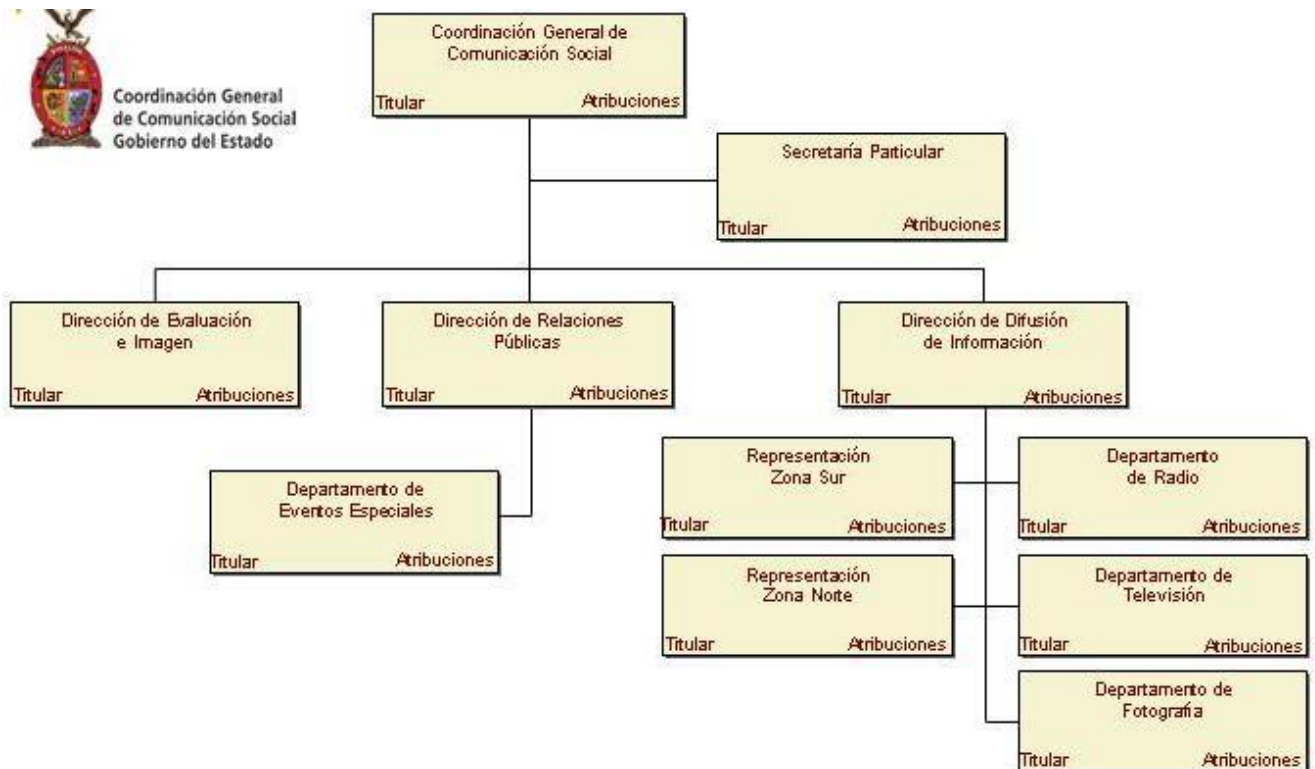
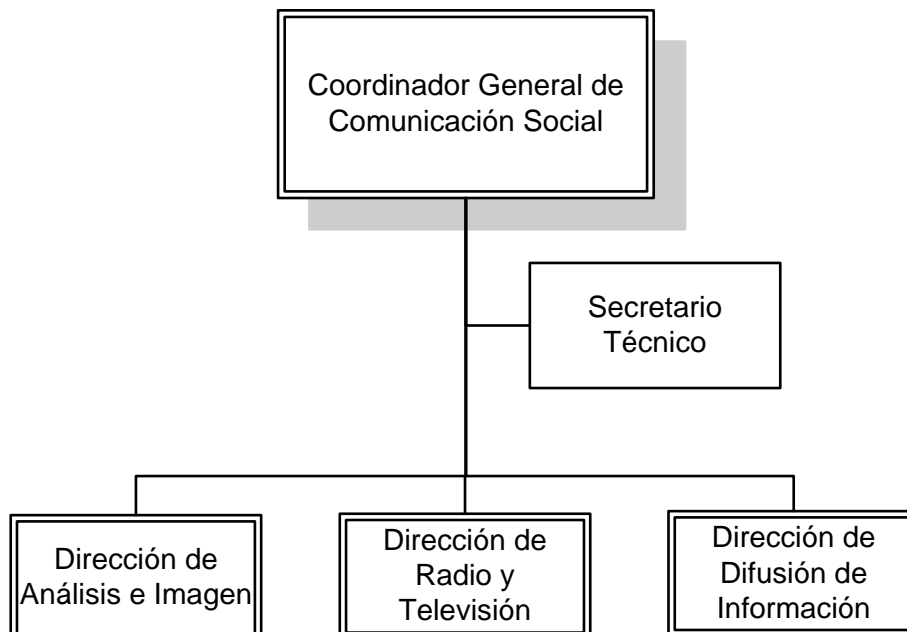


Figura 32. Estructura propuesta



**Misión:**

Informar a la sociedad sinaloense, veraz y oportunamente, sobre las obras y acciones que en su beneficio realiza el Gobierno del Estado de Sinaloa; promover y difundir la buena imagen del Ejecutivo estatal para una adecuada implementación de las políticas públicas que propicien el desarrollo integral de la entidad. Asimismo, fomentar la buena imagen de Sinaloa y fortalecer en los ciudadanos el sentido de pertenencia y autoestima social.

**Visión:**

Somos la instancia coordinadora del gobierno del estado en materia de comunicación social para dar a conocer con objetividad las acciones que este lleva a cabo. Impulsamos y mantenemos abiertos, diversos y eficaces canales de comunicación entre la sociedad y el gobierno estatal; lo cual nos ha permitido elevar los niveles de aceptación social tanto de las políticas públicas como del titular y sus funcionarios estatales. Asimismo, contribuimos sistemáticamente a elevar el aprecio y la imagen positiva de la entidad, con lo cual se propician mejores condiciones para el desarrollo social y productivo de Sinaloa.

**Antecedentes y justificación:**

Se propone dividir por especialidad funcional la estructura organizacional integrando bajo el mismo mando tanto la función de análisis de información con la de promoción de imagen para dar origen a la Dirección de Análisis e Imagen, con la sugerencia que se concentre en desarrollar y aplicar instrumentos de evaluación más precisos y que incorporen la opinión de los diferentes destinatarios finales de la comunicación, tales como encuestas y otras mediciones de campo, a través del empleo de los primordiales medios que proporciona la Dirección de Radio y Televisión, así como las políticas e instrumentos que proporciona el área como responsable de la difusión e información para dar origen a la Dirección de Difusión e Información. Por otra parte, se propone transferir la función de relaciones públicas con el nivel de Dirección, a la Secretaría Particular del Gobernador, con el fin de lograr la mayor congruencia en las acciones dirigidas a ambas funciones.

**Atribuciones propuestas:**

- Planear, dirigir e instrumentar las estrategias de comunicación del gobierno del estado;
- Coordinar los servicios de imagen del Poder Ejecutivo y de la entidad;
- Instrumentar, coordinar y dirigir el programa de información y difusión del gobierno del estado;

- Emitir lineamientos relativos a la difusión de los planes y programas gubernamentales;
- Celebrar los convenios de difusión con los medios de comunicación nacionales, estatales y municipales;
- Promover y programar encuentros del Ejecutivo con los representantes de los medios de comunicación;
- Dirigir y coordinar la implantación y ejercicio de servicios compartidos en materia de comunicación social a las dependencias de la administración pública estatal que lo soliciten, o cuando el gobernador del estado así lo instruya;
- Analizar la información de medios de comunicación concerniente al gobierno del estado;
- Impulsar la profesionalización y especialización del personal adscrito a la dependencia en el campo de la comunicación.
- Difundir a través de los medios de comunicación la información relativa a las actividades y servicios que proporcionan las diferentes dependencias y organismos del Poder Ejecutivo;
- Captar de los diferentes medios de comunicación las quejas del público y turnarlas a las áreas correspondientes de la administración pública;
- Promover y fomentar la imagen institucional del Ejecutivo mediante programas de información cíclicos dirigidos a los diferentes estratos sociales y auditorios, asociaciones, agrupaciones, a los sectores comerciales, turísticos, financieros y de comunicación tanto de radio como de televisión.

## 8.2.15. Coordinación General de Asesores

Figura 33. Estructura vigente según reglamento interior

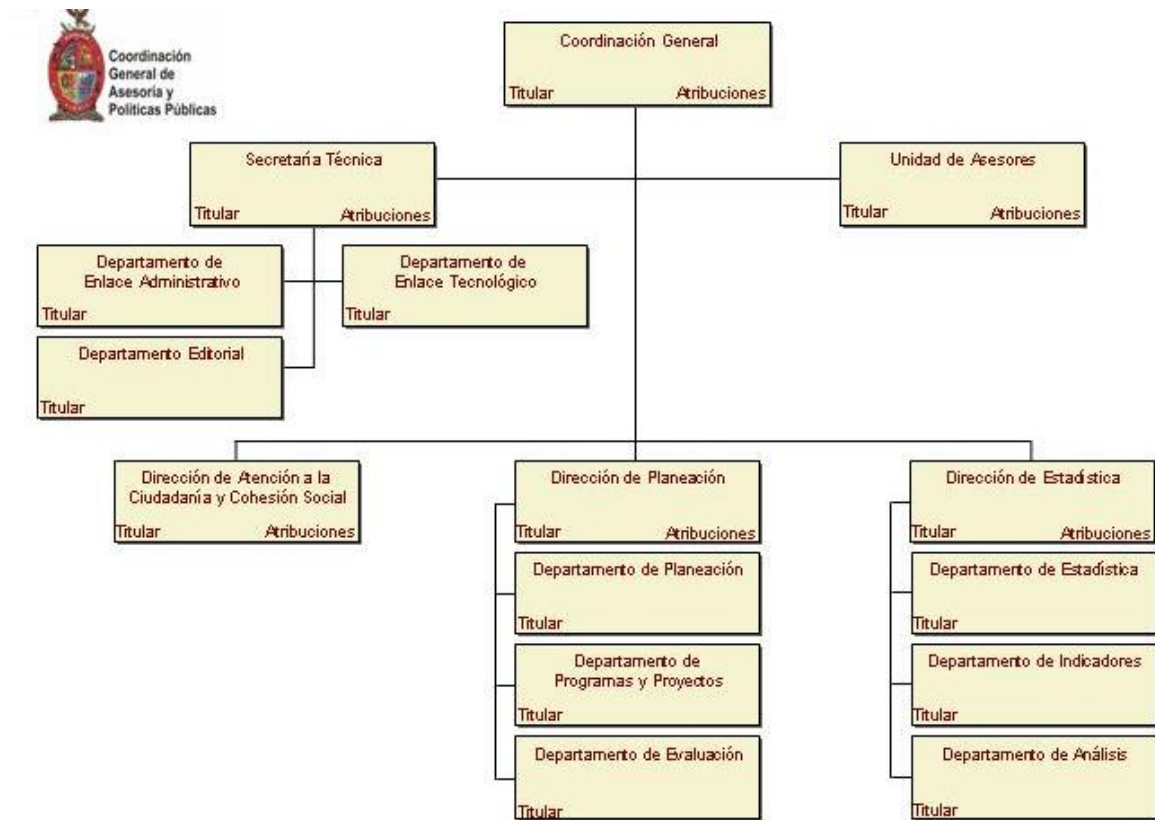
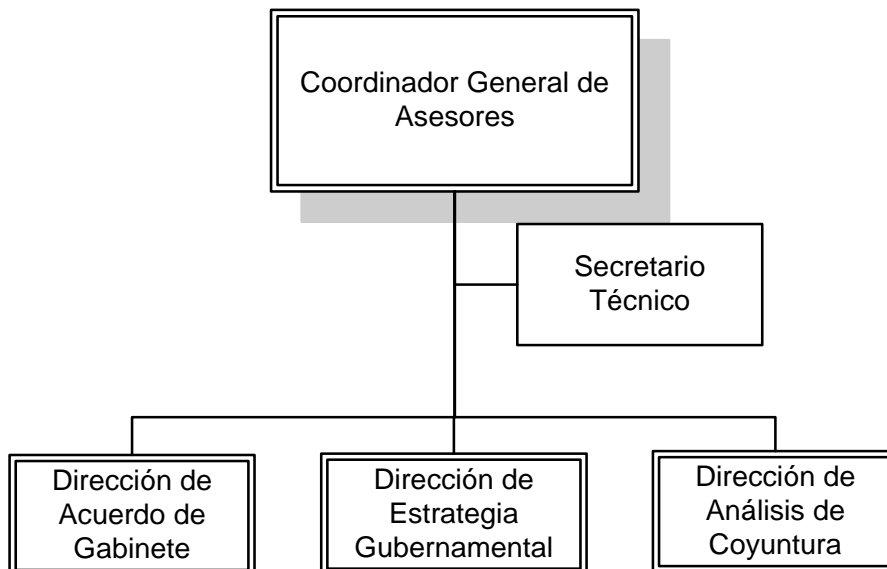


Figura 34. Estructura propuesta



**Misión:**

Realizar estudios y análisis sobre los asuntos más relevantes de la agenda de gobierno, y prestar la asesoría técnica al Jefe del Ejecutivo, a través de el diseño de estrategias y el análisis de coyunturas que le proporcionen los elementos para una adecuada toma de decisiones, así como participar en la coordinación y seguimiento de acuerdos de gabinete a fin de coadyuvar al curso de los esfuerzos de las diferentes dependencias.

**Visión:**

Ser un órgano de asesoría del gobernador del estado que con elevada capacidad técnica y un enfoque multidisciplinario le proporcione fundamentos y opinión objetiva, oportuna y confiable sobre los asuntos contenidos en la agenda y el programa de gobierno.

**Antecedentes y justificación:**

No obstante la importancia de contar con elementos de información veraz y oportuna para la función sustantiva que debe desarrollar una Coordinación General de Asesores del gobernador del estado, como cuerpo colegiado de apoyo a nivel de staff, su objetivo principal es la elaboración de estudios, análisis y la emisión de opiniones y recomendaciones sobre los diversos temas de la agenda estatal, en torno a los cuales, el titular del Poder Ejecutivo debe hacer pronunciamientos y tomar decisiones, lo cual, sin duda alguna, tales actividades requieren consumir buena parte del tiempo y los esfuerzos de esta dependencia, en razón de las urgencias siempre presentes en el quehacer del jefe de las instituciones y líder político del estado.

En atención a ello, y a que la planeación, los estudios económicos y el diseño de políticas públicas son funciones administrativas de línea, en los diferentes niveles organizacionales que suponen tomar decisiones y actuar en consecuencia a nivel operativo, se propone para la asesoría técnica una estructura que le dé equilibrio en las actividades urgentes como la de acuerdo de gabinete, de estrategia gubernamental, así como, aquellas necesarias para la consecución de los objetivos de mediano plazo y del análisis de coyuntura. En consecuencia, la relación de staff de esta área, en esencia, es contribuir al apoyo de un buen trabajo y a la buena imagen del gobernador, en tanto que la línea instruye, indica lo que se debe hacer, considerando que una responsabilidad del más alto nivel de la jerarquía es marcar las orientaciones que guiarán el quehacer del resto de la administración.

En atención a ello, se propone transferir las funciones relativas a los asuntos cuyo horizonte temporal llega más allá de las actividades inmediatas, como la planeación, y reubicar dicha función para que proporcione la visión global, integradora, multidisciplinaria y multianual del desarrollo integral del estado, que dé orden y concierto al trabajo cotidiano de las diferentes dependencias y organismos según el **Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016**, a la vez que brinde elementos para la evaluación oportuna y objetiva de los resultados alcanzados por la administración estatal, situación que debe ser complementada con las estadísticas y los estudios económicos que en su conjunto deben reflejarse en la definición y evaluación de políticas públicas, en la búsqueda del énfasis en la gobernabilidad democrática exigida por la sociedad; funciones que se integran y propone transferir a la Secretaría de Planeación e Innovación Gubernamental que se plantea de nueva creación.

**Atribuciones propuestas:**

- Realizar los estudios, análisis y recomendaciones de los temas y asuntos que el titular del Ejecutivo considere pertinentes;
- Proporcionar análisis de coyunturas, información y otros elementos de apoyo para el proceso de toma de decisiones del titular del Ejecutivo y de los gabinetes; y
- Emitir opinión sobre programas y acciones de las dependencias de la administración pública estatal, cuando el gobernador del estado así lo disponga.

## 8.2.16. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

Figura 35. Estructura vigente según reglamento interior

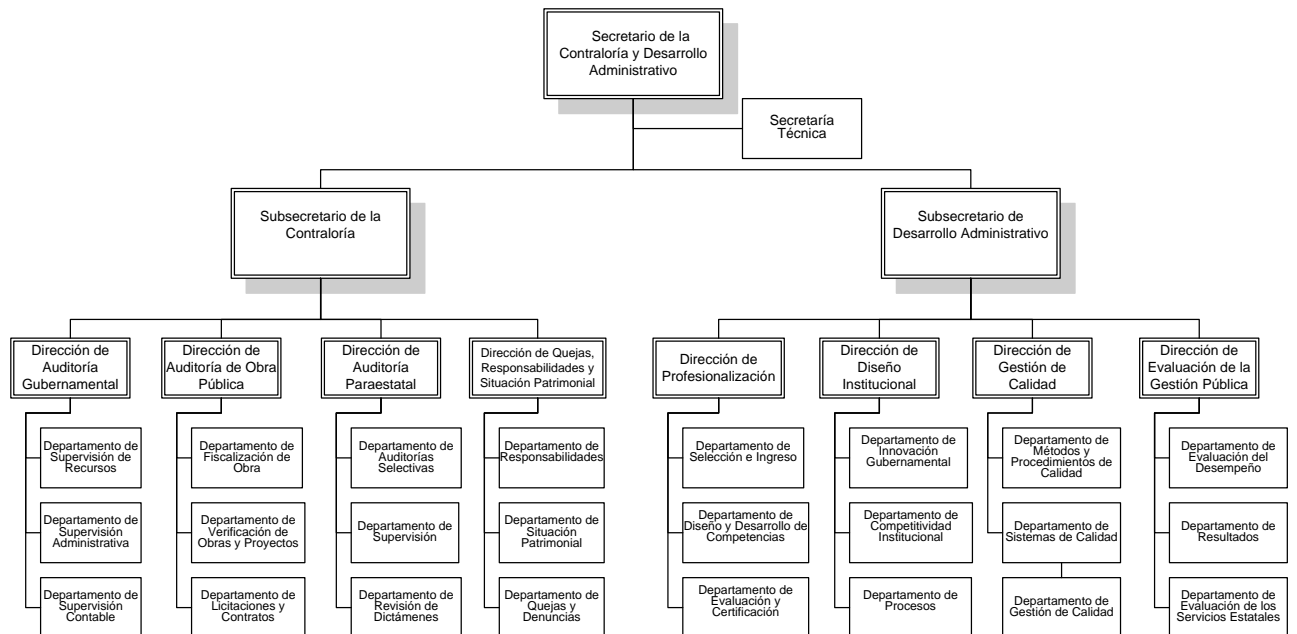
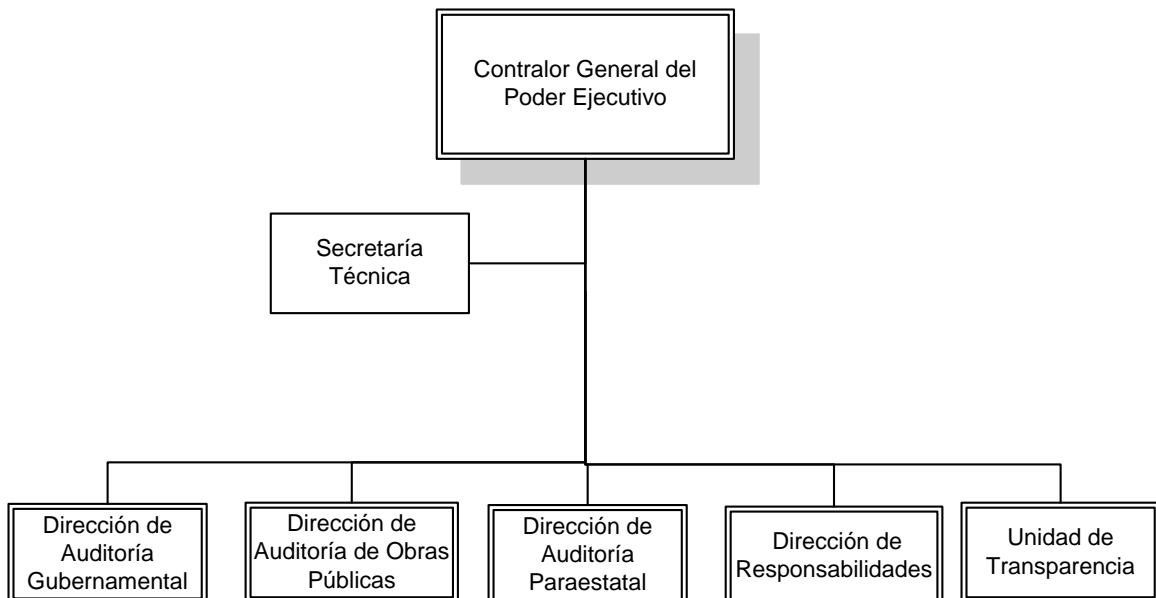


Figura 36. Estructura propuesta



### Misión:

Lograr un control eficaz de los recursos públicos mediante un sistema efectivo de fiscalización que coadyuve al combate a la corrupción y en estricto apego a las normas vigentes, así como, impulsar la apertura de la información pública para fortalecer la confianza de los ciudadanos en su gobierno.

### Visión:

Ser una dependencia de elevada capacidad técnica que fiscalice eficientemente e impulse una sólida cultura de rendición de cuentas, la observancia del marco jurídico y una actuación transparente de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

**Antecedentes y justificación:**

El decreto del 9 de enero de 1987 contiene un nuevo Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa que se caracteriza por reincorporar a su estructura la Secretaría de Administración Pública y también dotarla con la Contraloría General del Poder Ejecutivo.

Con dichas instancias, el gobierno establece una definición separada de competencias que tienen que ver con las tareas de prevención y control para posibilitar la modernización administrativa.

En 1993 al redimensionarse la Secretaría de Administración algunas de sus funciones adjetivas pasaron a la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería, y sus atribuciones en materia de modernización se transfirieron a la Contraloría General del Poder Ejecutivo. Así, quedaron sentadas las bases para que en 1999 esta dependencia se transformara en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Hoy prevalecen condiciones diferentes tanto a nivel federal como local, con más y mejores mecanismos de control y transparencia, y contra pesos entre los poderes como son la Secretaría de la Función Pública, las contralorías, la Auditoría Superior de la Federación y las de los estados, que de alguna manera están permeando e impulsando una nueva cultura y ética entre los servidores públicos; ello obliga a los gobiernos a una nueva reasignación de funciones, a partir de la revisión de su quehacer y ajustar sus estructuras, toda vez que la modernización administrativa pensada en un ambiente democrático ha introducido nuevas exigencias que tienen que ver con las llamadas reformas de segunda generación que empujan a la construcción de gobiernos profesionales, honestos, transparentes y que cuesten menos, pero principalmente, capaces de una interlocución más intensa entre los ciudadanos y su gobierno.

En sintonía con estas nuevas tendencias, la SECODAM deberá desocuparse de tareas ajenas a su función primigenia y recapitular sobre ésta desde una perspectiva más amplia, que no entienda al control como el fin último de la administración, sino como medio para

lograr un gobierno legitimado por su honestidad y transparencia, y se refleje en la percepción y la opinión de la sociedad mandante.

De esta manera, se propone el diseño de una estructura organizacional en la que las tareas de fiscalización se complementen con las acciones necesarias para responder adecuadamente a los requerimientos de información pública, mismos que es de esperar, se incrementen en la medida que sectores más numerosos de la sociedad ejerzan ese derecho. Cabe destacar que a siete años de vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, las entidades públicas han acumulado la experiencia suficiente para asumir plenamente la condición de sujetos obligados que les impone dicha ley; por tanto, es viable recortar la estructura de la actual Coordinación General de Acceso a la Información Pública a las dimensiones de una Unidad de Transparencia que desde la nueva Contraloría fungiría como instancia especializada de asesoría en la materia.

Por otra parte, la renovada relación entre los poderes y entre los diferentes niveles de gobierno hace posible concebir una instancia de control más contundente y efectivo, cuyas tareas de fiscalización estarían, en beneficio de una supervisión, dirigidas específicamente al ámbito interno del Poder Ejecutivo y ubicadas al más alto nivel jerárquico.

Los principios que sustentan la actual propuesta son los criterios de especialización, focalización y autoridad, posicionando las funciones en el nivel jerárquico más adecuado, por tanto, se estima pertinente:

- Que las funciones de control de la actual SECODAM permanezcan en una nueva entidad con dependencia directa de la gubernatura del estado, en tanto que las actividades de desarrollo administrativo, se recomienda transferirlas a otra entidad, para constituir las en un esquema de mayor racionalidad y de congruencia integral de gestión administrativa.
- Adoptar una nueva visión en la cual el control deja de ser una finalidad, que conjugado con el concepto de transparencia, se conciba como vía para impactar positivamente sobre la manera en que la población percibe a su gobierno.

Derivado de lo antes expuesto, se propone convertir la actual Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en Contraloría General del Poder Ejecutivo, que conservaría

las funciones correspondientes de la actual Subsecretaría de la Contraloría, y, se transfieren las funciones de Desarrollo Administrativo a la Secretaría de Planeación e Innovación Gubernamental de nueva creación.

La estructura organizacional de la Contraloría General se integraría en línea directa con cinco direcciones: de Auditoría Gubernamental; de Auditoría de Obras Públicas; de Auditoría Paraestatal, de Responsabilidades y la de Transparencia.

**Atribuciones propuestas:**

- Formular las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control correctivo de la administración pública estatal y paraestatal;
- Emitir opinión, previa a la expedición de normas en materia de contabilidad y control presupuestal;
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y organismos de la administración pública estatal y paraestatal;
- Comprobar que la realización de revisiones y auditorías se ajusten a los programas y objetivos establecidos;
- Ordenar revisiones directas y selectivas tendientes a verificar que las dependencias de la administración pública estatal y paraestatal ajusten sus actos a las normas y disposiciones establecidas en las materias a que se refiere la fracción VI del artículo 26 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa;
- Establecer los sistemas y procedimientos a que debe sujetarse la vigilancia de fondos y valores propiedad del Estado o al cuidado del mismo, así como evaluar los resultados obtenidos y ordenar la suspensión, en su caso, del servidor público que corresponda, al detectar irregularidades en el manejo o administración de éstos, dando aviso a la Secretaría de Finanzas;
- Comprobar el correcto ejercicio del gasto público y del presupuesto de egresos realizado por las dependencias y organismos de la administración pública estatal y paraestatal, mediante revisiones o inspecciones directas y selectivas;
- Vigilar que se realice el pago de reintegros, diferencias o deducciones, a cargo o a favor de proveedores o contratistas, que procedan en la adquisición de bienes o servicios y realización de obra pública, en las dependencias y organismos, de conformidad con la normatividad estatal aplicable;

- Intervenir en la vigilancia y verificación de los procedimientos de adquisición de bienes, así como de las actas de entrega y recepción de las unidades administrativas de las dependencias y organismos de la administración pública estatal y paraestatal;
- Emitir opinión acerca de medidas y mecanismos de modernización administrativa, tendientes a lograr la eficacia y eficiencia de la inspección, fiscalización y control del gasto público en las dependencias y organismos de la administración pública estatal y paraestatal;
- Colaborar con la Auditoría Superior del Estado para el establecimiento de los mecanismos de control y fiscalización del gasto público, que permitan a ambas instancias el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- Supervisar y vigilar el control de los recursos obtenidos vía derechos por inspección, supervisión y fiscalización de la obra pública;
- Integrar y operar sistemas de información que apoyen el flujo de ésta y permitan implementar los criterios estratégicos correspondientes a los procesos internos de revisión en general;
- Fiscalizar los recursos federales ejercidos por las dependencias y organismos de la administración pública estatal y paraestatal;
- Formular proyectos de iniciativas de ley, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, circulares y demás disposiciones de carácter general, relacionados con el ámbito de su competencia;
- Recibir, tramitar y resolver las quejas y denuncias formuladas con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos que prestan sus servicios en la administración pública estatal y paraestatal;
- Llevar el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos, recibiendo para ello las declaraciones respectivas en los términos que señalen las disposiciones aplicables;
- Formular las normas y elaborar los formatos bajo los cuales deberán los servidores públicos declarar su situación patrimonial, así como los instructivos correspondientes;
- Ordenar las investigaciones que procedan en relación con la situación patrimonial de los servidores públicos, así como imponer las sanciones a que se hagan acreedores en los términos de la Ley;
- Imponer en el ámbito de su competencia las sanciones administrativas que le compete aplicar de acuerdo a la normatividad aplicable;

- Recibir, tramitar y resolver en los términos de las disposiciones legales aplicables, las inconformidades que se le presenten con motivo de licitaciones públicas o concursos, así como de las adquisiciones por invitación restringida que realicen las dependencias y organismos de la administración pública estatal y paraestatal;
- Contribuir a que las dependencias o entidades del Poder Ejecutivo garanticen el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en los términos previstos por el artículo 26 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa;
- Asesorar a las dependencias o entidades del Poder Ejecutivo para resolver, bajo el principio de máxima apertura, el recurso de inconformidad establecido en el capítulo octavo de la Ley de la materia;
- Elaborar mecanismos que contribuyan a que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo garanticen el cumplimiento del derecho de Habeas Data;
- Llevar el seguimiento permanente de las respuestas a las peticiones de información pública turnadas a las dependencias o entidades del Poder Ejecutivo;
- Llevar el seguimiento de las recomendaciones y resoluciones definitivas que la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública efectúe a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, con motivo del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y del derecho de Habeas Data;
- Proporcionar asesoría y apoyo en la instrumentación y operación de la Ley de Acceso a la Información Pública a los municipios y los poderes legislativo y judicial, en los términos de los convenios que se celebren al efecto;
- Emitir opinión acerca de las herramientas tecnológicas y demás instrumentos técnicos propuestos para facilitar el acceso a la información pública por parte de los solicitantes;
- Proporcionar orientación y asesoría a los servidores públicos en el manejo de la información pública para que cumplan con los requerimientos de la Ley de Acceso a la Información Pública.

### **8.3. Conclusiones**

Los modelos presentados para cada dependencia a partir de un análisis integral en el que se consideraron fundamentalmente la planeación estratégica, el marco jurídico, ámbito organizacional y estructura financiera para cada caso a partir de una perspectiva sistémica

mediante el diseño y documentación de procesos se desarrollaron desde diferentes perspectivas.

La revisión efectuada permitió analizar la misión, visión, así como los antecedentes y justificación de cada caso, mismos que se remiten al primer período de la Reforma administrativa, para plantear la estructura organizacional y proponer las atribuciones que bajo el nuevo esquema corresponderían desempeñar a cada dependencia.

La aplicación de dicho método permite vincular vertical y horizontalmente el diseño de la organización, tomando como referencia la información obtenida en un intenso proceso de planeación estratégica, a partir de lo cual se elaboró la reglamentación correspondiente para cada entidad gubernamental, misma que dio lugar al Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa (Periódico oficial, 2011).

La parte central de la propuesta descansa en la sustentabilidad que da el modelo integral apoyado en el enfoque sistémico, para estructurar dependencias que se vinculen estrechamente en la aplicación de las principales políticas que comprende la Reforma, es decir, se pone especial énfasis en dotar a dichas instituciones con los elementos básicos para lograr la implementación de las políticas referidas.

Cabe mencionar que en relación al diseño o formulación de las políticas que implican la participación del poder legislativo para su consumación en una ley, deben de trabajarse rigurosamente de principio a fin considerando la rigurosidad en términos jurídicos, financieros y organizacionales que deberán de seguirse para su implantación y vigencia en el mediano plazo.

## CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

### Conclusiones

A lo largo de este trabajo se exponen las bases conceptuales y teóricas de las que parte esta investigación como los resultados del estudio de caso realizado mediante el trabajo de campo en el Gobierno del Estado de Sinaloa, mismo que se pretende resumir en este apartado, simultáneamente se buscan resaltar las consideraciones finales que sirvan como complemento de los resultados obtenidos y como base para posteriores investigaciones en el tema.

La primera dificultad consistió en definir la Reforma administrativa y sus diferentes modalidades de aplicaciones en la administración pública. Desde el principio de la investigación se observó que aun cuando este término se refiere a las transformaciones realizadas en diferentes momentos (del último tercio del siglo XX) y lugares en el mundo, ha recibido diferentes denominaciones, tales como renovación, reinvención, modernización y reforma administrativa. No obstante, aun cuando en lo general expresan experiencias similares en lo general, a partir de los años 70 sus características parecen seguir un patrón muy similar entre sí.

En el cuerpo del trabajo se tomaron en cuenta aportaciones tomadas del debate tanto al interior de la teoría de la organización, como del diseño institucional, aun así, el uso del término Reforma administrativa se ha visto inmerso en dificultades conceptuales dada la amplitud de las experiencias y de la temática que busca abarcar, su uso indiscriminado en los papers académicos para describir innumerables y diversas situaciones ha sido un primer problema a abordar.

Es por la razón expuesta que el marco teórico se inicia planteando un acercamiento al concepto de Reforma administrativa políticas tendientes a incrementar los mecanismos consultivos y de participación ciudadana que intentan reducir el déficit de legitimidad de la administración y el desarrollo de nuevos sistemas de compatibilidad y presupuestación, a pesar de su heterogeneidad, intentan dar respuesta al déficit de eficiencia de la administración pública; las políticas de control de calidad y los intentos de construir una administración postburocrática, orientada a la calidad, mediante la cual pretenden superar los problemas de eficacia en la prestación de los servicios públicos.

Además de ello, a lo largo del trabajo se buscó establecer que aun cuando aparentemente las reformas mantienen la preocupación por la eficacia pública con las consiguientes: privatizaciones y desregulaciones, la búsqueda de la calidad en la prestación de los servicios públicos con la respectiva orientación al ciudadano, fenómenos de descentralización territorial y funcional, mayor participación de las organizaciones no gubernamentales en la gestión de servicios, intentos de reducir el exceso de leyes y reglamentos, al mismo tiempo consideran instrumentos que protejan contra la corrupción o la reducción de plantilla y la medición del rendimiento en el sector público; también se refleja la preocupación por mejorar el funcionamiento del aparato administrativo.

Ante la necesidad de introducir mejores prácticas en la administración pública, y debido a la presencia de nuevas prácticas en los gobiernos de las entidades federativas orientadas a mejorar la atención a los usuarios de los bienes y servicios públicos, resulta evidente la necesidad de repensar y redefinir el papel del gobierno y la administración pública, tradicionalmente subordinado en lo político, dependiente en lo económico y simple ejecutor en lo administrativo, de manera que pueda fortalecer sus capacidades para enfrentar los nuevos desafíos de estos tiempos. Se trata entonces de retomar la definición de Reforma administrativa como el proceso político-técnico de transformación de actitudes, procesos, procedimientos, sistemas, relaciones y estructuras administrativas con el fin de hacerlos compatibles con la estrategia de desarrollo y fortalecer la capacidad ejecutiva del Estado en un contexto de planeación.

Una vez realizada la revisión bibliográfica, en el ámbito de la teoría de la organización y el diseño institucional, se pudo aclarar que la NGP es una corriente innovadora en muchos sentidos, pero es necesario ubicarla en su real dimensión para apreciar sus aportaciones y sus límites, más allá de la retórica propia de los reformadores y apologistas de la misma. Mediante el análisis de las principales teorías que sustentan este paradigma es posible entender la razón de cada una de las políticas o cambios que ha tenido o tiene la administración pública.

En este sentido, al buscar una verdadera transformación al interior de las formas del Estado, como toda construcción institucional, ésta tiene altos costos, pero parece evidente que es necesario avanzar en este sentido, creando un “hábitat” más profesional, transparente y basado en la legalidad, sobre todo con un claro entendimiento de que el aparato administrativo es más que un cuerpo técnicamente manipulable, siendo en

realidad una parte importante del sistema político, afectando intereses de diversos grupos sociales y formando parte de la lucha política. Es aquí es donde las lecciones de la NGP pueden ser útiles.

El propósito central de este trabajo es abordar el diseño institucional desde la perspectiva estructural en el ámbito de una administración estatal, además de analizar aspectos relativos al marco jurídico aplicable. Es de mencionarse que, en el caso de la experiencia mexicana relativa a las reformas administrativas en las entidades federativas, más allá de atender un agudo problema de déficit público y de aplicar medidas cortoplacistas que respalden un discurso que contrarreste la percepción ciudadana de gobiernos ineficientes, resulta sumamente importante conocer las razones que llevaron a los tomadores de decisión en el gobierno estatal para implementar la reforma administrativa. Asimismo, ¿qué objetivos quisieron alcanzar dadas las condiciones políticas y sociales de su momento?

Ante la situación expuesta, es oportuno retomar la aseveración de Luis F. Aguilar Villanueva (2010). “Las actividades directivas y administrativas del gobierno viven un tiempo de inseguridades conceptuales y técnicas después del crack financiero de 2008 y la recesión mundial, que han provocado daños económicos y sociales en numerosos países. Después de lo sucedido, no tiramos por la borda todo lo sabido y practicado en las últimas décadas, pero nos mueve una actitud indagadora en busca de enfoques e instrumentos de gobierno y gestión que nos ayuden a anticipar o a encarar con mayor eficacia problemas públicos que han alcanzado mayor complejidad, escala y capacidad de daño.”

Al considerar que la experiencia de reforma administrativa como la pretendida en Sinaloa enfrentó serias limitaciones en su diseño e implantación derivada de un enfoque carente de método consistente, es que se plantea la hipótesis de investigación, las experiencias de reforma administrativa en gobierno de Sinaloa se han desarrollado a partir de un propósito central de renovar el discurso y reducir el costo del aparato público, inspirándose en las prácticas utilizadas en las empresas eficientes, por lo cual se aplicaron métodos e instrumentos distantes de un enfoque sistémico e integral que enfatizara en los procesos de gestión. Es decir, que los resultados de las diferentes etapas de la reforma administrativa descrita en este estudio de caso, dependieron de una errónea aplicación de mecanismos efectivos al limitarse principalmente a acciones aisladas de mejora en la

gestión y en su capacidad para reducir costos, más no en lograr la eficacia directiva del gobierno.

Por la relación directa que presenta el crecimiento del déficit público como fuente de financiamiento del intento desesperado de los gobiernos, que van más allá de su capacidad de ingresos disponibles para resolver su ineficacia directiva mediante el incremento de personal y equipamiento, se hace un breve análisis de la presencia del déficit público, su magnitud y variantes en las administraciones públicas.

Un primer resultado clave fue observar a través del modelo econométrico utilizado el incontenible ciclo de crecimiento del déficit público y endeudamiento en el que incurren los gobiernos, derivado principalmente de prácticas ineficaces (sustentado en el crecimiento del gasto operativo), que no han superado las prácticas tradicionales de aplicar medidas remediales en la actuación del gobierno con acciones aisladas y no sistematizadas, es decir, siguen ausentes soluciones de carácter integral que se deriven del diseño y documentación de los procesos o en su caso de la reingeniería de los mismos.

Considerar la gestión del déficit como instrumento, no como fin, para salir de la crisis e impulsar un crecimiento reproductivo y sostenible. Reducir el déficit público es un objetivo no cuestionable pero sí el modo de su gestión: el modo en que se distribuye la carga, los ámbitos que asumen su reducción (bienes públicos) y los ritmos de su reducción. (Rodríguez, 2013).

Partiendo de la doble característica que presenta la Reforma administrativa en el caso Sinaloa, se estableció un diseño metodológico enfocado en dos vías de acción: Por un lado, la evaluación del diseño institucional de la Reforma en el gobierno del estado de Sinaloa a partir de 1999, a fin de observar la institucionalidad formal establecida y las oportunidades y deficiencias que ésta presenta para su implantación en la administración pública estatal. Por el otro, se estableció un estudio comparando entre las dependencias a partir de sus atribuciones y de su estructura institucional similar, se observaron importantes diferencias en cuanto a la aplicación de la esencia normativa y organizacional de la Reforma. Con esto, se pretendió demostrar la disímbola situación expresada en las entrevistas a los actores del proceso.

La recolección de la información se realizó en dos formas: 1. Mediante la revisión del marco jurídico existente, así como de las propuestas de modificación al marco legal

aplicable en los periodos mencionados, de los planteamientos orientados al reordenamiento institucional. Asimismo, se realizó una revisión bibliográfica de los posibles antecedentes de reformas de esta naturaleza en el gobierno del estado de Sinaloa, a fin de contar con una visión histórica del mismo y del contexto en el que se realizaron dichos cambios. 2. La aplicación de entrevistas a servidores públicos, empresarios y dirigentes de organismos no gubernamentales, así como a académicos y expertos, para precisar evaluar cualitativamente los alcances de dicha Reforma.

El segundo de los resultados, por la información obtenida en la revisión de los pocos documentos que prevalecen, además de las encuestas a los protagonistas en estas tareas, se aprecia que la Reforma administrativa se inició como una práctica que buscó revolucionar el quehacer de la administración pública en la entidad, sustentado en el rotundo apoyo y la voluntad política de los más altos niveles del gobierno para facilitar su diseño y aplicación. No obstante, resulta necesario destacar que a lo largo del tiempo las acciones consideradas en la Nueva forma de gobierno no tuvieron el mismo impacto y dinamismo.

Los problemas de implementación de la Reforma se aprecian al contrastar el modelo estatal empleado con el diseño institucional del gobierno federal. En el nivel institucional se presenta un sistema de competencias compartido, con una preponderancia visible de parte de la federación y con rezagos jerárquicos y centralistas, por la dependencia del gobierno estatal en casi un 90% de su ingreso total, que por diferentes conceptos le transfiere el gobierno federal.

En lo organizativo la evidente debilidad burocrática por la falta de estabilidad y certidumbre en el empleo fue un saldo desfavorable, ya que los servidores públicos lejos de asumirse como parte de la Nueva forma de gobierno planteada en la Reforma, el papel desempeñado por ellos durante la implantación, más bien fue como observadores que se mostraron un tanto ajenos y escépticos de los resultados originalmente propuestos.

Tal vez lo más preocupante se presentó en el orden normativo, donde la desconfianza en las instituciones se convirtió más en la regla que en la excepción. Lo más importante a destacar radica en la carencia de un enfoque integral que permitiera acciones en serie o concatenadas debido a las bases comunes que les dan sustento. Sin duda se lograron importantes avances que fueron auspiciados directamente desde las oficinas del Ejecutivo

Estatal, lo cual permitió asegurar su realización, no así con otras acciones que deben contar con elementos técnicos de carácter organizacional, jurídico, financiero y tecnológico, por mencionar los más comunes, para establecerse a la par con los estándares de las administraciones públicas de los países mejor posicionados en cuanto a eficacia gubernamental. Uno de los elementos que constituyen las bases fundamentales de este enfoque de avanzada es el enfoque de procesos, cimiento de buena parte de los proyectos anunciados (mas no aplicados), como una Nueva Forma de Gobierno.

Otro de los aspectos a destacar, es que la idea central que guio la investigación, fue la de estudiar como parte de la Reforma administrativa, en un apartado especial de manera específica, el acceso a la información pública. Interesaba examinar cómo surge, se desarrolla y se utiliza este derecho en una sociedad históricamente determinada. Esto arrojó, al menos, tres ámbitos de análisis: a) el normativo, donde se estudia todo lo relacionado a la Ley y el Reglamento de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa; b) el de convertir al acceso a la información en política pública, a través de examinar la manera en que es aplicada la normatividad por las instancias, creadas por la Ley y el Reglamento, para facilitar el acceso de la población a la información pública, y; c) el ámbito de impacto político y social del acceso a la información. Tanto en las instituciones y las estructuras políticas debidamente organizadas, como en la sociedad.

Con una proyección hacía futuro de los frutos que se pueden esperar del acceso a la información pública, son los mecanismos que tienen las autoridades para discrecionalmente reservar información pública. A este respecto, no puede quedar de lado que la Ley estatal establece la reserva ex-post, lo que significa que cierto tipo de información se podrá reservar después de que se presenta la solicitud y se examina la posibilidad de entregarla, lo que obliga a los funcionarios a valorar las solicitudes de información una por una, antes de decidir si se entrega. No obstante, las sanciones de incurrir en un exceso son mínimas.

Las observaciones sobre el diseño e implantación de la Reforma administrativa que van desde lo institucional, pasando por lo organizacional y llegando a la misma visión de lo público, pueden resumirse en las deficiencias para conciliar el diseño de la Nueva forma de gobierno con los insuficientes instrumentos utilizados para su implementación. Mientras en lo que respecta a la aplicación de la ley, aun con la experiencia exitosa que se documenta en términos de su diseño e implantación, la falta de contrapesos mediante

la conformación de un órgano regulador con la fortaleza y autonomía suficiente (*enforcement*) para aplicar dicha normativa, en el mediano plazo, dejó al descubierto el flanco débil de esta política

En la segunda parte de la investigación correspondiente al trabajo de campo y análisis comparativo, destacan los hallazgos encontrados a partir de un ejercicio de contrastación en las diferentes dependencias del gobierno del estado de Sinaloa, construyendo indicadores que permiten corroborar el diseño e implantación de los rasgos más sobresalientes de la NGP. Para ello se tomó como sustento la metodología contenida en “Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México” (2005) de José Martínez Vilchis, quien introduce al estudio de las experiencias innovadoras en la administración pública, el análisis comparativo entre entidades federativas, sobre sus elementos más comunes.

De manera similar se aplicó a las dependencias del gobierno de Sinaloa. Una vez estimado el índice de nueva gerencia pública, se procedió a ordenarlo de menor a mayor. Luego, con la finalidad de comparar los diferentes aspectos que se relacionan con un alto o bajo índice de aplicación, se dividieron los 18 casos en tres grupos. Mientras el más alto puntaje es 51.31 y le corresponde a la Secretaría Particular del Gobernador, el menor es 10.21 de la Procuraduría General de Justicia.

Para obtener tres categorías con distintos grados de intensidad en la aplicación de las características de nueva gerencia pública, la diferencia se obtuvo entre los dos puntajes anteriores (41.1) y se dividió entre tres, dando como resultado el intervalo de cada una de las categorías (13.7), para quedar de la siguiente manera: el rango de indicador general de intensidad de NGP en el extremo alto va de 51.1 a 37.61, el segundo de 37.61 a 23.91 y el de baja intensidad, de 23.91 a 10.21.

La Reforma administrativa impulsada a partir de 1999 representó una novedosa propuesta en la administración pública de Sinaloa y de las entidades federativas por ser la pionera en el país y sobre todo por incorporar el enfoque eficientista aplicable en ese tiempo exclusivamente en el mundo empresarial. Fue muy amplia la gama de propuestas que contenía la “Nueva forma de gobierno”, como también fue conocida.

De este recuento es posible observar un importante número de acciones exitosas, además de otras que no lograron superar la primera fase de la Reforma. Lo más importante a

destacar, radica en la carencia de un enfoque integral que permitiera acciones en serie o concatenadas debido a las bases comunes que les dan sustento. Sin duda se lograron importantes avances que fueron auspiciados directamente desde las oficinas del Ejecutivo Estatal, lo cual permitió asegurar su realización, no así con otras acciones que deben contar con elementos técnicos de carácter organizacional, jurídico, financiero y tecnológico, por mencionar los más comunes, para establecerse a la par con los estándares de las administraciones públicas de los países mejor posicionados en cuanto a eficacia gubernamental. Uno de los elementos que constituyen las bases fundamentales de este enfoque de avanzada es el enfoque de procesos, cimiento de buena parte de los proyectos anunciados (mas no aplicados), como una Nueva Forma de Gobierno.

En la estructura organizacional actual del Gobierno del Estado de Sinaloa, pese a importantes cambios realizados en años recientes, se observa un enfoque fundamentalmente vertical de organización respecto de funciones que deberían ser de carácter transversal entendidas éstas como aquéllas en que son copartícipes y corresponsables múltiples dependencias y niveles de gobierno, mediante acciones coordinadas en el ámbito de su competencia.

La verticalidad supone el riesgo de que acciones que deberían recorrer de modo horizontal múltiples oficinas y programas públicos queden dentro de compartimentos impenetrables en un área de una secretaría, aisladas de otras que deberían tener participación. La gestión transversal supone pasar de un estilo gerencial basado en el mando y el control, hacia uno basado en la creación de redes colaborativas. La gestión de temas transversales escapa a la organización vertical tradicional, en tanto requiere de la colaboración activa de los diferentes actores involucrados y de la aportación voluntaria de recursos de todos ellos en pro de objetivos compartidos.

Ante la problemática que presentan los gobiernos de los estados y los ayuntamientos, vistos a partir del enfoque de la nueva gestión pública, los resultados de la aplicación de modelos de procesos para entender con mayor claridad el funcionamiento de las instituciones ha permitido diseñar los mecanismos organizacionales, jurídicos y financieros para darle viabilidad a una administración pública congruente con las necesidades y limitaciones de los gobernados, reduciendo hasta donde ha sido posible áreas innecesarias y duplicidad de acciones que se hicieron comunes a lo largo del tiempo.

Al terminar la revisión del diseño institucional, el objetivo de la tercera parte de este texto fue el exponer la propuesta elaborada a partir del enfoque sistémico mediante el diseño y documentación de procesos para llegar a estructuras organizacionales con un marco normativo y planteamientos estratégicos para el desempeño de cada una de las dependencias ya mencionadas aun cuando cuentan con el mismo andamiaje institucional, han alcanzado resultados divergentes de gestión tanto en lo político como en lo administrativo. Al respecto queda el planteamiento para su aplicación en el período 2011-2016, mismo que como se menciona en el cuerpo de la investigación, fue incorporado íntegramente a la normativa estatal en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal publicado en el Periódico Oficial del Estado, el 5 de enero de 2011.

El problema mayor que se presentó en esta investigación fue la falta de información que existe sobre los gobiernos estatales en el país y en las dependencias que los conforman, y cuando existe, se encuentra centralizada e incompleta. La centralización de la información va en contravía con la idea de una Reforma basada en la participación y la colaboración, además de ser contraproducente en el sentido que no logra observar las cuestiones contextuales donde se desarrollan los procesos de gobierno. En el caso estudiado se observa luego del trabajo de campo, la carencia de documentos interpretativos sobre el objeto de estudio, así como la imposibilidad de contar con la visión de servidores públicos sobre las experiencias vividas en la Reforma de 1999 una década después, ya que la falta de un mecanismo que permita su permanencia en el puesto o en la institución provoca la pérdida de la memoria de la organización.

El Estado y la administración pública han sido objeto de análisis político como espacio de mediación social sin comprender que el poder se concreta en la organización, encontrando en la administración y la tecnología medios privilegiados para su ejercicio. La realización de análisis demasiado generales y abstractos, necesarios, pero no suficientes, ha impedido la comprensión de los procesos más específicos de constitución y cambio del aparato estatal y, con ello, de la propia naturaleza y funciones del Estado. De ahí que, la comprensión compleja de la administración pública debe partir del reconocimiento de que su unidad se encuentra precisamente en la diversidad de procesos y estructuras que lo conforman, de que su diversidad se encuentra precisamente en la organización que le otorga unidad.

Por ello, el análisis de procesos de conformación, es decir, de los procesos de edificación de las estructuras, resulta elemento esencial para la comprensión de la realidad organizacional: la complejidad se encuentra más en el proceso que en el resultado, en la estructuración más que en las estructuras. La comprensión y adecuada implantación de una administración por procesos exige una visión sistémica de los mismos, lo cual resultará en una alta efectividad al momento de visualizarlos en la organización con sus propias interrelaciones. El enfoque sistémico permite establecer que para que un sistema logre su objetivo todos sus elementos deben ser considerados, tanto los agentes externos como los internos.

Asimismo, la estructura es un medio para que la organización opere la estrategia y ésta es el comportamiento de ella frente al ambiente. Si la estructura no sigue a la estrategia, el resultado final es la ineficiencia. Las variaciones pueden presentarse con frecuencia y en cualquier aspecto, elemento o área de la organización, la tecnología y su relación con la estructura en la teoría de la contingencia cobran relevancia porque son dichos factores los que permiten un desempeño mejor en la organización y una mejor relación de sus empleados en sus centros de trabajo. La organización, o sistema total, puede ser entendida en términos de conjunto de sistemas que, a su vez, pueden subdividirse en otros sistemas. Estos sistemas o subsistemas generan una compleja red de relaciones de interdependencia.

En México, como en muchos lugares de Latinoamérica, la burocracia gubernamental, en general la arena gubernamental, tiene un doble papel de amplia importancia política. La carencia de mecanismos de pesos y contrapesos efectivos ha implicado la formación de burocracias poderosas, algunas veces sólidas y compactas, pero débilmente vigiladas y diferenciadas de la actividad política. Cuestiones como un servicio civil de carrera, el desarrollo de uno o varios mecanismos de vigilancia apoyados por los medios de comunicación, las universidades y la sociedad en general, y un mecanismo diferenciador entre las decisiones de los poderes legislativos y el diseño de políticas públicas (dentro, además, de la escasa diferenciación sistemática entre funcionarios designados y funcionarios electos en países latinoamericanos), no fueron considerados avances necesarios a desarrollar en un país como México.

Al concluir la investigación surgen elementos claros sobre la evidencia de preguntas sin resolver y etapas por realizar en el proceso de reforma. El trabajo aquí expuesto es un

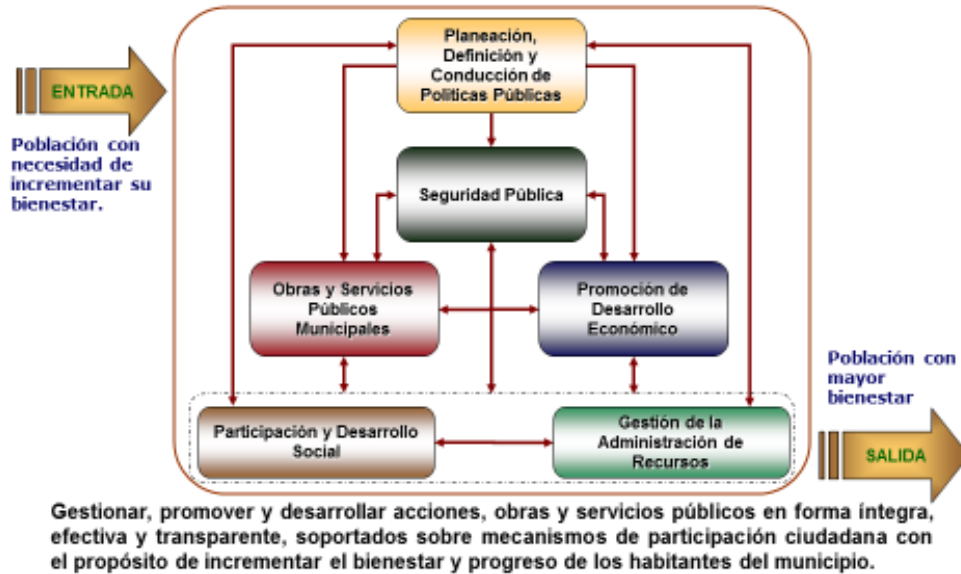
esfuerzo por conocer experiencias poco exploradas, mismas que por carecer de un marco teórico conceptual que haya precedido o acompañado en su aplicación, no han recibido la profundidad necesaria para entender el potencial y limitaciones de las prácticas aquí abordadas, con el fin de contribuir a la discusión teórica y académica de casos similares. Es conveniente mencionar que las dificultades enfrentadas básicamente por la carencia de documentos suficientes y disponibles, así como la escasa participación de actores que fueron determinantes en el proceso de reforma, aun con todo y las limitaciones expuestas y de las limitaciones que conlleva una tesis doctoral, es de esperar que sirva a lectores interesados en los temas aquí expuestos.

### **Comentarios finales y propuesta**

A partir de los elementos conceptuales y metodológicos vertidos a lo largo del documento, durante más de diez años se ha trabajado en la elaboración de modelos que permitan contar con una visión más clara de las instituciones y sobre todo, lograr el más adecuado diseño de las mismas, aplicando un enfoque multidisciplinario en términos del análisis organizacional, tomando el modelo de procesos como punto de partida para construir el andamiaje jurídico y el sustento presupuestal que debe de contener toda institución.

La descripción de los modelos se inicia con el de una administración municipal, el cual fue diseñado en 2007-2008, en referencia a tres municipios de la entidad simultáneamente, dicho modelo se desdobra en un extenso número de modelos de procesos y subprocesos, hasta llegar a la descripción de procedimientos, actividades y tareas. Todo ello, plasmado en sendos manuales (aproximadamente 30), en los que se proporcionan las especificaciones para las actividades de un ayuntamiento bajo los criterios de un sistema de gestión de calidad.

Figura 37. Modelo de procesos de una administración municipal

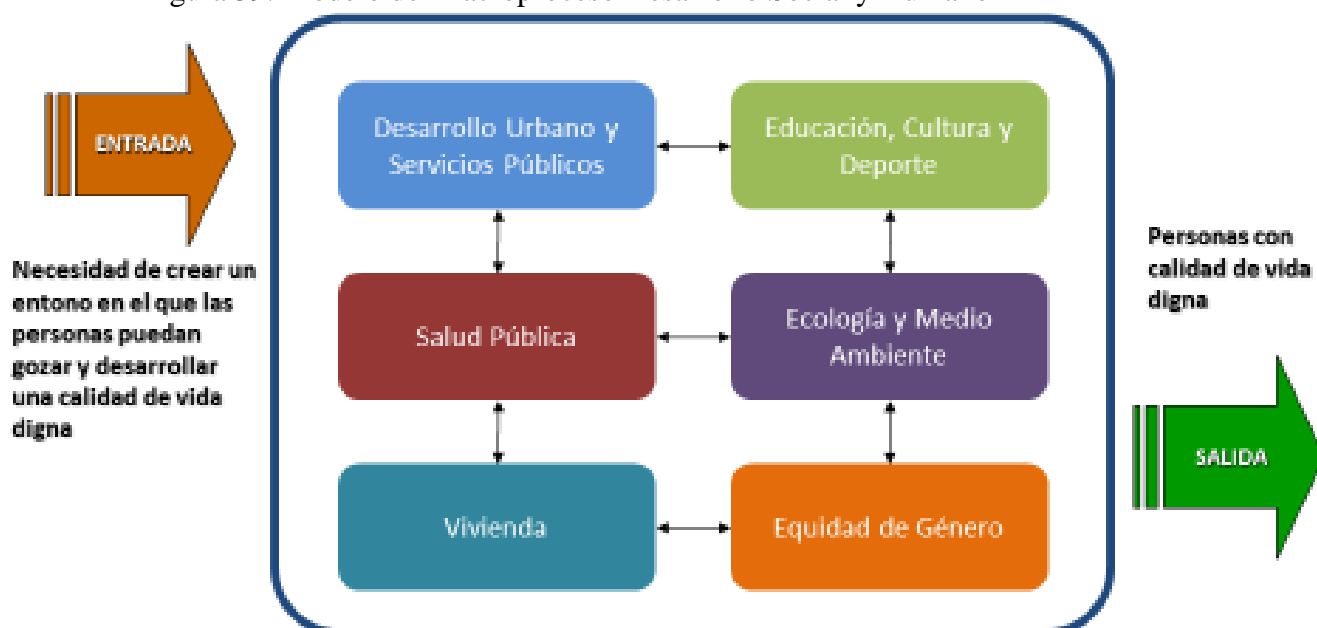


Posteriormente, se muestra el modelo de procesos del poder ejecutivo estatal, el cual se divide en cuatro grandes subsistemas; desarrollo social y humano; economía y empleo; gobierno y participación ciudadana; y seguridad pública y procuración de justicia. Para mayor claridad, se adicionan cuatro láminas en las que se detalla cada uno de los subsistemas.

Figura 38. Modelo de procesos del Poder Ejecutivo Estatal



Figura 39. Modelo del macroproceso Desarrollo Social y Humano



“Crear un entorno en el que las personas puedan desplegar su pleno potencial y garantizar el derecho de las personas para ampliar sus oportunidades de vivir una vida saludable, creativa y productiva de acuerdo a sus intereses, necesidades y la libre elección de sus alternativas de vida”.

Figura 40. Modelo del macroproceso Economía y Empleo



“Fortalecer y facilitar los instrumentos y fuentes de apoyo, promoción, inversión y desarrollo de las unidades productivas sinaloenses para que exploten su potencial al máximo y así lograr una economía estatal equilibrada generadora de mejores empleos”.

Figura 41. Modelo del macroproceso Gobierno y Participación Ciudadana



“Alentar y promover la eficiencia, la innovación, la creatividad, la transparencia de los métodos y la pertinencia en sus fines”.

Figura 42. Modelo del macroproceso Seguridad Pública y Procuración de Justicia



“Es una función de Estado que previene conductas antisociales, procura e imparte justicia y readapta infractores, para la protección de bienes jurídicos, manteniendo así una convivencia pacífica y armónica de la sociedad”.

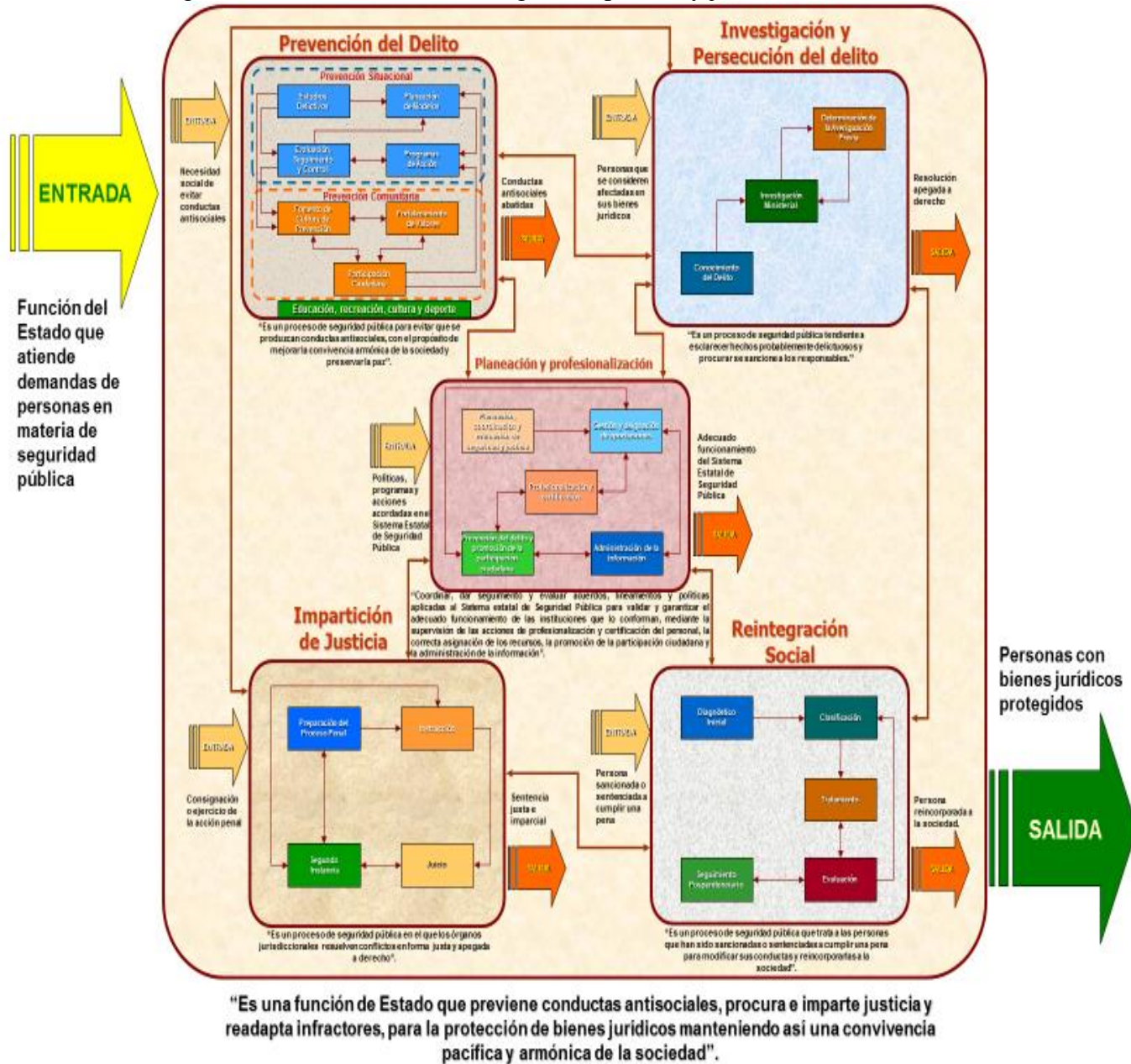
Como un caso especial se presenta el modelo de la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo Estatal, el cual se desarrolló en el curso de los años 2011 y 2012, habiéndose diseñado y documentado en forma exhaustiva bajo la norma ISO 9001:2008, mismo que fue certificado en todos sus procesos en el mes de octubre de 2012.

Figura 43. Modelo del macroproceso Secretaría General de Gobierno



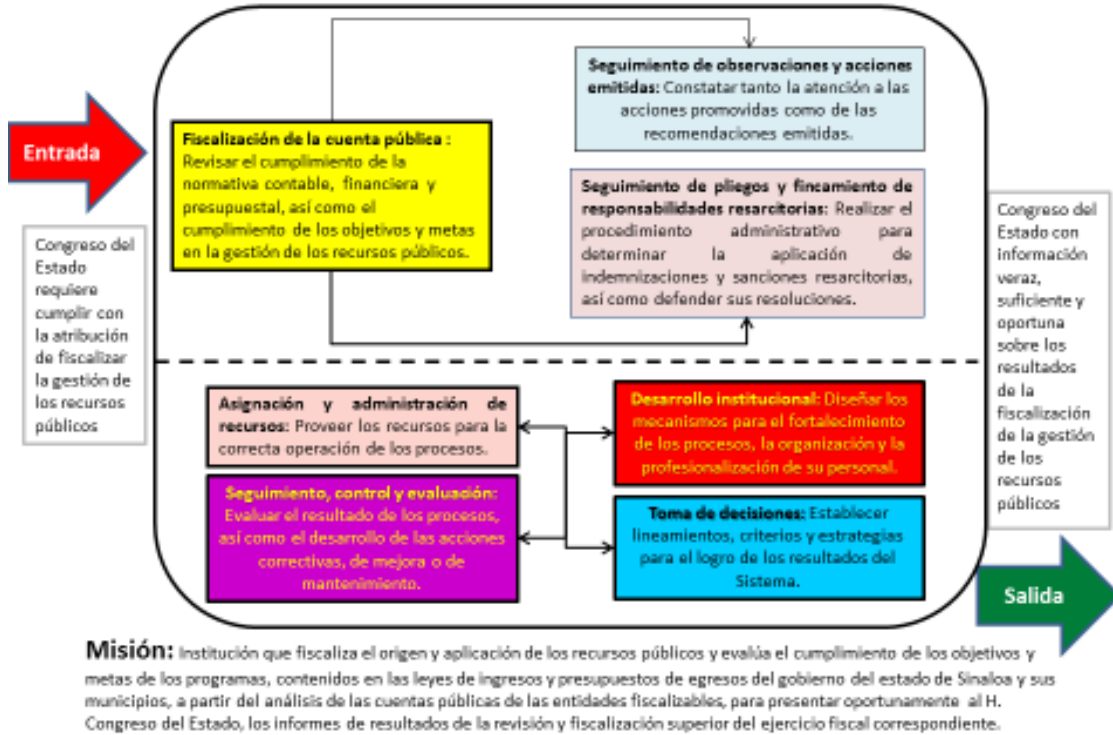
Destaca por su magnitud y complejidad el sistema de seguridad pública y justicia, el cual contiene cinco modelos de procesos o macroprocesos, mismos que están desglosados en procesos y sobre todo presentan la vinculación entre los mismos. Es de mencionar que en la elaboración de este esquema participaron los responsables de las instituciones en un periodo aproximadamente doce años, en el que inicialmente se conformó un equipo interinstitucional con representantes de las áreas involucradas en la cadena de seguridad y justicia. A través de los años que se realizó este trabajo, se dieron cambios de gobierno y de titulares de dependencias, no obstante, los resultados están a la vista.

Figura 44. Modelo del sistema seguridad pública y justicia



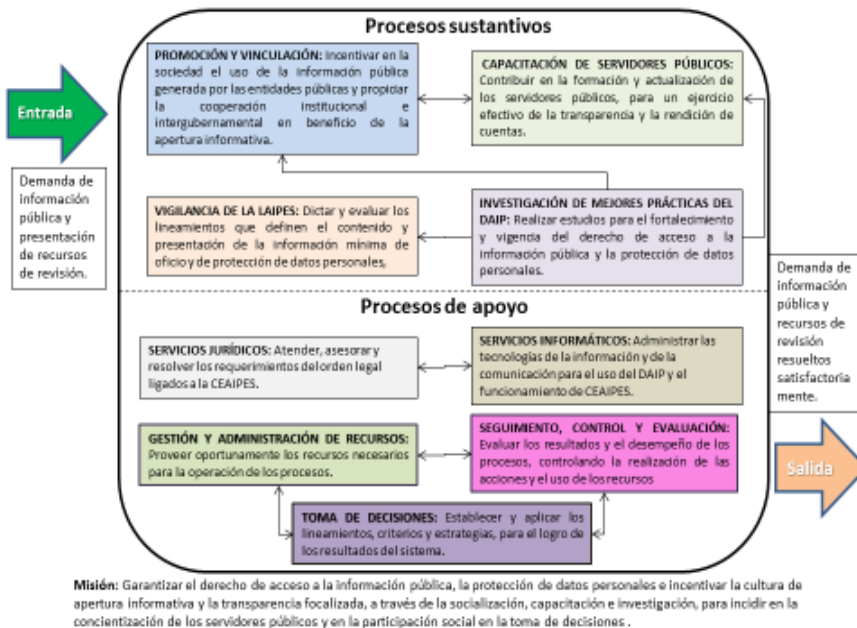
En el último cuarto del 2013 se diseñó el modelo de la Auditoría Superior del Estado mediante la colaboración de un equipo de trabajo de servidores públicos experimentados y dispuestos a concretar los cambios necesarios para lograr una institución responsable de hacer cumplir con la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos. El resultado fueron sendos manuales de procedimientos en los que se detallan a partir de los procesos y subprocesos las actividades, tareas e indicadores para posteriormente iniciar con la implantación de un sistema de gestión de calidad.

Figura 45. Modelo del macroproceso Auditoría Superior del Estado



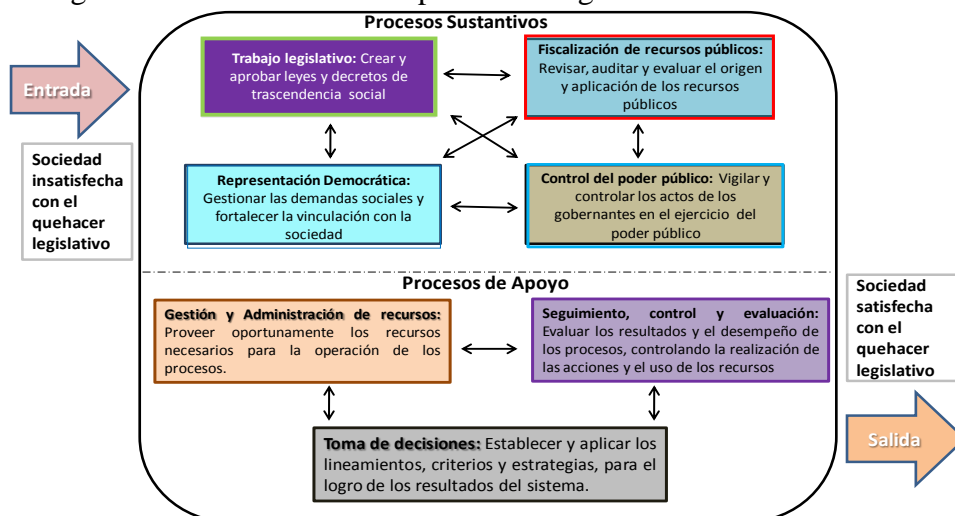
En los últimos meses de 2013 se diseñó el modelo de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, institución autónoma desvinculada de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, cuyo propósito es garantizar el acceso a la información pública en la entidad.

Figura 46. Modelo del macroproceso Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa



También en el año 2013 se trabajó en el diseño del Congreso del Estado de Sinaloa, del Poder Legislativo del Gobierno del Estado de Sinaloa, bajo un interesante proceso de participación de un grupo de colaboradores de la institución, que gracias a la experiencia acumulada por varias legislaturas, fueron capaces de transmitir sus conocimientos sobre las prácticas legislativas que dieron lugar a un sistema de gestión de calidad, el cual se desarrolló hasta la fase de implantación y la definición de perfiles de idoneidad del personal, para su correspondiente profesionalización, por lo cual se le da un especial tratamiento a continuación.

Figura 47. Modelo del macroproceso Congreso del Estado de Sinaloa



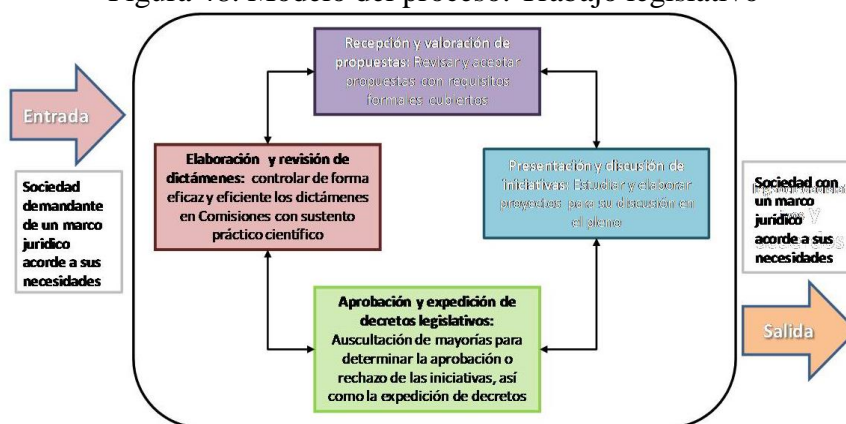
**Misión:** Fortalecer las facultades del poder legislativo para legislar y fiscalizar, con el respaldo de mejores recursos humanos y tecnológicos, consolidando el estado de derecho en la sociedad sinaloense, elevando el desempeño de atribuciones en expedición y adecuación de leyes, con respeto a los demás poderes y apego estricto a sus potestades legales.

El modelado del Macroproceso permite visualizar las grandes tareas de la organización, que vienen a constituirse en los ejes sobre los cuales giran las diversas áreas que integran una estructura administrativa. En el caso del Congreso del Estado se identifican cuatro procesos sustantivos y tres de apoyo.

Así, en el proceso de trabajo legislativo se atenderá específicamente el tema relacionado con la aprobación de leyes y decretos con elevada trascendencia social; el proceso de fiscalización de recursos públicos se abocará a la atención de un tema muy sensible para la sociedad, vinculado a la revisión, evaluación y aplicación de los recursos públicos; el proceso de representación democrática se orienta a la sistematización de actividades de gestión y vinculación del Congreso con la sociedad, considerado de importancia vital para atacar la percepción social de baja calidad en el quehacer parlamentario; finalmente, en el proceso de control del poder público se apunta a dos campos muy importantes. El

primero está ligado propiamente al ejercicio de control de los poderes públicos. El segundo a las instancias de gobierno interno del Congreso.

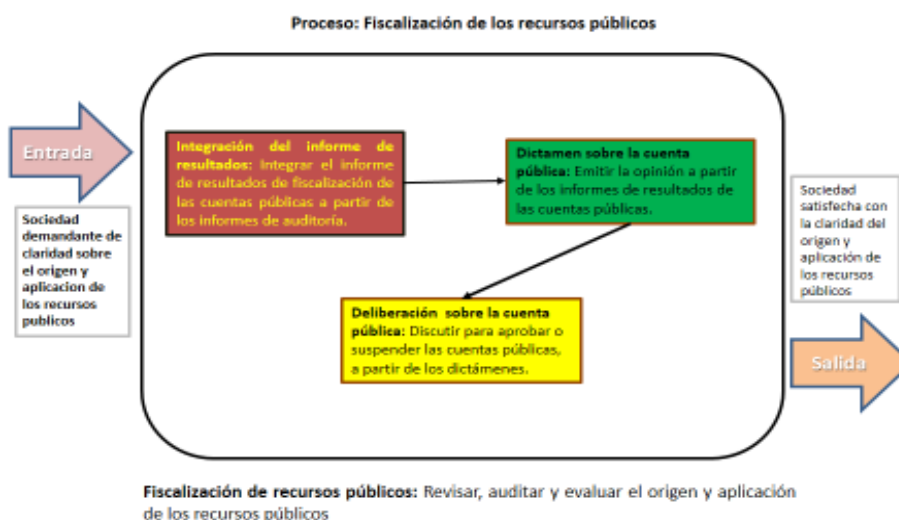
Figura 48. Modelo del proceso: Trabajo legislativo



Trabajo Legislativo: Crear y aprobar leyes y decretos de trascendencia social

El proceso de Fiscalización de los Recursos Públicos también está integrado por cuatro subprocesos: **Integración del informe de resultados, Dictamen sobre la cuenta pública, Informar resultados y Deliberación sobre la cuenta pública.** El primero se orienta a integrar el informe de resultados de fiscalización de las cuentas públicas a partir de los informes de auditoría; el segundo a emitir la opinión a partir de los informes de resultados de las cuentas públicas; y el tercero a discutir para aprobar o suspender las cuentas públicas, a partir de los dictámenes.

Figura 49: Modelo del proceso Fiscalización de los recursos públicos

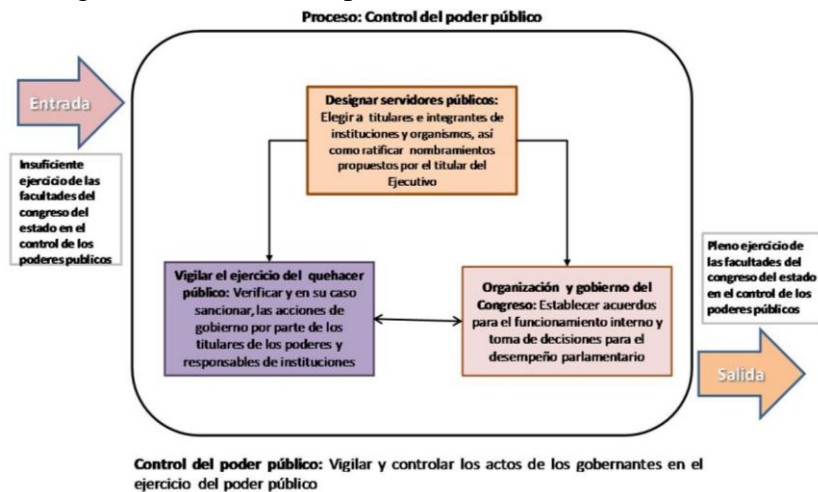


Fiscalización de recursos públicos: Revisar, auditar y evaluar el origen y aplicación de los recursos públicos

A su vez el proceso de Control del Poder Público se compone de tres subprocesos, que son los siguientes: **Designar servidores públicos, Vigilar el ejercicio del quehacer público, y Organización y gobierno del Congreso.** El primero se enfoca a elegir a

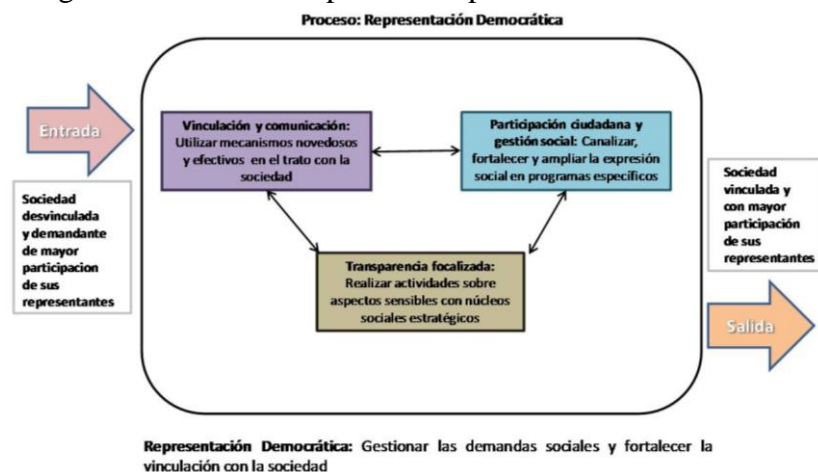
titulares e integrantes de instituciones y organismos, así como ratificar nombramientos propuestos por el titular del Ejecutivo; el segundo a verificar y en su caso sancionar las acciones de gobierno por parte de los titulares de los poderes y responsables de instituciones; el tercero a establecer acuerdos para el funcionamiento interno y toma de decisiones para el desempeño parlamentario.

Figura 50. Modelo del proceso Control del Poder Público



El último de los procesos sustantivos es denominado Representación Democrática y está representado por los tres subprocesos siguientes: **Vinculación y comunicación, Participación ciudadana y gestión social y, Transparencia focalizada.** El primero aspira a utilizar mecanismos novedosos y efectivos en el trato con la sociedad; el segundo a canalizar, fortalecer y ampliar la expresión social en programas específicos; y el tercero a realizar actividades sobre aspectos sensibles con núcleos sociales estratégicos para lograr un cambio en la percepción social hacia el Congreso.

Figura 51. Modelo del proceso Representación Democrática



Es necesario apostar al desarrollo de las capacidades para la administración intergubernamental. Este es un reclamo que es pertinente observar. No se trata sólo de coordinar mejor, sino de ir más lejos, visualizar que los objetivos del sector público no se cumplan sino a través de la acción combinada de diversas instituciones. Por tanto, debe llevarse adelante una gerencia interinstitucional que maximice el efecto de conjunto.

El diseño institucional transita por una vía de revalorización del personal que acorta las distancias entre los diferentes niveles organizacionales, se fomenta el trabajo en equipo y se asigna mucha importancia al desarrollo personal por vía de la capacitación.

Es también indispensable pensar en una cultura corporativa pública para influir en pautas, mitos y actitudes que constituyen trabas para la renovación. Localizar y aprovechar a los innovadores en la organización para emprender desafíos al quehacer convencional que supere los errores hasta ahora cometidos.

Es necesario recuperar el clima de credibilidad en la función pública del Congreso y eliminar al máximo versiones muy ideologizadas que de antemano descalifican a este órgano de gobierno, cuando lo asocian con una institución ineficiente. Esto es básico para que los funcionarios puedan sentir que su tarea es apreciada y reconocida por la sociedad.

## ANEXOS

<b>Anexo 1. Listado de entrevistados en trabajo de campo tesis doctoral</b>					
<b>Con registro audio y transcripción</b>					
<b>Fecha</b>	<b>Nombre y apellido</b>	<b>Sector</b>	<b>Ocupación-Perfil</b>	<b>Lugar de entrevista</b>	<b>Duración</b>
20/09/04	ÁLVARO ANTONIO RENDÓN MORENO	PUBLICO	SECRETARIA DE PLANEACIÓN y DESARROLLO	OFICINA	130m29s
20/09/04	FRANCISCO RUIZ GALINDO	PUBLICO	COORDINACION GENERAL DE TURISMO Funcionario de enlace	OFICINA	39m26s
21/09/04	ARTURO RODRIGUEZ DIAZ	PUBLICO	SECRETARIA PARTICULAR DEL C. GOBERNADOR	OFICINA	31m50s
22/09/04	EDUARDO SEPULVEDA BURGOS	PUBLICO	PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA Funcionario de enlace	OFICINA	34m31s
23/09/04	JOSE LUIS MORENO LOPEZ	PUBLICO	SECRETARIA DE ADMINISTRACIÓN y FINANZAS Funcionario de enlace	OFICINA	13m41s
24/09/04	JOSE LUIS ZA VALA CABANILLAS	PUBLICO	SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA y PESCA	OFICINA	50m00s
27/09/04	MARCO ANTONIO ARAGON TISNADO	PUBLICO	SECRETARIA DE COMUNICACIONES y OBRAS PÚBLICAS	OFICINA	21m33s
28/09/04	MORAYMA YASEEN CAMPOMANES	PUBLICO	SECRETARIA DE DESARROLLO ECONÓMICO Funcionario de enlace	OFICINA	19m14s
30/09/04	JORGE LUIS DIAZ IZABAL	PUBLICO	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y CULTURA	OFICINA	30m36s
04/10/04	PATRICIA REA CASTRO	PUBLICO	SECRETARIA DE LA CONTRALORIA y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	OFICINA	21m29s
05/10/04	OMAR VALENZUELA ORDUNO	PUBLICO	SECRETARIA DE PLANEACIÓN y DESARROLLO	OFICINA	29m25s
06/10/04	MARIA DE LOS ANGELES CAZAREZ	PUBLICO	SECRETARIA DE SALUD	OFICINA	24m56s
07/10/04	ARNOLDO BERRELLEZA CORONEL	PUBLICO	SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA Funcionario de enlace	OFICINA	18m17s
08/10/04	RAUL RENE ROSAS ECHAVARRÍA	PUBLICO	SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO Funcionario de enlace	OFICINA	23m49s
11/10/04	CECILIA CIBRIAIN VELAZQUEZ	PUBLICO	ESCUELA NORMAL DE ESPECIALIZACIÓN	OFICINA	30m36s
12/10/04	VANESSA ZAZUETA GARCIA	PUBLICO	JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA	OFICINA	32m48s
13/10/04	ESTRELLA JUDITH SANCHEZ CASTRO	PUBLICO	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	OFICINA	20m45
14/10/04	JOSÉ GILBERTO AISPURO ZAZUETA	PUBLICO	ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO DE BENEFICENCIA PÚBLICA	OFICINA	13m41s
15/10/04	JOSE HUMBERTO MILAN GIL	PUBLICO	UNIDAD PARA EL FOMENTO A LA VIVIENDA Funcionario de enlace	OFICINA	19m14s
18/10/04	VIRMA GUTIERREZ BAUTISTA	PUBLICO	CONSEJO ESTATA DE POBLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA	OFICINA	37m18s
19/10/04	CAMERINA LIRA SALAZAR	PUBLICO	JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE Funcionario de enlace	OFICINA	16m06
20/10/04	BEATRIZ JIMENEZ CELIS	PUBLICO	TRIBUNAL LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE Funcionario de enlace	OFICINA	26m40s
21/10/04	XOCHITL PEREZ BORDA	PUBLICO	CUERPO DE DEFENSORES DE OFICIO Funcionario de enlace	OFICINA	42m27s
22/10/04	MARÍA DE LOURDES ORTIZ VILLA	PUBLICO	UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL Funcionario de enlace	UNIVERSIDAD	12m34s
25/10/04	MARÍA ROSALÍA FERNANDEZ VINIEGRA	PUBLICO	UNIVERSIDAD DE OCCIDENTE Funcionario de enlace	UNIVERSIDAD	38m41s
26/10/04	FERNANDO YUZO INUKAI SASHIDA	PRIVADO	PRESIDENTE DE CANACO	OFICINA	19m36s
27/10/04	JAVIER LLAUSAS MAGAÑA	PRIVADO	PRESIDENTE DE COPARMEX	OFICINA	12m28s
28/10/04	RADAMES DOURIET SOTO	PRIVADO	PRESIDENTE DE LA CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION	OFICINA	34m31s
29/10/04	ARTURO TAPIA LIZARRAGA	PRIVADO	PRESIDENTE DE CANACINTRA	OFICINA	26m57s
01/11/04	EDUARDO ALFONSO GARRIDO ACHOY	SOCIAL	PRESIDENTE ESTATAL DEL PRI	OFICINA	27m10s
04/11/04	ANA LIDIA MURILLO CAMACHO	SOCIAL	PRESIDENTA DE MUJERES Y PUNTO ASOCIACIÓN POLITICA NACIONAL	CAFETERIA	22m04s
06/11/04	ANTONIO QUEVEDO SUSUNAGA	SOCIAL	COLUMNISTA PERIDICO NOROESTE	CAFETERIA	27m10s
05/11/04	CESAR VELAZQUEZ ROBLES	EXPERTO	PRESIDENTE DE TRANSPARENCIA Y GESTION PUBLICA	CAFETERIA	21m33s
07/11/04	GERARDO LOPEZ CERVANTES	ACADEMICO	PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SINALOA	UNIVERSIDAD	22m04s
08/11/04	JUAN DE DIOS TRUJILLO FELIX	ACADEMICO	PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SINALOA	UNIVERSIDAD	22m04s

## Anexo 2. Cuestionarios tesis expertos en administración pública

Diagnóstico resultados de la reforma administrativa	<p>¿Cómo calificaría el proceso de reforma administrativa? (Mayores problemas, mayores logros)</p> <p>Sobre los problemas que ha mencionado, ¿cuáles piensa que han sido las razones de dichas problemáticas?</p> <p>Sobre los logros que ha mencionado, ¿cuáles piensa usted que han sido las razones para dicho avance?</p>
Capacidades de las dependencias	¿Cuentan las dependencias del gobierno estatal con las suficientes capacidades para hacer frente a las responsabilidades establecidas en la reforma administrativa?
Contrapesos institucionales	<p>En términos generales ¿considera efectivos los contrapesos institucionales que se han desarrollado en el proceso de reforma?</p> <p>¿Cómo influye esto en el desempeño del gobierno del estado de Sinaloa?</p>
Participación Ciudadana	<p>¿Cómo calificaría la participación ciudadana en el Estado de Sinaloa?</p> <p>¿Cómo influye esto en el desempeño del gobierno del estado de Sinaloa?</p>
Inclusión Social	<p>¿Piensa usted que la toma de decisiones del gobernador y sus secretarios son procesos incluyentes o excluyentes frente a los actores sociales?</p> <p>¿Cómo influye esto en el desempeño del gobierno del estado de Sinaloa?</p>
COPLADESIN	<p>¿Cómo calificaría el papel del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sinaloa?</p> <p>¿Qué tan relevantes son hoy en día?</p>
Propuestas	¿Qué medidas vería usted como fundamentales para mejorar el desempeño del gobierno estatal?

### Anexo 3. Cuestionarios tesis funcionarios públicos

Capacidad Institucional	<p>¿Cuáles son los principales retos que ha enfrentado el Gobierno del Estado de Sinaloa en su área de trabajo?</p> <p>¿Piensa usted que el gobierno estatal cuenta con las capacidades necesarias para enfrentar dichos retos?</p>
Descripción y percepción del proceso de toma de decisiones	<p>¿Cómo se diseñan los programas, las actividades y las políticas públicas de su sector en la entidad?</p> <p>¿Cómo calificaría dicho proceso?</p>
Relaciones del gobierno estatal con otros sectores	<p>Calificando de 1 a 5 (siendo 1 completamente en desacuerdo, y 5 completamente de acuerdo) desde su experiencia, piensa que en Gobierno del Estado de Sinaloa se hace:</p> <p>Lo que quiere el Gobernador y los secretarios ( )</p> <p>Lo que quieren hacer desde el gobierno estatal ( )</p> <p>Lo que quieren hacer desde el gobierno federal ( )</p> <p>Lo que quieren las familias más importantes ( )</p> <p>Lo que quieren los gremios y empresarios locales ( )</p> <p>Lo que quieren las organizaciones sociales ( )</p> <p>Lo que quieren los funcionarios ( )</p> <p>Lo que quieren actores ilegales ( )</p>
Contrapesos institucionales	<p>¿Ha notado cambios significativos en la forma de gobernar del gobierno del estado de Sinaloa en los últimos años? Descríbalos brevemente</p>
Participación ciudadana	<p>Calificando de 1 a 5 si está de acuerdo o en desacuerdo, piensa usted que la participación ciudadana es:</p> <p>Una ayuda para el funcionario público ( )</p> <p>Una requisito exigido por la ley ( )</p> <p>Una carga más en el trabajo diario ( )</p> <p>Desde su experiencia, ¿qué tanto ayudan los mecanismos de participación?</p>
Relaciones con la comunidad y con otras administraciones	<p>De 1 a 5, cómo calificaría las relaciones del gobierno del estado de Sinaloa con:</p> <p>Organizaciones Sociales ( )</p> <p>Empresarios y gremios locales ( )</p> <p>Funcionarios federales ( )</p> <p>Funcionarios municipales ( )</p>
Inclusión social en la toma de decisiones	<p>¿Piensa usted que en la toma de decisiones del gobierno estatal participan todos los actores locales relevantes? ¿Quiénes se suelen quedar fuera?</p>
COPLADESIN	<p>¿Cómo calificaría su experiencia con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sinaloa?? (Logros y Dificultades)</p> <p>¿Qué tan relevante le parece?</p> <p>¿Qué recomendaría para el COPLADESIN?</p>
Propuestas y sugerencias	<p>¿Qué medidas, desde su experiencia, deberían ser implementadas para mejorar el desempeño del gobierno del estado de Sinaloa?</p>

#### Anexo 4. Cuestionarios tesis organizaciones sociales y no gubernamentales

Diagnóstico y percepción desempeño de la administración pública estatal	Desde su experiencia, describa brevemente cómo ve el trabajo que hace el gobierno del estado de Sinaloa  Califique de 1 a 5, siendo 1 el más bajo y 5 el más alto, su percepción del desempeño de la administración pública estatal en términos de: Eficiencia ( ) Transparencia y Legalidad ( ) Cercanía con la comunidad ( ) Rendición de cuentas ( )  Piensa que la administración pública estatal tiende a ¿Mejorar? ¿Empeorar? ¿Mantenerse igual?
Percepción en relación a la de la administración pública estatal	¿Cómo describiría su relación con la de la administración pública estatal?
Contrapesos institucionales	Desde su experiencia, ¿piensa usted que ha existido una efectivo desempeño de las instituciones reguladoras en la entidad?
Inclusión Social	¿Piensa usted que en el gobierno del estado de Sinaloa se encuentran representados los intereses de la gente que agrupada en su organización?  ¿Quiénes suelen quedar por fuera?
Participación	¿Cómo describiría la participación ciudadana en la entidad?  ¿Cómo describiría el trabajo de los mecanismos de participación en el gobierno del estado de Sinaloa?
COPLADESIN	¿Conoce usted el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sinaloa? ¿Ha participado en él?  ¿Cómo describiría el trabajo que se hace ahí?
Propuestas y Sugerencias	Señale tres medidas que, desde su experiencia, deberían ser implementadas para mejorar el desempeño del gobierno estatal.

Anexo 5. Gasto total por entidad federativa 2002-2012 ( miles de pesos corrientes )													
Estado	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Agascalientes	5,695,133	6,726,066	7,307,937	8,403,080	9,896,909	11,848,058	12,965,369	13,861,956	13,440,705	16,447,824	18,177,450		
Baja California	15,251,901	17,041,524	19,298,447	20,764,119	23,322,360	24,804,389	27,159,227	28,515,510	31,857,992	33,789,101	36,767,965		
Baja California sur	3,982,046	4,510,668	5,267,464	5,867,505	6,855,497	8,409,328	8,741,557	9,869,553	9,556,312	11,014,314	11,877,937		
Campeche	6,838,400	8,013,856	8,706,924	10,185,833	11,360,811	12,468,049	16,356,691	13,498,377	14,829,578	16,497,592	18,904,627		
Chiapas	23,188,423	25,818,011	29,947,736	34,423,616	37,578,466	44,508,543	49,744,794	54,417,577	57,417,860	69,552,472	70,463,279		
Chihuahua	19,336,781	22,296,348	23,939,021	26,563,227	29,878,366	30,174,961	35,244,217	39,692,353	40,480,060	44,898,929	51,822,018		
Cd de México	68,486,239	69,945,789	73,148,594	79,623,633	94,753,262	101,176,820	116,511,030	119,644,492	130,541,396	140,452,470	146,005,120		
Coahuila	14,502,819	15,345,069	17,325,991	19,858,665	21,675,662	25,772,643	31,409,155	33,709,294	50,238,351	65,497,989	34,958,497		
Colima	3,897,644	4,578,568	4,842,671	5,746,143	6,552,353	7,106,877	8,769,198	8,207,293	8,826,824	11,951,209	12,176,319		
Durango	9,170,605	10,769,064	10,936,536	11,705,771	13,186,062	15,045,135	17,558,079	21,901,043	20,196,348	22,398,798	22,899,907		
Edo de México	60,740,711	65,397,443	70,908,052	88,875,742	104,683,300	116,530,235	147,992,564	152,712,866	171,651,095	184,527,926	200,597,519		
Guanajuato	18,849,901	21,204,708	23,395,129	28,192,352	30,850,496	32,565,801	47,314,452	48,005,696	48,464,596	54,474,416	56,297,359		
Guerrero	17,923,274	21,247,272	22,486,700	23,672,864	28,539,105	28,601,319	34,750,784	36,125,527	39,798,484	43,811,817	48,498,804		
Hidalgo	11,479,335	14,431,869	14,663,806	17,805,678	18,725,082	23,673,977	25,543,130	27,569,796	27,396,671	31,852,947	37,656,243		
Jalisco	31,770,049	34,555,354	38,136,356	44,201,309	50,960,153	54,412,623	64,754,489	74,232,303	73,161,158	78,279,855	82,381,269		
Michoacán	19,553,904	22,609,165	23,974,975	27,408,720	30,285,055	36,700,350	40,218,079	44,224,259	48,321,358	53,751,246	52,758,184		
Morelos	8,342,061	9,743,619	10,034,032	11,723,698	13,323,124	14,272,105	16,637,536	18,775,733	19,543,848	23,701,328	20,842,342		
Nayarit	7,131,237	7,594,910	8,420,774	8,920,426	10,256,983	11,280,655	13,737,968	14,845,244	15,996,552	17,627,754	20,948,904		
Nuevo León	26,454,902	28,367,933	30,204,939	34,392,514	39,742,974	41,356,663	47,879,016	53,271,462	59,343,349	71,685,109	79,861,135		
Oaxaca	19,324,772	21,750,440	24,832,843	25,974,172	32,309,304	38,950,107	44,092,268	51,602,401	51,711,486	55,909,703	57,288,048		
Puebla	23,873,824	29,074,594	29,023,937	31,531,916	35,634,208	44,686,715	47,485,060	51,084,727	54,491,394	60,603,611	65,262,591		
Querétaro	8,949,526	10,138,009	10,882,436	12,397,851	13,835,383	15,082,539	18,616,891	19,909,498	20,840,841	23,029,160	23,209,493		
Quintana Roo	6,612,121	7,405,393	9,036,591	10,175,788	11,821,394	14,736,039	19,146,021	20,433,430	23,018,068	29,908,394	24,731,205		
San Luis Potosí	11,529,045	14,308,920	16,754,125	18,318,339	21,051,438	21,970,669	24,797,190	26,790,529	27,761,178	30,411,734	32,585,280		
Sinaloa	13,166,876	15,419,067	16,713,228	18,248,970	23,062,704	23,594,999	27,965,443	31,311,244	32,447,180	34,699,337	39,077,641		
Sonora	14,443,993	16,486,672	19,518,865	21,530,162	26,512,943	26,037,409	31,990,677	38,099,932	38,992,614	46,017,766	43,592,776		
Tabasco	17,070,656	19,691,982	22,586,996	28,067,874	31,056,225	31,400,857	37,437,759	35,970,373	35,072,193	38,841,502	44,189,898		
Tamaulipas	16,154,102	18,752,019	22,974,788	22,975,665	28,161,457	35,043,128	33,523,225	41,913,125	40,126,596	39,525,939	41,416,356		
Tlaxcala	5,890,772	6,727,775	7,090,531	7,689,036	9,162,315	10,930,758	13,981,046	14,313,700	17,005,540	16,516,006	18,063,422		
Veracruz	36,612,675	41,494,034	46,303,773	47,807,118	56,921,578	62,068,108	73,048,174	82,831,345	98,322,229	97,610,842	115,871,876		
Yucatán	8,530,146	10,311,124	10,662,083	12,846,079	15,171,056	15,001,557	18,727,860	21,457,639	21,768,190	24,157,128	25,494,832		
Zacatecas	7,984,132	9,218,501	10,189,382	11,240,892	12,801,534	15,087,849	19,510,599	21,227,157	23,538,034	25,462,775	26,826,369		

Anexo 6. Gasto en servicios personales por entidad federativa 2002-2012 (miles de pesos corrientes)												
Estado	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Aguascalientes	498,991	531,851	598,493	563,319	613,315	686,084	749,156	878,278	1,019,120	982,266	1,140,760	
Baja California	4,174,987	4,632,050	5,054,622	5,722,830	6,131,149	6,687,541	7,338,738	7,991,726	8,911,677	9,541,834	11,662,788	
Baja California s.	358,017	429,239	314,104	504,399	509,334	591,321	641,045	593,196	595,793	674,577	772,859	
Campeche	2,110,003	2,316,722	2,531,156	2,927,373	3,208,880	3,365,201	3,664,827	3,821,612	4,166,757	4,387,075	4,557,342	
Chiapas	4,601,209	4,985,927	5,600,177	6,006,587	6,697,236	2,260,368	7,716,376	7,994,801	7,501,194	10,284,963	9,445,974	
Chihuahua	2,305,082	3,224,758	3,398,615	3,986,715	5,989,852	5,152,563	5,567,067	6,105,065	6,620,809	6,957,334	8,110,050	
Cd de México	14,229,446	12,625,201	14,251,945	15,384,438	17,091,322	18,835,006	20,121,002	19,997,293	22,967,658	26,253,000	27,066,833	
Coahuila	7,464,795	6,907,742	8,513,604	8,626,762	9,355,607	10,621,817	11,025,848	11,399,605	11,319,569	12,497,426	14,018,664	
Colima	514,692	566,806	636,278	760,807	800,846	873,749	1,140,073	1,027,598	1,030,474	1,167,242	1,336,649	
Durango	1,747,762	1,894,119	2,033,019	2,041,529	2,312,720	2,467,698	2,352,915	2,519,331	2,813,296	8,736,659	9,094,235	
Edo de México	15,895,164	18,337,421	19,735,133	21,474,935	23,129,359	25,964,341	27,989,671	30,253,540	32,527,683	35,039,843	39,234,767	
Guanajuato	3,045,384	3,832,468	3,719,218	11,445,607	12,687,214	13,304,986	14,801,805	15,911,309	17,331,924	18,601,015	19,610,165	
Guerrero	1,822,000	2,106,200	2,538,600	2,354,806	2,876,281	3,088,047	3,513,077	3,756,902	2,844,615	3,413,036	3,885,666	
Hidalgo	441,960	694,184	739,258	786,208	789,886	899,630	1,105,250	971,449	1,247,999	1,485,878	1,654,239	
Jalisco	12,490,728	13,441,687	14,853,268	15,932,705	16,952,602	18,706,626	20,321,165	21,416,878	23,723,766	25,571,701	27,456,436	
Michoacán	10,185,913	11,243,142	12,169,732	13,394,997	15,104,765	16,858,990	18,626,968	19,731,849	21,144,033	22,660,497	23,618,225	
Morelos	603,595	690,369	610,540	739,237	795,541	818,430	891,500	1,029,483	1,015,722	1,113,377	1,539,963	
Nayarit	682,040	833,380	1,008,383	1,027,733	1,233,295	1,191,457	1,387,608	1,538,834	1,768,933	2,265,204	2,144,062	
Nuevo León	4,004,407	9,638,220	10,305,283	11,159,926	6,693,034	7,434,615	8,221,256	9,121,509	10,060,231	11,495,046	12,679,410	
Oaxaca	1,667,249	1,702,298	1,775,713	1,869,203	2,252,934	2,508,829	2,848,555	3,460,421	3,680,786	3,451,339	3,941,207	
Puebla	9,396,833	10,491,567	11,540,802	12,058,332	13,589,056	15,041,606	16,781,913	18,138,535	19,580,828	21,519,323	23,648,078	
Querétaro	997,190	1,181,619	1,319,764	1,323,753	1,447,807	1,569,830	1,689,981	1,771,804	1,956,728	2,033,926	1,947,877	
Quintana Roo	619,203	669,075	715,289	862,573	923,872	1,224,703	1,640,829	1,948,832	1,950,546	1,761,930	1,930,040	
San Luis Potosí	1,655,253	1,964,451	2,361,104	2,619,271	2,793,648	3,080,649	3,575,153	3,925,572	4,481,686	4,650,237	4,962,013	
Sinaloa	2,173,679	2,401,083	2,436,051	2,672,326	3,082,404	3,256,504	3,586,697	3,672,390	4,027,069	4,136,151	5,280,155	
Sonora	3,357,670	3,196,280	3,105,807	3,746,855	4,185,898	4,687,743	5,143,289	5,593,283	5,956,248	6,678,977	7,081,224	
Tabasco	7,146,732	7,940,362	8,513,629	9,499,155	10,770,471	11,437,290	11,933,496	12,339,680	13,132,283	13,735,087	14,337,350	
Tamaulipas	2,245,210	2,473,410	2,786,266	2,869,092	3,605,577	3,300,259	3,463,557	3,992,958	3,736,679	3,856,678	5,607,323	
Tlaxcala	752,010	823,177	830,124	971,657	1,055,047	1,120,319	1,346,671	1,549,443	1,604,872	1,599,176	1,637,960	
Veracruz	16,649,495	17,936,944	19,853,334	21,267,587	22,660,871	24,998,975	27,941,662	30,455,950	33,610,116	33,644,521	34,161,543	
Yucatán	3,942,130	4,197,191	4,444,057	4,833,912	5,158,132	5,590,327	6,323,073	6,761,544	6,937,615	7,472,888	8,048,880	
Zacatecas	548,158	593,552	628,608	762,732	2,151,604	959,981	6,336,055	6,835,846	7,428,516	8,082,489	8,662,438	

Anexo 7. Gasto en inversión por entidad federativa 2002-2012 ( miles de pesos corrientes)													
Estado	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
<b>Aguascalientes</b>	781,261	744,734	404,561	901,530	954,192	2,975,879	2,609,061	3,308,940	2,247,801	2,605,437	3,596,688		
<b>Baja California</b>	736,294	701,582	1,171,537	892,405	1,425,976	1,301,754	814,826	618,816	1,080,681	984,145	1,942,751		
<b>Baja California sur</b>	124,175	232,257	179,584	258,353	604,026	430,158	778,150	672,582	336,608	552,661	1,272,685		
<b>Campeche</b>	667,840	659,174	735,129	1,039,572	1,501,154	1,306,954	2,310,528	2,270,193	996,691	1,003,542	1,048,958		
<b>Chiapas</b>	1,042,784	1,605,451	2,087,884	2,452,155	2,601,628	3,117,379	2,556,466	5,365,508	4,014,623	3,160,387	3,010,012		
<b>Chihuahua</b>	2,466,839	3,605,036	3,321,646	4,588,684	6,353,963	3,172,233	3,337,451	3,841,921	2,817,581	1,473,164	2,264,831		
<b>Cd de México</b>	1,957,061	1,203,906	1,053,467	763,772	1,579,817	2,905,813	6,214,738	5,464,364	1,739,333	2,857,281	2,701,533		
<b>Coahuila</b>	1,775,918	1,288,244	2,588,306	2,416,782	2,344,884	4,258,418	4,777,382	6,695,313	19,150,660	9,133,932	2,744,806		
<b>Colima</b>	196,682	248,139	209,859	351,740	454,158	616,706	662,824	567,126	824,141	1,007,803	1,265,200		
<b>Durango</b>	386,374	835,905	645,995	715,962	994,063	1,356,725	2,357,770	3,676,971	2,671,510	2,629,509	1,264,107		
<b>Edo de México</b>	4,237,682	4,785,293	3,607,599	3,536,249	4,165,821	11,390,604	11,177,454	11,154,971	12,539,864	12,017,596	11,024,770		
<b>Guanajuato</b>	536,050	719,577	953,715	2,737,988	1,998,819	1,547,966	2,065,151	2,550,911	1,940,170	1,879,191	974,150		
<b>Guerrero</b>	1,389,400	1,353,100	1,739,800	1,866,768	2,824,022	3,964,248	1,610,390	877,931	2,071,968	3,136,293	4,009,265		
<b>Hidalgo</b>	1,166,876	1,772,415	1,565,280	2,531,583	1,347,507	2,579,474	3,634,260	5,304,248	2,829,686	2,605,121	3,160,122		
<b>Jalisco</b>	678,523	1,275,502	1,476,496	2,647,262	2,702,957	2,777,929	2,536,410	3,786,178	2,298,894	888,229	1,202,898		
<b>Michoacán</b>	1,796,690	1,551,236	3,045,107	3,383,282	2,824,134	3,248,751	3,089,122	5,328,048	6,302,822	6,392,980	4,296,281		
<b>Morelos</b>	597,260	922,030	1,240,794	1,869,868	1,340,944	1,804,206	2,675,898	3,096,157	2,745,964	4,316,964	332,674		
<b>Nayarit</b>	372,720	391,689	369,516	853,795	1,106,763	1,184,851	1,461,272	2,772,594	2,472,939	1,074,832	1,198,154		
<b>Nuevo León</b>	3,248,252	2,882,747	1,900,065	2,843,726	2,910,267	4,186,754	1,973,862	6,743,230	7,498,817	1,143,697	2,829,572		
<b>Oaxaca</b>	60,134	148,909	608,357	665,208	2,216,753	523,009	3,049	667	13,274	1,560,602	233,861		
<b>Puebla</b>	1,077,304	2,666,584	1,064,204	1,999,950	3,426,989	6,580,486	5,684,282	5,441,757	6,475,632	3,808,092	2,810,899		
<b>Querétaro</b>	1,127,070	1,682,701	965,868	1,457,410	2,643,679	2,184,095	4,055,094	4,016,875	3,963,230	1,006,609	1,030,469		
<b>Quintana Roo</b>	679,624	836,781	909,844	886,425	571,865	1,216,819	1,924,126	2,706,078	2,353,155	1,280,066	2,871,867		
<b>San Luis Potosí</b>	439,520	221,166	764,786	1,636,778	1,344,720	1,905,883	1,858,164	1,641,932	1,068,572	1,264,936	858,053		
<b>Sinaloa</b>	755,634	372,288	1,265,008	2,762,801	3,638,666	3,220,533	5,757,262	2,107,329	1,718,447	4,420,454	3,879,834		
<b>Sonora</b>	1,037,298	1,318,916	1,832,287	2,654,303	3,028,688	2,844,706	5,342,480	5,301,422	4,713,880	5,305,852	5,681,445		
<b>Tabasco</b>	182,078	172,247	157,912	162,413	155,768	164,907	183,015	122,964	198,008	1,715,430	1,210,315		
<b>Tamaulipas</b>	2,227,273	2,516,197	5,239,245	3,305,889	4,711,063	6,653,612	8,493,179	12,667,933	10,839,045	7,062,202	1,633,240		
<b>Tlaxcala</b>	294,477	447,907	553,421	951,110	304,693	507,257	1,374,697	1,264,052	942,372	1,005,410	1,410,556		
<b>Veracruz</b>	3,343,934	2,237,787	1,214,038	2,504,933	8,838,209	4,522,152	4,910,399	5,045,195	3,669,712	5,770,300	5,038,229		
<b>Yucatán</b>	406,480	988,971	647,922	181,233	155,619	132,529	513,218	1,152,659	204,739	231,396	120,638		
<b>Zacatecas</b>	506,910	587,491	689,853	711,001	594,226	1,404,698	1,422,447	1,077,928	828,369	855,091	1,203,285		

Anexo 8. Erogaciones por concepto de deuda pública por entidad federativa ( miles de pesos corrientes ) 2002-2012													
Estado	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Aguascalientes	3,470	11,079	31,582	37,322	157,434	327,049	257,683	237,122	275,227	278,459	217,441		
Baja California	115,595	138,938	966,894	158,027	330,474	391,601	352,177	297,932	334,185	515,854	645,945		
Baja California sur	83,194	118,189	317,122	253,924	212,575	617,619	234,527	429,717	563,438	453,130	374,966		
Campeche	24,642	33,193	38,929	29,820	33,592	49,979	25,268	6,935	314,109	357,748	740,180		
Chiapas	460,462	367,894	239,499	407,675	1,310,471	347,199	219,181	322,090	1,810,390	1,758,728	2,322,678		
Chihuahua	290,081	406,666	518,204	1,456,029	298,160	260,714	859,642	767,058	827,305	1,587,133	1,574,521		
Cd de México	2,220,953	4,782,298	4,420,642	4,784,115	8,200,465	3,604,985	3,856,159	6,511,662	6,751,311	8,987,973	9,049,617		
Coahuila	180,124	387,179	\$	\$	\$	\$	52,219	341,730	2,494,454	4,566,813	2,756,327		
Colima	53,057	70,777	167,708	97,839	131,290	115,472	744,552	190,919	75,592	92,521	161,408		
Durango	214,871	556,524	634,192	668,548	473,195	439,233	476,406	269,612	476,462	593,611	387,370		
Edo de México	7,216,668	7,665,947	8,942,952	8,592,410	10,116,944	8,601,732	8,473,782	8,228,993	8,304,104	8,034,924	8,042,726		
Guanajuato	25,736	33,331	64,340	138,659	197,112	234,502	248,672	234,216	354,289	1,024,940	1,134,964		
Guerrero	321,100	201,700	50,100	87,704	2,119,511	244,854	560,442	322,378	515,749	569,968	521,083		
Hidalgo	214,509	791,739	141,980	246,885	398,160	2,718,735	210,651	295,008	378,218	375,825	1,977,648		
Jalisco	579,335	683,290	756,344	662,515	823,422	883,596	667,359	1,060,995	1,722,576	1,887,912	2,259,041		
Michoacán	32,933	151,930	301,019	440,578	500,261	649,754	615,172	826,007	2,216,867	2,562,091	3,301,431		
Morelos	53,310	243,161	113,110	236,136	232,152	415,195	355,574	205,209	70,099	69,022	183,430		
Nayarit	\$	243,123	6,339	1,890	6,902	67,687	64,138	163,924	234,951	459,567	1,891,028		
Nuevo León	870,013	1,013,949	493,536	733,563	1,245,361	1,031,740	937,733	2,824,995	4,923,660	11,229,375	11,117,275		
Oaxaca	2,047,855	1,963,868	2,188,252	2,280,135	4,049,322	4,963,625	6,586,367	7,570,438	8,449,002	4,074,004	9,462,310		
Puebla	53,644	702,449	106,147	1,265,290	167,733	2,060,017	509,197	240,966	604,021	525,945	439,105		
Querétaro	180,673	273,118	146,557	161,697	147,298	118,770	127,970	86,941	70,779	86,431	88,642		
Quintana Roo	100,528	106,459	189,639	202,522	158,105	312,411	905,976	1,080,962	3,495,915	8,814,397	1,384,858		
San Luis Potosí	169,702	934,951	863,792	548,745	458,693	574,037	333,612	393,800	300,630	335,349	350,504		
Sinaloa	222,068	896,495	1,043,373	215,777	1,648,512	1,142,713	212,306	165,235	139,160	146,373	262,310		
Sonora	718,533	1,285,615	1,525,602	1,653,208	1,474,098	604,498	654,112	484,629	1,821,958	6,557,420	2,886,766		
Tabasco	70,481	116,248	117,709	94,335	69,246	60,409	2,953,036	\$	135,800	160,523	242,117		
Tamaulipas	410,578	68,444	183,177	338,790	303,831	53,868	265,222	1,268,068	707,851	825,923	893,570		
Tlaxcala	4,778	2,094	3,460	320,000	412,661	78,000	215,643	\$	\$	\$	603,251		
Veracruz	315,653	1,512,118	1,717,533	525,256	1,486,624	\$	\$	\$	581,462	2,140,536	2,041,287		
Yucatán	153,765	162,909	357,682	173,959	251,094	133,730	82,424	151,088	287,523	1,131,756	166,308		
Zacatecas	4,693	83,554	110,003	134,766	104,893	109,571	53,846	497,157	2,673,851	2,214,047	1,456,027		

## Anexo 9. Resumen de solicitudes de acceso a la información pública

**SINALOA**  
**SISTEMA GUBERNAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA**  
**CUADRO RESUMEN DE SOLICITUDES DE ACCESO Y VISITAS A LA PAGINA**  
**Del 27 de abril de 2003 al 27 de agosto de 2004**

Concepto	Solicitudes		Visitas	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
<b>PODER EJECUTIVO</b>	<b>913</b>	<b>42.68%</b>	<b>531,396</b>	<b>32.03%</b>
Secretaría General de Gobierno	70			
Secretaría de Administración y Finanzas	87			
Secretaría de Educación Pública y Cultura	93			
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca	27			
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	16			
Secretaría de Seguridad Pública	43			
Secretaría de Desarrollo Económico	38			
Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	25			
Secretaría de Salud	17			
Procuraduría General de Justicia	17			
Coordinación General de Comunicación Social	17			
Coordinación General de Acceso a la Información Pública	22			
Coordinación General de Turismo	15			
Comisión Constructora de Sinaloa	2			
Desarrollo Integral de la Familia	30			
Instituto Catastral del Estado de Sinaloa	3			
Instituto Sinaloense de Acuicultura	13			
Universidad de Occidente	55			
Servicios de Salud de Sinaloa	37			
Universidad Pedagógica Nacional	3			
DIFOCUR	6			
Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa	4			
Hospital Civil de Culiacán	7			
Secretaría de Planeación y Desarrollo	30			
Instituto Sinaloense de la Mujer	4			
Instituto Sinaloense de la Juventud	4			
Consejo Estatal de Población	5			
Comisión para la Atención de las Comunidades Indígenas	4			
Escuela Normal de Especialización del Estado de Sinaloa	4			
CEPAVI	14			
Instituto Sinaloense de Desarrollo Social	1			
Junta de Asistencia Privada del Estado de Sinaloa	1			
Coordinación General de Desarrollo Tecnológico	6			
Despacho del Ejecutivo	11			
Comisión de Arbitraje Médico de Sinaloa	5			
Centro de Ciencias de Sinaloa	5			
Instituto Sinaloense del Deporte	18			
Hospital Pediátrico de Sinaloa	7			
CONALEP	4			
Escuela Normal de Sinaloa	2			
Desarrollo Urbano Tres Ríos	22			
Instituto de Vivienda del Estado de Sinaloa	4			
Centro de Obs. y Readap. del Cons. Tutelar Menores	5			
Consejo Estatal de Seguridad Pública	9			
Comisión Est. de Agua Pot. y Alcantarillado de Sinaloa	2			
ICATSIN	1			
Colegio de Sinaloa	2			
Consejo Tutelar para Menores	2			
Instituto Sinaloense para la Educación de los Adultos	4			
FODECEP	1			
ISSSTEESIN	2			
Fideicomiso para el Fomento del Turismo	1			
Comité Administrador del Prog. de Const. de Esc.	1			
Consejo de Desarrollo Econ. del Estado de Sinaloa	2			
Cuerpo de Defensores de Oficio	2			
Junta Local de de Conciliación y Arbitraje	9			
<i>Canceladas</i>	<i>38</i>			
<b>PODER JUDICIAL</b>	<b>14</b>	<b>0.65%</b>	<b>81,433</b>	<b>4.91%</b>
Supremo Tribunal de Justicia	14		81,433	
<b>PODER LEGISLATIVO</b>	<b>27</b>	<b>1.26%</b>	<b>183,585</b>	<b>11.07%</b>
Congreso del Estado	27		183,585	
<b>MUNICIPIOS</b>	<b>1,185</b>	<b>55.40%</b>	<b>862,488</b>	<b>51.99%</b>
Ahome	121		32,770	
El Fuerte	12		5,429	
Choix	-		916	
Sinaloa	1		4,971	
Guasave	118		5,306	
Salvador Alvarado	49		4,485	
Mocorito	15		12,789	
Angustura	23		1,227	
Badiraguato	2		360	
Culiacán	159		96,846	
Navolato	68		7,363	
Cosala	9		1,478	
Elota	3		52,436	
San Ignacio	-		763	
Mazatlán	577		626,543	
Concordia	4		965	
Rosario	24		6,143	
Escuinapa	-		1,698	
<b>TOTAL</b>	<b>2,139</b>	<b>100%</b>	<b>1,658,902</b>	<b>100%</b>

## BIBLIOGRAFIA

Afuah, A., (2003). *InnovationManagement. Strategies, implementation and profits. Models of Innovation*, pp. 13-43. New York: Oxford University Press.

Aguilar V, Luis F. (2000). Nueva Gestión Pública. Ponencia presentada en el Primer seminario internacional sobre gobierno y políticas públicas realizado en Culiacán. Sinaloa, septiembre 2000. Versión mimeo.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). Gobernanza y gestión pública; Editorial fondo de Cultura Económica. México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007) "Estudio introductorio". En: Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), El estudio de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 36.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2008). Gobernanza y Gestión Pública. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). "Introducción". En: Política Pública, Biblioteca Básica de Administración Pública del DF / Siglo XXI Editores, México, pp. 17-60.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis; Frontera Norte, Vol. 22, Núm. 43, enero -junio de 2010

Arámbula, Héctor y Gómez Álvarez, David. (2010). La economía de los costos de transacción. Una explicación alternativa para el estudio de las organizaciones. CIDE Gestión y política pública. Vol.II\_No.II (2010). México.

Arellano Gault, David. (2002) Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México; Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 23. (Jun. 2002). Caracas.

Arrellano, David. y Blanco, Felipe. (2013). Políticas públicas y democracia, México, Instituto Federal Electoral, México.

Atlatl, Proyecto. (2002). "Informe al Gobernador del Estado de Sinaloa. Implantación de la Ley de Acceso a la Información Pública" (Versión Xerográfica) 21 de septiembre de 2002, Culiacán, Sinaloa.

Atondo Quiñónez, Alfredo (2004), Cronología de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (versión xerográfica) s/n, ni p.i.

Auditoria Superior de la Federación. (2012). Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios;  
[http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/1.\\_Analisis\\_de\\_Deuda\\_Publica\\_Agosto\\_2012.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1._Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf)

Banco de España (2011) Mercado de deuda pública.  
<http://www.bde.es/webbde/es/mercadeuda/mercadeuda.html>

Bank of International Settlements (2011) *Statistics on payment, clearing and settlement systems in the CPSS countries*. September 2011.

Barnard, Chester Irving: (1938). Las funciones de los elementos dirigentes. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL I*. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Barney, Jay B. (1991). *Firm resources and sustained competitive advantage*. *Journal of Management*, Vol.17, Pp. 99–120

Bertucci, Guido (2007) *La innovación gubernamental en el mundo: Retos y perspectivas*, División para la Economía y Administración Públicas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización de Naciones Unidas.

Bloomberg (2011) *Economic Forecast*. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-04-17/imf-raises-global-economic-growth-forecast-to-3-5-from-3-3->

Bobbio, Norberto y Viroli, Maurizio. (2002). *Diálogo en Torno a la República*, Kriterion Tusquets Editores, Barcelona, 2002, p.

Bresser Pereira, Carlos (2003) “The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer”, En Ben Ross Schneider, Blanca Heredia, (editors), *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North South Center Press, University of Miami, United States of America, 2003, pp. 89-107

Buchanan, James M. y Tullock, Gordon. (1962) *El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Espasa-Calpe, 1980 Madrid.

Cabrero Mendoza, Enrique. (2002). *De la administración tradicional a la gerencia pública*, Centro de Investigación y Docencia económicas, A. C. Editorial INAP. México

Campero Cárdenas, Gildardo. (1982) *La Reforma Administrativa en América Latina; Cuaderno de la serie praxis núm. 54*, Impresiones Esther S.A. de México, D.F. edición a cargo del equipo de la Revista de Administración Pública del INAP. México

Caputo, Dante (2004). *Libertad, Democracia y Política, Presentación a La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

Casilda Béjar, Ramón. (2004). *América Latina y el Consenso de Washington*. Boletín económico de ICE, Información Comercial Española, ISSN 0214-8307, N° 2803, 2004, págs. 19-38. España

Castelazo, José. "La Gestión Pública de la Transparencia" en *Revista de Administración Pública*, No. 107, Vol. 38, Instituto Nacional de Administración Pública, México, enero-abril del 2003, p.56

CEAIPES (2003) *Informe Anual de Resultados 2003*, p. 337

Chandler, Alfred D. (1962). *Strategy and Structure. Chapters in the History of the Industrial Enterprise*, MIT Press, Cambridge.

Chiavenato, Adalberto (1994). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. 2da. Edición en español. Edit. Mc Graw-Hill, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 8°. Ver en, <http://www.cddhcu.gob.mx>

Contreras Orozco, Leticia. *La gestión de calidad en el sector público*. *Espacios Públicos*, Año V, No. 8, enero-junio de 2014. México.

Cook, Karen S. (1977): *Cambio y poder en las redes de relaciones interorganizativas*. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL II*. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Corona Real, Ricardo. (2013) *Coordinador de Finanzas Públicas del Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO)*; entrevista con ADNPolítico.com. México.

Crosby, Philip B. (1987). *La calidad no cuesta*. Editorial CECSA. México.

Crozier, Michel (1963): *Datos elementales de un círculo vicioso burocrático*. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL I*. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

De la Iglesia, Gabriela. (2006) *Las organizaciones como sistemas sociales*, <http://www.monografias.com/trabajos14/organiz/organiz.shtml>.

De la Rosa Albuquerque, Ayoza Beth. (2002). *Teoría de la organización y nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. UAM. *Revista Administración y organizaciones*. No. 8; Año 4, Julio 2002. Págs. 13-44. México

Dekker, M. *Latin American Bureaucracies*, en Ali Farazmand, comp., *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Nueva York.

Deming, W. Edwards. (1986). *Out of the Crisis*. MIT Press. Edition: 1st MIT Press Ed

Díaz Montiel, Fernando. (2000) "Reforma", en Laura Baca Olamendi, Judith Bokser-Liwerant, et.al., *Léxico de la política*, Fondo de Cultura Económica, Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, fundación Heinrich Böll, México, 2000, pp. 618-622.

DOF (2002). *Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Diario Oficial, martes 11 de junio de 2002, Artículo 34.

Echebarría Arizabarreta, Koldo. (2000) *Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales*", en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, No. 18, Caracas, Ven. Octubre de 2000, [www.clad.org.ve18/echebarr.pdf](http://www.clad.org.ve18/echebarr.pdf)

Elster, Jon. (2007). *Explaining Social Behavior. More nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Enrique Cabrero, Ernesto Cohen, Rosana Mostajo, Koldo Echebarría, entre otros. Citado en Flores Alonso, María de Lourdes. (2003) *Reforma del Estado y reforma administrativa*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. México

Eurostat (2011) Real GDP growth rate

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

Fayol, Henri. (1949). *General and Industrial Management*. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL I*. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Fernández-Valmayor, José Luis Carro. (2011) Una introducción a la idea de modernización administrativa; *Dereito Monográfico: Estudios sobre la modernización administrativa* 5-20 (2011) • ISSN 1132-9947.

FMI (2011) Informe Anual: buscando un crecimiento equilibrado. Washington  
<http://www.imf.org/external/index.htm>

Fundar (2015). Los estados: el mayor reto para la transparencia. Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM). Centro de Análisis e Investigación. [http://fundar.org.mx/estados-son-el-mayor-reto-para-la-transparencia/#.VXDpzfmG\\_Tp](http://fundar.org.mx/estados-son-el-mayor-reto-para-la-transparencia/#.VXDpzfmG_Tp)

Gantt, Henry Laurence (1916): *Industrial Leadership*, Edit. Yale University Press. New Haven, Conn, Nueva York.

Garza Cantú, Vidal. (2004) "Por una Administración Pública Orientada a Servicios y Resultados", en *AcceDemos* Núm. 2, Culiacán, Sinaloa, México, p. 33.

Girón, Alicia. (2013). Austeridad y déficit público. Un debate ausente en torno al desarrollo. *Problemas del Desarrollo*. *Revista Latinoamericana de Economía* [en línea] 2013, 44 (Julio-Septiembre): [Fecha de consulta: 22 de mayo de 2015] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11826969001>> ISSN 0301-7036

Gobierno del Estado de Sinaloa. (2000). Segundo Informe de Gobierno. México.[http://www.laipsinaloa.gob.mx/po\\_files/2011/POE-05-01-2011-002-EV.pdf](http://www.laipsinaloa.gob.mx/po_files/2011/POE-05-01-2011-002-EV.pdf)

González Pedrero, Enrique (2003). "Introducción" a México: transiciones múltiples, gobernabilidad y estado nacional, Enrique González Pedrero coordinador, Instituto Nacional de Administración Pública-Fondo de Cultura Económica. México, 2003, p. 11.

González Sánchez, José Juan (1998). *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, Premio INAP 1997, p. 52.

Goodin, Robert E. (2003). *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, 2003.

Gouldner, Alvin W. (1950): *Studies in Leadership - Leadership and Democratic Action*.

Guerrero, Omar (1997): *Principios de administración pública*; Editorial UNAM. México

Gulick, Luther (1943): Los elementos de administración del negocio. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL I*. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Heredia, Blanca y Schneider, Ben Ross. (2003) "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries", en Ben Ross Schneider, Blanca

Heredia, (editors) *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North-South Center Press, University of Miami, United States of America, 2003. p. 7.

Hernández Mota, José Luis. (2011). Déficit público e incertidumbre: ¿causa, consecuencia o remedio de la inestabilidad financiera?; Seminario: ¿y ya acabo la crisis de deuda? Is the Debt Crisis Over?, Ciudad de México, 11 y 12 de julio de 2011. UAM-X 1. México

Herzberg, F. La teoría de la motivación-higiene. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL I. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.*

Hopkins, Jack W. 1991, "Evolution and Revolution: Enduring Patterns and the Transformation of Latin American Bureaucracies, en Ali Farazmand, comp., *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Nueva York: M. Dekker.

Ibarra Colado, Eduardo y Montaña Hirose, Luis. (1992). *Teoría de la organización y administración pública*, CIDE, *Gestión y política pública*, vol. I, núm. 1, julio-diciembre 1992.

IFAI (2005). *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*. Secretaría Ejecutiva, Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios, Dirección de Apoyo Técnico y Desarrollo, Abril, 2005. <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Publicaciones.aspx>

IFAI (2013). *Análisis del Régimen de Transparencia y Acceso a la Información en los Estados y la Federación*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2013. México.

<http://inicio.ifai.org.mx/EstudioComparativo/AnalisisdelRegimendeTransparenciayAccesoalaInformacionnov2013.pdf>

IFAI. (2003). *Marco Teórico Metodológico*, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2003, México, pp. 9-11.

IMF (2009) *World Economic Outlook 2009: Crisis and Recovery*, IMF: Washington DC.

IMF (2009). *Global Financial Stability Report: Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risks*, , IMF: Washington DC.

Jones, D., Manzelli, H., & Pecheny, M. (2004). *La teoría fundamentada: su aplicación en una investigación sobre la vida cotidiana con VIH/Sida y con hepatitis C*. En A. L. Kornblit, *Metodologías cualitativas en Ciencias Sociales. Modelos y procedimientos de análisis* (págs. 47-76). Buenos Aires: Biblos.

Juran, Joseph M. (1967) *Management of Quality Control*, New York, New York. Joseph M. Juran, 1967, OCLC 66818686

Kast, Fremont E. y Rosenzweig, James E. (1972). *Teoría general de los sistemas: aplicaciones para la organización y gestión*. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL I. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.*

Katz, Daniel y Kahn, Robert L. (1966). Organizaciones y el concepto de sistemas. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). Lecturas de Teoría de la Organización VOL I. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Kaufman, Herbert. ¿Son las organizaciones del gobierno inmortales? Puede que sí, puede que no. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). Lecturas de Teoría de la Organización VOL II. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Kauro Isikawa. (1989). ¿Qué es el control total de la calidad? Grupo Editorial Norma. México.

Keynes, John Maynard. (1931). Ensayos de persuasión. Cap. 26, Los medios para la prosperidad. Editorial Síntesis. España.

Kinto Reyes, Manuel. (2014) ¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México?; [http://www.cefp.gob.mx/portal\\_archivos/convocatoria/pnfp2014/segundolugarpnfp.pdf](http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pnfp2014/segundolugarpnfp.pdf)

Lewin, Kurt (1939): Teoría del campo y experimentación en psicología social. Editorial Paidós. México.

Likert, Rensis (1965). La dirección ante la tarea organizadora. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). Lecturas de Teoría de la Organización VOL I. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Louis, Meryl Reis. (1983). Las organizaciones como ámbitos de producción cultural. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). Lecturas de Teoría de la Organización VOL II. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Luhmann, Niklas (1996). Introducción a la teoría de sistemas; Universidad Iberoamericana, México.

Makridakis, Spyros G. (1993). Pronósticos, estrategias y planificación para el siglo XXI. Editorial Díaz de Santos S.A. Madrid.

March, James G. y Olsen, Johan P. (1972). Elección organizativa en condiciones de ambigüedad. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). Lecturas de Teoría de la Organización VOL II. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

March, I. G. y Simon, H. A. Los límites cognitivos de la racionalidad. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). Lecturas de Teoría de la Organización VOL I. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Martínez Puón, Rafael (2012). Hacia la profesionalización de la función directiva en Latinoamérica. Revista de Gestión Pública | Volumen I, Número 2 | Julio-Diciembre 2012 | issn 0719-1820. pp. 387-419

Martínez Vilchis, José (2005). Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales 2005, 12 (39). México

Maslow, Abraham Harold (2005). *El management según Maslow: una visión humanista para la empresa de hoy* (orig.: Maslow on Management). Barcelona: Editorial Paidós Ibérica. ISBN 84-493-1698-7.

Mayo, E. El experimento de *Hawthorne* en la *Western Electric Company*. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL I*. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

McGregor, Douglas (1960): La teoría X y la teoría Y. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL I*. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Méndez Pérez, Belem Guadalupe (2014) La pertinencia de la reflexión sobre los enfoques en las políticas públicas; *Ciencia UANL / año 17, No. 66, marzo – abril*

Mendoza Mayordomo, Xavier (1991). Algunas reflexiones acerca de la transición al mercado de los servicios sociales, ponencia presentada a las Jornadas Público-Privado y Bienestar social, Barcelona, España, 13-15 de febrero de 1991, referido por Ernesto Cohen, Leonel Tapia, et al., *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso*, Op. cit. p.16.

Mény, Yves y Thoenig, J.C.. (1992) *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

Merton, R K, (1949): Estructura burocrática y personalidad. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL I*. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Mintzberg, H. (1988). *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona.

Mintzberg, Henry. (1983). El juego del poder y de los jugadores. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL II*. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Miranda González, Sergio y Salgado Vega, María del Carmen (2011) Crisis de la deuda soberana en Europa y sus implicaciones; *Revista Trimestral de Análisis de Coyuntura Económica Vol. IV Núm. 4 octubre-diciembre 2011*

Mooney, James D. (1947). *The Principles of organization*. Edit. Harper & Row New York.

Munevar, Daniel: Apuntes sobre el Déficit Fiscal de los Estados Unidos y el Futuro del Dólar – Parte 1  
[http://cadtm.org/IMG/pdf/Apuntes\\_sobre\\_el\\_Deficit\\_Fiscal\\_de\\_los\\_Estados\\_Unidos\\_y\\_el\\_Futuro\\_del\\_Dolar.pdf](http://cadtm.org/IMG/pdf/Apuntes_sobre_el_Deficit_Fiscal_de_los_Estados_Unidos_y_el_Futuro_del_Dolar.pdf)

Nonell, R. (2002) Transparencia y Buen Gobierno, México, en *Concepciones metodológicas...*, IFAI, Op. Cit., p. 9

North, Douglass. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. (Nueva York: Cambridge University Press, 1990). p. 3.

OCDE (1997) *In search of results. Performance Managment Practices*, Paris. OCDE. PUMA.

OCDE (2005) *Modernising government: the way forward*– ISBN-92-64-010505

Olías de Lima, Blanca (Ed.). (2001). *La nueva gestión pública*. Prentice Hall. Madrid, España.

ONU (2010). Boletín Comunicado No. 10/210, Visita Oficial Conjunta a México, Centro de Información de las Naciones Unidas. 26 de agosto 2010. <http://www.cinu.mx/comunicados/2010/08/visita-oficial-conjunta-a-mexi/>

Ortega y Gasset, José y Reyes Heróles, Jesús (1993). *Dos ensayos sobre Mirabeau*, México, FCE.

Ouchi, William. G. (1980). «*A Framework for Understanding Organizational Failure*», en J. R., Kimberly, y R. H., Miles (eds.). *The Organizational Life Cycle*, Jossey Bass, San Francisco.

Ouchi, William. G. (1985). *Teoría Z. Cómo pueden las empresas hacer frente al desafío japonés*, Orbis, Barcelona.

Parsons, Talcot. (1951). *Sugerencias para un enfoque sociológico de la teoría de las organizaciones*. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL I. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública*. España.

Parsons, Wayne (1995) *Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Reino Unido, 1995, p. XV

Periódico oficial del estado de Sinaloa. (2011). *Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa. Órgano oficial del Gobierno del Estado, Edición Vespertina, Tomo CII 3ra. Época, Culiacán, Sin., miércoles 05 de enero. No. 002*

Peters, Guy (2000). *Administrative Traditions*, World Bank, [www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/traditions.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/traditions.htm)

Peters, Guy. (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. (Barcelona: Editorial Gedisa, 2003). p. 36. Obra citada en Reynoso, Op. cit. p. 2.

Petrella, Carlos (2007). *Aportes del enfoque sistémico a la comprensión de la realidad*; <http://www.fing.edu.uy/catedras/disi/DISI/pdf/Teoriadesistemasaplicadoaorganizaciones.pdf>

Pfeffer, Jeffrey. (1981). *Comprensión del papel que juega el poder en la toma de decisiones*. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL I. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública*. España.

Prats I, Catalá J. (2004). *Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, en F. Sainz Moreno (dir.), *Estudios para la reforma de la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Ramió Matas, Carles (2001). “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, No. 21, Caracas, Ven., octubre de 2001. p. [www.clad.org.ve/rev21/ramio/pdf](http://www.clad.org.ve/rev21/ramio/pdf)

Ramió Matas, Carles: *Teoría de la organización y administración pública*; Editorial Tecnos, 1999. Madrid, España.

Rivas Tovar, Luis Arturo. (2007) Mapa de las teorías de la organización: una orientación para empresas. En *Gaceta Ide@s CONCYTEG*, Año 2, No. 23, 30 de julio de 2007. México.

Rockman, Bert. (2001) [www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/engaging.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/engaging.htm)

Rodríguez, Gregorio. (2013). Déficit público VS crisis fiscal del estado. <http://econonuestra.org/analisis/item/475-d%C3%A9ficit-p%C3%BAblico-vs-crisis-fiscal-del-estado.html>

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. (2005) *Análisis global sobre la reforma administrativa*; *Revista de Documentación Administrativa (1958-2005)*. Números 246-247. Madrid.

Rodríguez-Arana, Jaime. (2011). La sociedad del conocimiento y la administración pública. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo*

Romero, Joaquín, Matamoros, Santiago, Campo, Carlos Andrés. (2013) Sobre el cambio organizacional. Una revisión bibliográfica. *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales* 2013, 23 (Octubre-Diciembre), en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81828692004>> ISSN 0121-5051

Roth Deubel, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia. Ed. Aurora.

Sánchez González, José Juan. (1997) *Administración pública y reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, Premio INAP, 1997, 253 págs.

Sánchez González, José Juan. (2009) Cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública. Volumen XVIII. Número 1. I Semestre de 2009. *Gestión y Política Pública*. (CIDE). p 67

Savater, Fernando (1998). *Ética, política, ciudadanía*, Editorial Grijalbo Raya en el Agua-Causa Ciudadana, México, pp. 51-52.

Schein, Edgar H. (1985). Definición de la cultura de la organización. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL II*. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Schneider, Ben Ross. (2000) “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”, en *Reforma y Democracia, Revista del CLAD* No.20, Caracas, Ven., Junio de 2000, p. 1.

Schröder, Peter. (2011) Nueva Gestión Pública: aportes para el buen gobierno. Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional para América Latina (2011) México D.F.

Selznick, Philip. Bases de la teoría de la organización. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). Lecturas de Teoría de la Organización VOL I. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. (1999). Clásicos de la administración pública. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Simon, Herbert A. Algunos problemas de la teoría administrativa. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). Lecturas de Teoría de la Organización VOL I. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Simon, Herbert A. La comunicación. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). Lecturas de Teoría de la Organización VOL I. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Taylor, W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). Lecturas de Teoría de la Organización VOL I. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Tena Sánchez, Jordi. (2009). Estrategias de diseño institucional, cumplimiento y virtud cívica. <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v29n1/art04.pdf>

Ugalde, Luis Carlos (2002). Rendición de cuentas y democracia: el caso de México, México, 2002.

Urwick, L. (1944). *The Elements of Administration*, Edit Harper & Bros. New York.

Uvalle Berrones, Ricardo. (1997) Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1997, 214 páginas.

Valenzuela E, Cesar M. (2003) “La transparencia como política pública municipal” Ponencia presentada en Mazatlán, Sinaloa, México, en la Reunión nacional de Archivos Históricos versión xerográfica. s. p. i.

Valles, M. S. (2009). Entrevistas cualitativas. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Van Gigch, John (1990). Teoría general sistemas, México, Editorial Trillas.

Vargas Hernández, José G. (2008). Teoría institucional y neoinstitucional en la administración internacional de las organizaciones. Revista Científica "Visión de Futuro", vol. 10, núm. 2, 2008. Universidad Nacional de Misiones. Misiones, Argentina

Villoria, Manuel (2004). Estándares Éticos en los Gobiernos Locales, en Revista AcceDemos, núm. 1, p. 10

Villanueva Villanueva, Ernesto. (2003). Comentarios sobre la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa. Derecho comparado de la información

número 2. Biblioteca jurídica virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoinc/cont/2/cmt/cmt8.htm>

Weber, Max (1921): *Economía y sociedad*. México DF: Fondo de Cultura Económica. 1980.

Weber, Max. *La burocracia*. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL I*. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Wiewel y Hunter (1985): *La red de organizaciones como recurso; Estudio comparativo de casos sobre la génesis de organizaciones*, publicada en *Administrative Science Quarterly*.1985.

Williamson, Oliver (1996): *La Naturaleza de la Empresa: Orígenes, Evolución y Desarrollo*. México: F.C.E.

Woodward, Joan (1965). *Industrial organization, theory and practice*. Oxford University Press.

Zan, Stefano (1989). *Teoría de la organización y administración pública*. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL II*. Colección lecturas MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

---