FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

Sexta Promoción

2014 - 2015

Desempeño del Ramo 33 en la Ciudad de México a partir de la Modernización de la Administración Pública Federal

Tesis que para obtener el grado de

Maestra en Políticas Públicas Comparadas

Presenta:

ALICIA RIVERA ROJAS

Director: Dr. Patricio Carezzana Barretto.

Seminario: “Desempeño de Servicios y Organismos Públicos”.

Línea de Investigación: Política, Políticas Públicas y Género.

Ciudad de México, Noviembre, 2016.

Resumen

La presente investigación realiza un análisis del desempeño que ha tenido el ejercicio de los recursos que la Federación transfiere a los estados y municipios a través de Aportaciones Federales denominadas Ramo General 33, específicamente a la Ciudad de México, a partir de la implementación de la modernización en la Administración Pública Federal.

Los gobiernos adquieren la responsabilidad de regular, controlar y fiscalizar la ejecución y administración de los recursos, por lo que el Gobierno de la Ciudad de México enfrenta el reto de reportar el ejercicio presupuestal de este Ramo, conforme a nuevos procedimientos como la Programación-Presupuestación, Sistema de Monitoreo y Transparencia y Rendición de Cuentas.

Palabras clave:

Administración Pública, Eficiencia, Ejercicio, Infraestructura, Presupuesto de Egresos de la Federación, Programas y Ramo General.

Abstract:

Present research analyzes resources exercise performs that Federation transfers to States and Municipalities through Federal Contributions called “Ramo General 33”, specifically to Mexico´s City from implementation modernization of Federal Public Administration.

In this sense, government acquire responsability of give regulation, control and fiscalización to resources ejecution and administration, therefore, the Mexico´s City Government faces chellenge measure report post budget exercise of this “Ramo”, in accordance with new procedures as programming-budgeting, Monitoring System and Transparency and Accounts Accountability.

Key Words:

Public Administration, Efficiency, Exercise, Infraestructure, Budget of Expenditure of the Federarion, Programs and Ramo General.

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mis queridos: abuelitos con toda mi admiración, por su ejemplo de amor y respeto a la tierra de origen. Con sus hermosas pláticas me maravillan con las experiencias de su vida y ello me hace sentir profundamente orgullosa de la combinación de mis raíces oaxaqueñas y milpaltenses.

A mis amados padres, por su esfuerzo y sacrificios para formarnos en lo personal y profesional, por darnos la seguridad, confianza y libertad para tomar nuestras propias decisiones. Glorita, gracias por liderar nuestro equipo con tanto amor.

A mis preciados hermanos, por todas esas travesuras que siempre nos dejaron una bonita experiencia, por su aliento que me impulsa en todo momento, por las enseñanzas que he recibo de ustedes.

A mis sobrinos. Por esas tiernas e inocentes risitas llenas de ternura y felicidad, por la oportunidad de reconocer en su mirada la luz del amor. Cuentan conmigo para lo que necesiten.

Al amor de mi vida: Dany. Por los momentos sacrificados, por permitirme guiarla, por su amistad, por su sonrisa, por sus abrazos y besos cariñosos, por vivir a su lado el crecimiento personal, porque es mi más grande motivación, por su fuerza, alegría y espontaneidad. ¡Porque antes de que yo le diera la vida, ella me dio vida a mí!

A todos dedico esta tesis, con toda mi gratitud.

Agradecimientos

Agradezco enormemente a todo el personal administrativo y docente de la Flacso México por sus atenciones, calidez y cordialidad recibidos durante mi permanencia en el plantel.

A mis profesores de la Maestría, quienes con excelente valor humano, supieron ayudarme a enfocar y modelar mi aprendizaje.

Al Dr. Mario Torrico Terán, Coordinador de la Maestría, por su voto de confianza para permitirme formar parte de esta promoción integrada por alumnos brillantes.

A mis sinodales, los Doctores Guillermo Elías Treviño y Fernando Alberto Celis Maya, quienes conformaron el equipo revisor y enriquecieron con sus aportaciones la tesis para concretar un trabajo valioso.

Al Dr. Patricio Carezzana Barretto, mi Director, por compartirme su conocimiento y experiencia, porque con paciencia, tolerancia y entusiasmo fue un facilitador grandioso al ayudarme a encaminar mis esfuerzos para desempeñarme con confianza y objetividad.

A todos: ¡Muchas Gracias!

Índice

Introducción 7

Capítulo 1. Transición de la Burocracia en la Administración Pública Federal en México a la Nueva Gerencia Pública en México

1.1. La Administración Pública Federal tradicional 13

1.2. Estrategia para mejorar la gestión: La Nueva Gerencia Pública 15

1.3. Tránsito de la Administración Pública Federal Burocrática a la Nueva Gerencia Pública 19

1.4. Primeros resultados de la Implementación

1.4.1. Periodo 1995-2000: Programa de Modernización de la Administración Pública 23

1.4.2. Periodo 2001-2006: Programa de Innovación y Calidad en el Gobierno Federal y Agenda Presidencial del Buen Gobierno 25

Recapitulación 27

Capítulo 2. Modernización Administrativa del Gobierno de la Ciudad de México

2.1. Transición política en México desde la década de los 80 28

2.2. Cambio Organizacional 30

2.3. Creación del Ramo General 33 32

2.4. Proceso de Armonización Contable 33

2.5. Sistema de Contabilidad Gubernamental 35

Recapitulación 37

Capítulo 3. Aplicación de la Nueva Gerencia Pública en el Gobierno de la Ciudad de México

3.1. Gestión para Resultados 38

3.2. Presupuesto basado en Resultados 40

3.3. Desempeño del Ramo 33 durante el periodo 2010 – 2015

3.3.1. Programación y Presupuestación 44

3.3.2. Sistema de Monitoreo 46

3.3.3. Transparencia y Rendición de Cuentas 48

Recapitulación 49

Conclusiones finales 50

Recomendaciones 54

Bibliografía 57

Anexos

Anexo 1. Fondos que integran el Ramo 33. Criterios y Variables de Distribución 60

Anexo 2. Estructura Programática y Clave Presupuestal del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2008 61

Anexo 3. Formato de Reporte del FAIS a la Secretaría de Desarrollo Social 62

Anexo 4. Pantallas de Captura en PASH sobre la ejecución de los recursos del Ramo 33. Comparativo de los Ejercicios Fiscales 2008 y 2015 63

Anexo 5. Metodología de Cálculo del Índice de Dependencia Financiera 64

Abreviaturas

AP	Administración Pública
APF	Administración Pública Federal
ASCDMX	Auditoría Superior de la Ciudad de México
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
GpR	Gestión para Resultados
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología del Marco Lógico
NEP	Nueva Estructura Programática
NGP	Nueva Gerencia Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PGDDF	Programa General de Desarrollo del Distrito Federal
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPI	Programas y Proyectos de Inversión
PROMAP	Programa de Modernización de la Administración Pública
Ramo 33	Ramo General 33 - Aportaciones Federales para Entidades Federativas
RC	Rendición de Cuentas
RFP	Recaudación Federal Participable
RGA	Reforma General de la Administración
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SGC	Sistema de Gestión de Calidad
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SFU	Sistema de Formato Único
SIID	Sistema Integral de Indicadores del Desempeño
URG	Unidad Responsable del Gasto

Introducción

En México, aunque la distribución de los ingresos públicos en los órdenes de gobierno se realiza desde el siglo XIX, las Constituciones de 1824 y de 1857 no delimitaban las competencias entre dichos órdenes; por tal motivo, se adoptó un sistema de coincidencia de facultades tributarias, que perduró en el transcurso de los años y se integró de igual manera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; este sistema se modificó a partir de la creación del sistema de participaciones en 1922 y la realización de las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947.

En materia fiscal, la legislación evolucionó con las Leyes de Coordinación Fiscal de 1948 y 1953, en las que sólo existía la posibilidad de coordinación de los sistemas fiscales federal, estatal y municipal, en cuanto a participaciones.

En la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1980 se sentaron las bases de coordinación para comenzar a resolver el problema del reparto desigual de las participaciones, estableciendo:

- La creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)
- Distribución de recursos no por el lugar donde se genera la recaudación, sino en función del grado de desarrollo regional
- La implementación de convenios de colaboración administrativa entre los estados y la Federación

Como resultado del SNCF, que opera actualmente, los estados renunciaron a gravar algunas de sus fuentes impositivas no prohibidas en la Constitución, a cambio de recibir participaciones federales que incluyen los Ingresos: Tributarios, Derivados de los derechos, y Federales con aquellos obtenidos de la producción y la venta de petróleo.

Este proceso evolutivo de democratización nacional, repercutió en la Ciudad de México (antes Distrito Federal), como ejemplo claro del cambio, ya que ha tenido modificaciones significativas, que se ven reflejadas a nivel político, jurídico e incluso social[1].

[1] Para efectos de realizar la actualización en la denominación, a lo largo de este documento se menciona la Ciudad de México, a excepción de los documentos legislativos, mismos que a la fecha se encuentran en proceso de transición.
El Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 2016, publicó el "Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la Reforma Política de la Ciudad de México", que tiene por finalidad: 1.- Dar un nuevo status jurídico al Distrito Federal, con la denominación de entidad federativa número 32, aunque se mantiene como sede de los poderes federales, 2.- Convertir al Distrito Federal en Ciudad

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018[2] rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal (APF) y está diseñado para orientar las políticas y programas del Gobierno de la República al desarrollo y crecimiento nacional, con base en consultas ciudadanas, que respaldan su integración.

De esta manera puede realizarse la distribución de recursos presupuestarios asignados a las entidades federativas y municipios que se incluyen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales se desglosan como:

- Gasto Programable, que soporta la operación de las instituciones del Gobierno Federal para que éstas proporcionen servicios como educación, salud, carreteras o las relaciones con otros países.
- Gasto No Programable, que se destina al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la Ley, como la deuda pública, las participaciones a Entidades Federativas y Municipios, entre otros, lo que significa que no financia la operación de las instituciones del Gobierno Federal.

Debido a que estos últimos recursos no corresponden al gasto directo, se prevén y asignan a través de Ramos Generales desglosados en los Anexos al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con la siguiente clasificación:

Ramo General 19 - Aportaciones a Seguridad Social

Ramo General 23 - Provisiones Salariales y Económicas

Ramo General 24 - Deuda Pública

Ramo General 25 - Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal y Tecnológica y de Adultos

Ramo General 28 - Participaciones a Entidades Federativas y Municipios

Ramo General 30 - Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

Ramo General 33 - Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

Ramo General 34 - Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca

Por otra parte, en lo que respecta a la Ciudad de México en materia de planeación, actualmente se rige por el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF)

Capital, 3.- Contar con una Constitución propia, y 4.- Autonomía económica y política con su propio Congreso para poder decidir sobre seguridad, educación, procuración de justicia y presupuesto.

[2] Elaborado en cumplimiento al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2013-2018, integrado por 5 ejes: Desarrollo Humano, Gobernabilidad, Desarrollo Económico, Habitabilidad y Rendición de Cuentas; y 8 enfoques transversales: Derechos Humanos, Igualdad de Género, Participación Ciudadana, Transparencia, Innovación, Ciencia y Tecnología, Sustentabilidad, Desarrollo Metropolitano y Acción Internacional.

El PGDDF establece que la planeación se lleve a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral de la Ciudad de México y atienda a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Para apoyar el cumplimiento de estos objetivos, los tipos de recursos federales a los que las entidades federativas, los municipios, y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México pueden acceder son:

- Participaciones, que son los recursos que se entregan a estados y municipios sin un propósito específico, por lo que no se necesita rendir cuentas a la Federación.
- Aportaciones, son recursos que se entregan a estados y municipios para realizar determinados objetivos; su cumplimiento es vigilado por la Federación.
- Convenios por recursos transferidos a estados y municipios para descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas y proyectos federales.
- Ingresos Excedentes, que se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos o en su caso, de los ingresos de las entidades de control directo.

De acuerdo con la LCF, las entidades federativas que estén adheridas al SNCF participarán, mediante la distribución de los fondos, en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale la Ley.

El tema de este trabajo son las aportaciones federales del Ramo General 33, recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, de la Ciudad de México, y en su caso, de los Municipios cuyo gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la misma LCF dispone.

A manera de antecedente, se refiere que en el marco de la Reforma del 10 de agosto de 1987 a la Constitución Federal en lo relativo a la Ciudad de México, se estableció la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México y se creó la Asamblea de Representantes de la Ciudad de México, entre otros puntos.

Entre las funciones de la Asamblea de Representantes se encontraban:

a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos en las materias de educación; salud y asistencia social; vivienda; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; entre otros
b) Proponer al Presidente de la República el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
c) Recibir informes trimestrales de la Autoridad Administrativa de la Ciudad de México sobre la ejecución y cumplimiento de programas aprobados
d) Formular peticiones como resultado de su acción de gestoría ciudadana
e) Analizar informes semestrales de los Representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)

Hasta 1997, antes de la creación del Ramo General 33, existían insuficiencias en la transferencia de los recursos, no había incertidumbre jurídica en la asignación de recursos, por lo que los estados y municipios no podían planear y programar con oportunidad sus gastos, las asignaciones presupuestales eran objeto de negociaciones entre los estados y las dependencias federales, no se precisaban las responsabilidades de cada orden de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas y no había mecanismos para hacer transparente la distribución de recursos.

En noviembre de 1997, la H. Cámara de Diputados dispuso que se destinaran más recursos a las entidades federativas. El Poder Ejecutivo Federal, por su parte, propuso modificar la Ley de Coordinación Fiscal para crear el Ramo 33 con tres fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

En diciembre del mismo año, se adicionaron cinco Fondos al Ramo 33:

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)
- Fondeo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

Los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios, a través de los fondos del Ramo 33, representan actualmente la principal fuente de ingresos de los diferentes niveles de gobierno.

La importancia de este tema radica en que dichos recursos forman parte del proceso de descentralización de los recursos hacia los estados y los municipios.

Con el Ramo 33, los convenios de descentralización pierden fuerza, y los recursos que se canalizaban a las entidades federativas se empiezan a distribuir a través de fórmulas que se precisan en la LCF.

Si bien, existe un procedimiento específico para realizar el ejercicio de estos recursos mediante reglas de operación, su cumplimiento es vigilado por la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunado a que el Gobierno de la Ciudad de México no hace el reintegro de estos recursos, sino al contrario, con base en negociaciones por parte de los entes correspondientes, la suma del monto ejercido por las delegaciones es mayor a los montos originalmente presupuestados; el problema es que las políticas no deben reducirse a la ampliación de recursos, sino que el Estado asuma funciones de facilitador, promotor, socio y que asuma las regulaciones para establecer y garantizar el conjunto de normas que serán el fundamento de los programas y proyectos de inversión que se realicen en la Ciudad de México.

En ese sentido, este trabajo analiza la APF en su etapa tradicional, así como en la etapa de modernización administrativa, con la implementación de la Nueva Gerencia Pública (NGP), como factor determinante de la transformación en la gestión pública en el país; para observar específicamente la influencia de cada fase en el desempeño presupuestario de los recursos del Ramo 33 en la Ciudad de México.

Así, la presente investigación tiene como objetivo principal comprobar la factibilidad de la aplicación de la NGP en la Administración Pública (AP) de la Ciudad de México, como parte de la transición política, así como la dinámica de un nuevo federalismo, surgida para modificar la forma de gobernar de antaño, cada vez más cuestionada; tomando como punto de partida que con la influencia de la modernización administrativa federal, debido a la participación ciudadana, han aumentado las reformas a nivel Constitucional, encaminadas a una mayor autonomía y democratización de la Ciudad de México, a manera de comprobar el impacto directo en el beneficio de la ciudadanía.

De tal forma, la hipótesis central se enfoca en que para que el ejercicio del presupuesto de la Ciudad de México en el Ramo 33 pudiera cumplir eficientemente con la política pública de desarrollo regional, era necesaria la modernización en la APF bajo el esquema de la NGP para la realización de cambios profundos a nivel organizacional e institucional.

De manera específica, la investigación cubre los siguientes aspectos:

- Describir como marco referencial, el tránsito de la AP burocrática a la NGP
- Describir causas y resultados del proceso de ejecución de los recursos del Ramo 33 en la Ciudad de México
- Analizar los resultados del cambio organizacional en la Ciudad de México a partir de la influencia de la NGP, al adoptar la modernización administrativa
- Analizar los elementos para fortalecer la capacidad institucional del Estado

De tal modo, se analiza el papel del Estado mexicano bajo dos enfoques: El normativo, que se encarga de lo que debería hacer el Estado, y el positivo, que es el que describe y explica tanto lo que hace realmente como sus consecuencias.

De esta forma, en el **Primer Capítulo**, se presenta el marco referencial de la presente investigación, en el cual se expone la argumentación principal sobre el proceso de transición de la APF burocrática a la NGP, tomando como punto de partida el reconocimiento de la crisis de legitimidad en que ingresó el Estado y la AP de México, como resultado de una actuación inadecuada e incapaz de satisfacer las demandas de la población.

En el **segundo capítulo**, se presenta un análisis contextual de la influencia de la APF en la Ciudad de México, a manera de explicar los antecedentes y la situación político – administrativa que propiciaron la introducción de la NGP en la administración del Gobierno de la Ciudad de México, así como los resultados obtenidos a partir de su adopción.

El **capítulo tercero** analiza la repercusión de los cambios obtenidos de la modernización administrativa en el Gobierno de la Ciudad de México, específicamente en el ejercicio de los recursos transferidos por la Federación, Ramo 33, en el marco del Sistema de Gestión de la Calidad.

Capítulo 1

Transición de la Burocracia en la Administración Pública Federal a la Nueva Gerencia Pública en México

1.1. La Administración Pública Federal tradicional

La estructura de una forma de dominación recibe su carácter sociológico ante todo del modo característico general en que se efectúa la relación entre el señor y el aparato de mando, y entre ambos y los dominados, así como de los principios específicos de la "organización", es decir, de la distribución de los poderes de mando (Weber, 1979).

Peters (1988) considera cuatro conjuntos de variables para el estudio comparado de las burocracias públicas: los empleados públicos, la estructura organizativa del sector público, el comportamiento burocrático y las relaciones entre políticos y funcionarios.

Stewart (1999) sostiene que en el modelo tradicional había cinco ideas fundamentales que definían la función de la Administración Pública:

1. La autosuficiencia. El gobierno era un actor autosuficiente que podía manejar de manera autónoma la economía y la sociedad
2. El control directo. El gobierno estaba estructurado internamente por autoridades y jerarquías, con una pirámide organizacional en la que el mando y control de la administración correspondía al nivel más alto
3. Rendición de cuentas ascendente. El gobierno rendía cuentas hacia los niveles jerárquicos más altos dentro del sistema político, por lo que no existía el compromiso reportar a la ciudadanía sus acciones o el ejercicio del presupuesto.
4. Idea de uniformidad. Mismo trato a los ciudadanos, y mismos beneficios y privaciones a personas que vivían en condiciones similares, es decir, no existía atención a las necesidades específicas de cada comunidad dentro de la sociedad
5. Sistema burocrático. Los grupos dirigentes llevaban a cabo procedimientos estandarizados, por lo que las funciones del sector público se concentraban de manera formal en la administración interna

La Administración Pública Federal (APF) burocrática se refiere a que para resolver los problemas con eficiencia, es necesario desglosarlos en problemas más pequeños que

puedan ser tratados en forma técnica por las unidades especializadas. En la APF existen diferentes elementos de la burocracia señalados por Max Weber, tales como[3]:

- Organización basada en actividades racionales
- Organización basada en un conjunto de reglas, normas y procedimientos establecidos intencionalmente, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)
- Orden jerárquico impersonal, es decir, lo que cuenta es el puesto y no la persona
- El subordinado sigue obediencia al puesto inmediato superior
- Delimitación y especialización de las funciones de los puestos
- La jerarquía del puesto como sinónimo de autoridad
- Jerarquía sustentada en el expediente, es decir, formalización de las actividades a través de reportes escritos

El concepto de dominación utilizado por Weber (1979), mediante el cual analiza la existencia de dos actores: el dominador y el dominado. Ambos actores en el mediano y largo plazo tienden a buscar elementos para hacer de la dominación un patrón de comportamiento; en consecuencia, los individuos que laboran en la Administración Pública tradicional tienen las siguientes características, de acuerdo con Suárez (2000):

- Denominación de "funcionarios"
- Ocupación de una sola posición dentro de la jerarquía organizacional
- Contar con una competencia profesional
- Percepción de sueldos fijos
- Funciones inherentes a su posición en la estructura
- Carrera de ascensos
- Impersonalidad del cargo

La burocracia es un sistema administrativo y cultural que involucra relaciones humanas; especialmente complejas relaciones de poder. En ese sentido, el estudio del comportamiento organizacional requiere revisar las características de motivación y liderazgo en los individuos, para reconocer su desempeño en las organizaciones públicas; por lo que las explicaciones de la organización de las cosas, determinada por la

[3] Suárez, Vicente. 2000. "La Escuela de la Burocracia. Una aproximación desde la Tierra Organizacional". Documento. Orion Edición Internet. México.

racionalidad o por la suerte, fueron elementos fundamentales en las primeras conceptualizaciones formales sobre la idea del sistema[4].

En la burocracia tradicional, muchas de las decisiones políticas no eran del agrado de la totalidad de la población, ni aceptadas, ni obedecidas, lo que llevó a una legitimidad de autoridad pública en el Gobierno Federal; así, los métodos para la solución de conflictos y la toma de decisiones son múltiples y van desde la imposición, la fuerza y la violencia, hasta la deliberación, la negociación y la votación[5].

Por tal motivo, era necesario realizar un cambio en el paradigma burocrático para adaptarse a los cambios generados por la globalización, el desarrollo de la tecnología, así como por la presión de la explosión demográfica, aunado a la mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, lo que obligó a la APF de nuestro país a ser más eficiente y competitiva; de tal modo, se implementa la NGP en la AP como estrategia para mejorar la gestión.

1.2. Estrategia para mejorar la gestión: La Nueva Gerencia Pública

Debido a que la ciudadanía exige al gobierno mayor eficacia, eficiencia, efectividad y calidad en la función pública, tiene importancia la implementación de reformas gerenciales como aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado[6].

En este esquema de gestión surge la NGP, que es la referencia para las iniciativas de reforma del Estado que proponían organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

De acuerdo con Hood (2007), la NGP es una forma poco precisa, de resaltar una filosofía de la administración que domina la agenda de la AP en los años ochenta de los países m/**ás desarrollados. Hood concibe la NGP como un argumento administrativo y como una filosofía administrativa selecta, que recoge elementos de corrientes como el nuevo institucionalismo económico.

[4] Bertalanffy, Ludwig Von. 1972. "The History and Status of General Systems Theory", en The Academy of Management Journal, Vol. 15, No. 4.

[5] Casar, A. 2010. "Sistema Político Mexicano". México. Ed. Oxford.

[6] Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001). "La Reforma de la Nueva Administración Pública: Ahora en la Agenda de América Latina. No obstante …". International Journal of Political Studies, No. 3, septiembre de 2001: 143-146. Trabajo presentado en la Conferencia sobre "Evaluación de la Nueva Administración Pública en el Mundo", organizada por Hellmutt Wollmannn, Río de Janeiro, 13-14 de septiembre de 2001.

Por otro lado, la NGP puede ser vista en muchos sentidos como un desarrollo del movimiento internacional de la administración científica, con su preocupación por eliminar el desperdicio y medir los productos del trabajo como una condición de trabajo efectivo (Hood, 2007).

El Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)[7], que está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la AP y de la reforma del Estado de Latinoamérica, aprobó en 1998 el modelo de NGP, con el objeto de promover una Reforma Gerencial de la Administración en los estados latinoamericanos.

Esta reforma, con la intención no de dar fin a la burocracia, sino de crear una nueva burocracia, acorde con las necesidades de estos países para contribuir a la resolución de los tres grandes problemas de la región: 1) La consolidación de la democracia, 2) La necesidad de atender el crecimiento económico y 3) La reducción de la desigualdad social. Con ello, busca fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social, considerando el término de *accountability*, en el que la NGP exige a los funcionarios públicos la clara fijación de metas y objetivos, junto con indicadores de logro, expresados en términos cuantitativos, a través de la Reforma Gerencial de la AP, que cuenta con las características principales que se desglosan como sigue[8]:

a. Modificación de la burocracia frente a la democratización del Poder Público. Aumentar el grado de responsabilización del servidor público en tres aspectos:
   - Ante la sociedad, con una Administración Pública transparente, orientada a la rendición de cuentas
   - Ante los políticos electos, en términos de la democracia representativa, sean del Gobierno o sean de la oposición
   - Ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito público no gubernamental
b. Descentralización organizacional. Desconcentrar las funciones exclusivas de los organismos centrales para ampliar las facultades de las unidades descentralizadas y

[7] http://www.clad.org/

[8] Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). “Una Nueva Gestión para América Latina”.

autónomas, responsables de la ejecución de los servicios y la formulación de políticas, y con los resultados obtenidos, mantener el control de la Administración Pública.

c. Descentralización de los servicios públicos. Que las funciones puedan ser realizadas de manera interinstitucional, para obtener eficiencia y efectividad, así como aumentar la fiscalización y el conocimiento de la ciudadanía sobre las políticas públicas.

d. Control de los resultados. Aplicación de controles *ex post* (sobre resultados) a los funcionarios públicos y eliminar el control *ex ante* (sobre los procedimientos), para ir aumentando la confianza hacia los funcionarios públicos, ya que por experiencia se sabe que a mayor reglamentación, crece la informalidad en el sector público.

e. Nuevas formas de control. A través de la regulación de diversos procesos, como:

- Control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño
- Control contable de costos, para mantener el control de los gastos realizados en el cumplimiento de las políticas públicas
- Control por competencia administrada, o por cuasi-mercados, en los que se crea un catálogo de servicios hacia los usuarios, por parte de las agencias
- Control social, como instrumento fundamental para que los ciudadanos evalúen los servicios públicos o participen en su gestión

f. Unidades administrativas autónomas diversificadas:

Por un lado, las que realizan actividades exclusivas de Estado, es decir, monopólicas, en cuyo caso existe una descentralización para aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal.

Por otro lado, unidades del sector público no-estatal que recibe del Estado la provisión de servicios públicos con los siguientes propósitos:

- Flexibilizar la AP
- Promover la cooperación y asociación con la comunidad para mejorar la prestación de los servicios públicos
- Hacer más democrática la prestación y la gestión de los servicios públicos, como un aspecto capital del modelo gerencial

g. Profesionalización de la alta burocracia, como aspecto fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas (*policymakers*: conocimiento especializado más responsabilidad política de los funcionarios).

h. Transparencia y responsabilidad democrática de los administradores públicos para con la sociedad, con el objeto de lograr la óptima defensa del patrimonio público.

La NGP, fue creada para obtener eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional para la modernización del sector público, a manera de realizar una modificación estructural del aparato del Estado, dirigido al mejoramiento de la gestión; esto es, aumentar su capacidad para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político, para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno.

A manera de detallar el enfoque de la NGP, se enlistas los elementos valorativos más importantes que aporta a través de los siguientes componentes:

- Por sus características gerenciales, es un puente de comunicación para atender y promover una nueva relación entre la administración pública y la iniciativa privada
- Coordina ambas administraciones para obtener la gestión eficiente, en común
- Da importancia a la AP y coloca al Estado como la institución más importante e imprescindible de la sociedad
- Ayuda a mejorar la relación entre la sociedad y el Estado
- Es importante para las instituciones, por el concepto de institucionalidad democrática
- Es gestión de gobierno y eje de las políticas públicas
- Ayuda a conocer el capital político del Estado (gobernabilidad democrática)
- Recicla las capacidades de la burocracia
- Es el gobierno de lo público, ya que realza las capacidades administrativas y las capacidades del gobierno
- Combina demandas ciudadanas, políticas públicas y acción pública
- Permite la racionalidad heurística (ensayo y error) y los valores de la institucionalidad democrática, que es el verdadero sentido del gobierno de lo público
- Ordena, articula, elabora, implementa y evalúa las acciones del gobierno
- Busca reivindicar el desempeño de los gobiernos como un asunto de importancia estratégica para el conjunto de la vida pública
- Las Políticas Públicas recogen los valores y necesidades que se gestan en la sociedad y la NGP da vida a los procesos de gobierno para su cumplimiento de esas necesidades
- Conduce a la gestión de políticas públicas

- Propicia la relación estrecha entre autoridades y ciudadanos, a través del cumplimiento de compromisos políticos y públicos

Así, la dimensión de la NGP, radica en que surge para enfrentar eficientemente los problemas públicos, que surgen como resultado del comportamiento humano particular de cada región, de acuerdo a su organización. Este modelo se dirige a que el Estado tenga la capacidad de ofrecer estabilidad en el aspecto macroeconómico, para incidir positivamente en la creación de condiciones de certidumbre para elevar la inversión privada nacional y multinacional, así como para aumentar la competitividad internacional de los países de América Latina.

Parte de la acción gubernamental y establece una nueva visión valorativa de lo que debe ser la relación de los gobiernos con los ciudadanos.

Como lo señala Arellano (2002), en el enfoque de política pública los problemas públicos no son atacables sólo técnicamente, ya que existe una multiplicidad de valores para definir el problema.

Es por eso, que los problemas deben ser atacados abiertamente bajo una lógica de ensayo y error, para incorporar múltiples actores y perspectivas, de tal manera que se pueda medir el éxito o fracaso con el fin de corregir y fomentar el autoaprendizaje; entonces, las políticas se definen como el arte de gobernar los espacios públicos.

Arrellano (2002) afirma que la discusión ética y valorativa del fenómeno público no está terminada y la propuesta de la NGP de tomar al mercado, a la eficiencia, al comportamiento innovador y a la satisfacción del usuario son avances importantes, pero no resuelven el dilema sustantivo.

Por supuesto, en el enfoque de Políticas Públicas y de NGP, no existen reglas universales para encontrar la solución a los problemas públicos, ya que sobre estos actúan múltiples factores dinámicos. Es por ello que los problemas públicos no pueden ser erradicados de manera inmediata y automática.

1.3. Tránsito de la Administración Pública burocrática a la Nueva Gerencia Pública

En América Latina, las instituciones del Estado de muchos países cuentan con desprestigio y crisis de legitimidad, lo que conlleva que la crisis de legitimidad del Estado es a la vez la crisis de legitimidad de la Administración Pública y se manifiesta con el

distanciamiento entre las instituciones públicas y la sociedad, por la incapacidad de la Administración Pública de preservar el acercamiento y comunicación entre ambos[9].

En respuesta, diversos países adoptaron la "modernización" de la AP, para enfrentar la crisis provocada por el modelo organizacional burocrático weberiano, que perdió capacidad para enfrentar la complejidad de las organizaciones y de la sociedad.

La organización burocrática es un sistema de organización con círculos viciosos, incapaz de corregir sus errores, dando lugar a la administración excesivamente rígida y limitada[10].

De acuerdo con el Informe Latinobarómetro 2004, en todos los países de la región se encuentran índices muy bajos de confianza institucional, en lo que respecta a gobiernos y partidos políticos, lo que indica que la confianza en las instituciones depende en primer lugar del trato por igual, basado en la percepción de similitud; entonces, en la medida que la democracia produzca bienes públicos, la población tendrá certeza sobre ellos, y en la misma medida aumentará la confianza en las instituciones.

Otros factores determinantes de la confianza son la capacidad de cumplir sus compromisos, la supervisión de su cumplimiento y por supuesto, la Rendición de Cuentas (RC) sobre sus actos y gasto, así como admitir la responsabilidad sobre los errores.

En lo que respecta a la organización burocrática, es necesario cambiar los principios de la particularidad por los de universalidad; por ello, los procesos de modernización de la AP sobresale el tema de su capacidad de recuperación administrativa.

Esta recuperación de lo público es un logro de la voz ciudadana a partir de la exigencia de: a) legalidad en la actuación gubernamental, b) Transparencia en el manejo de recursos, c) Rendición de cuentas al público ciudadano, d) Políticas públicas orientadas al beneficio público de la ciudadanía y e) Participación ciudadana en la deliberación y puesta en marcha de las políticas públicas[11].

Es así como el énfasis cambia de la acción gubernamental burocrática a la acción pública como administración; esto es, se abandona del modelo burocrático, dirigido hacia la formación del poder del Estado y de la burocracia estatal y en su lugar, el ciudadano se convierte en un cliente para la acción gubernamental.

[9] Informe-Resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones.

[10] Crozier, Michael. 1997. "La Transición del Paradigma Burocrático a una Cultura de Gestión Pública", Revista del CLAD, Reforma y Democracia No. 7. Caracas, Venezuela.

[11] Aguilar Villanueva, Luis F. 1994. La Reforma del Estado Mexicano. En Revista Gestión Pública. Escuela Superior de Administración y Desarrollo (ESADE), Barcelona, España.

La recuperación y reactivación de la capacidad de administración se manifiesta en los métodos gerenciales, el favorecimiento de la economía – eficacia – eficiencia – calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos, así como en la creación de valor agregado en las acciones de Gobierno y de la AP. Con esto, sucede el cambio de la visión burocrática de la administración hacia la visión de la gestión pública, cuyo fin es recuperar y revalorar la importancia que la participación ciudadana por su involucramiento activo en la acción de Gobierno y administración.

Es por ello que la Gestión Pública, también llamada Gerencia Pública o NGP, por las características antes mencionadas es fundamental para lograr la transformación del aparato estatal y formar parte sustantiva de la agenda política y social de un país.

Considera el establecimiento de 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, para evitar que "la Administración Pública sea la arena política del régimen" (Arrellano, 2002).

La NGP hace hincapié en los problemas antiguos con una visión contemporánea, por lo que es un avance importante como estrategia de cambio, pero aún no resuelve todos los problemas de la AP como los señalados por Arellano (2002), que son la: RC o innovación, Participación o decisión técnica, Equidad o Mercado, Resolver problemas o administrar programas, Liderazgo o institucionalidad.

En ese sentido, la NGP ofrece a la AP la posibilidad de introducir elementos y estrategias nuevas, encaminadas a resolver problemas públicos.

Si bien, desde la mitad del siglo XX hasta la década de los 90, el concepto y el estudio de la AP sufrió transformaciones, innovándose con nuevas categorías y denominaciones como: *políticas públicas, gestión pública* y *gerencia pública* (Pardo, 1995), en el caso de México, la NGP sucedió a partir del año 2000, durante la administración del Presidente Vicente Fox, al incorporar la calidad en el sector público.

Con la adopción de la NGP, el Estado Mexicano incorporó las siguientes acciones:

a. Servicio profesional de carrera
b. Modelos de la gestión de la calidad en las organizaciones públicas:
    - Modelo de la Calidad Total
    - Modelo de la Norma ISO 9001
    - Modelo de la Carta Compromiso con el Ciudadano

c. Responsabilidad patrimonial del Estado
d. Informática aplicada a la AP
e. Transparencia y acceso a la información pública
f. Combate a la corrupción[12]
g. Nueva Estructura Programática (NEP)

La administración del Presidente Ernesto Zedillo planteó la necesidad de transformar el proceso presupuestal en México, a través de la implementación de la NEP, misma que fue concretada por el presidente Vicente Fox, con quien además cobró fuerza la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La NEP es un instrumento para la programación presupuestaria que ordena las acciones del gobierno, mediante categorías y elementos programáticos; dan orden y dirección al gasto público, permitiendo evaluar sus resultados e impactos sociales y productivos.

Con la NEP se propició el cambio de enfoque en el desempeño del gobierno, ya que simplifica el proceso de programación – presupuestación, con la alineación de los recursos para el cumplimiento de los objetivos rectores e indicadores para medir la eficiencia y evitar la duplicidad de funciones.

En lo que respecta al SED, es un esquema que incorpora la NEP en un modelo de medición de resultados, con el objeto de fortalecer un cambio en la gestión gubernamental, encaminado a la obtención de resultados y a la satisfacción de los usuarios en lugar del desarrollo de actividades, así como analizar el desempeño de las dependencias y entidades vinculándolas con el cumplimiento de sus objetivos.

De esta forma, el SED brinda elementos de apoyo para la toma de decisiones, para mejorar la asignación de recursos, incorporar nuevas herramientas tecnológicas e identificar programas que requieran estudios para justificar su existencia. Así, este sistema supone una integración de los siguientes componentes: auditorías al sistema, encuestas a la

[12] Dentro de las acciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para garantizar el adecuado cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público, se encuentra la de elaborar un Código de Ética, el cual contenga reglas claras para propiciar una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad, atendiendo a los aspectos de: Bien común, Integridad, Honradez, Imparcialidad, Justicia, Transparencia, Rendición de cuentas, Entorno cultural y ecológico, Generosidad, Igualdad, Respeto y Liderazgo.

población, incorporación de tecnologías de información, convenios de desempeño y la construcción de indicadores estratégicos, con los siguientes objetivos:

1. Vincular el diseño de los programas gubernamentales a las prioridades nacionales, sectoriales y regionales, y su concordancia con las demandas de la población
2. Fomentar que la AP se interese en la obtención de mejores resultados y la satisfacción de beneficiarios y, por parte de la sociedad, promover una mayor participación en el proceso de evaluación
3. Incorporar en la evaluación de programas gubernamentales criterios de costo/eficiencia y estándares de calidad de los bienes y servicios públicos
4. Mejorar la objetividad en la asignación del gasto

Por lo anterior, la NGP proporciona a los Estados mayor capacidad pública y permite cambiar los incentivos institucionales del sistema, lo cual constituye una de las vías para lograr una readecuación en el desempeño de las organizaciones de gobierno, al considerar la actuación por objetivos comunes, la estructuración y toma de decisiones organizacionales en forma horizontal y no vertical, la autonomía y responsabilidad en la toma de decisiones, para realizar una prestación de bienes y servicios de calidad.

La NGP tiene la pretensión de aumentar la eficacia de la gestión pública, mediante criterios tomados de la administración gerencial, basados en la planeación estratégica para orientar el rumbo del sector público, la profesionalización del servicio público (servidores públicos capacitados, la innovación tecnológica (herramientas basadas en la tecnologías de la información), la calidad, la transparencia, la cultura de la responsabilidad pública y la participación ciudadana, las cuales se constituyen en líneas de acción fundamentales para lograr la modernización de la APF.

1.4. Primeros resultados de la Implementación

1.4.1. Periodo 1995-2000: Programa de Modernización de la Administración Pública

El referente del establecimiento del sistema gerencial en la APF se encuentra en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995–2000; en él se especifican los compromisos de la incorporación de México a la OCDE, para crear las bases y los objetivos generales para impulsar un movimiento dirigido a mejorar la función pública, con el objeto de atender con mayor eficiencia y eficacia los servicios que el Estado debe proporcionar a la sociedad.

En el PROMAP se fijó como objetivo el fortalecer y consolidar la modernización en las dependencias y entidades de la APF, mediante una serie de acciones, a través de las cuales se obtendría la mejora en los procesos y servicios prioritarios, para integrar estratégicamente un nuevo proceso consistente en la planeación, programación, presupuestación y evaluación del quehacer institucional.

El PROMAP planteó los siguientes objetivos generales:

- Crear herramientas que ordenen e identifiquen el destino y pertinencia del gasto
- Articular de manera secuencial y continua las tareas de planeación, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación del gasto público
- Revisión permanente y actualización del marco jurídico y normativo del Proceso Integral de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación (PIPPPE) y de servidores públicos
- Organización, funcionamiento y desarrollo de un modelo de profesionalización de los servidores públicos enfocado al mérito e igualdad de oportunidades
- Optimizar la administración de los recursos financieros de la Federación asegurando el ejercicio oportuno del gasto
- Procedimientos para determinar el costo de los productos y servicios prestados por la Administración Pública Federal como parámetro clave en la presupuestación

En el PROMAP, la transformación del proceso de presupuestación que permite transitar de un presupuesto orientado al control de los gastos a uno orientado a obtener resultados específicos, en virtud de que a través del proceso presupuestario los funcionarios públicos se relacionan entre sí y con los ciudadanos, en una dinámica de construcción del presupuesto con control y desempeño de las agencias gubernamentales.

> *"Por ello, el tránsito de un presupuesto pensado para controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de definición programática a un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía, aparece en diversos países como la pieza clave del éxito de una reforma gerencialista del sector público"*[13].

[13] Arellano, David, José Ramón Gil, Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano.2000. "Nueva Gerencia Pública en Acción: Procesos de Modernización Presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)". Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 17. Caracas, Venezuela.

En los hechos, a través de PROMAP y de la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), se obtuvieron los siguientes resultados:

- Implantación de una nueva estructura programática y de indicadores estratégicos
- Orientación de las auditorías del gasto público a la evaluación de resultados
- Incrementó en la calidad del capital humano en el sector público
- Incorporación de cambios en la cultura organizacional, orientados a obtener resultados en un esquema de incentivos, estímulos y sanciones

1.4.2. Periodo 2001-2006: Programa de Innovación y Calidad en el Gobierno Federal y la Agenda de Buen Gobierno

El Gobierno de Vicente Fox Quezada retomó las ideas de Ramón Muñoz Gutiérrez de que el país necesitaba un Gobierno estratégico, orientado a administrar resultados, en lugar de un Gobierno operativo, orientado a administrar normas y procesos[14]. Para tales efectos, la atención se centró en el rediseño de procesos burocráticos que inhibían el desarrollo de los actores generadores de riqueza, bajo un enfoque de calidad para atender las necesidades del ciudadano. En ese sentido, la administración foxista siguió los esquemas de buenas prácticas administrativas de empresas privadas, partiendo de la definición de conceptos tales como visión, misión y valores éticos de la función pública, con base en:

> *"El correlato organizacional de esta nueva dinámica de articulación de intereses entre el Estado Moderno y los ciudadanos se materializa en entidades públicas más abiertas a los intereses ciudadanos, gerenciadas con criterios de la empresa privada, buscando resultados y una minimización del costo prestacional"*[15].

Los Valores determinaban los principios que guían las acciones de la organización pública, bajo códigos de ética pública y valores morales. Se pretendió sustituir la rigidez burocrática por flexibilidad para derribar las barreras entre innovación y la creatividad, impuestas por la excesiva normatividad y sobre regulación en la AP.

El objetivo principal era construir un Gobierno de clase mundial, un Gobierno innovador y de calidad total; para lograrlo, se implementaron los modelo de:

[14] Muñoz Gutiérrez, Ramón. 1999. "Pasión por un Buen Gobierno: Administración por Calidad en el Gobierno de Vicente Fox". Disem, S.A. de C.V. México, D.F.

[15] Presidencia de la República. 2001. "Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental". México.

1. Innovación. Nuevas formas de hacer las cosas, reemplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores que se transformen en elementos de mejora y desarrollo.
2. Calidad total. Permita mejorar y optimizar lo que se ha estado haciendo bien y ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad.

En noviembre de 2002, en el marco del 2º Foro de Innovación y Calidad en la AP, el Presidente Vicente Fox presentó su Agenda de Buen Gobierno, en la cual se incorporaron elementos que han sido definidos por diferentes países para asegurar resultados importantes en el tema de Buen Gobierno.

En dicha agenda se plasmaron las siguientes estrategias:

1. Alcanzar un Gobierno eficiente, que haga más con menos, que proporcione mejores servicios con menos recursos
2. Garantizar un Gobierno de calidad total, que mantenga un firme y permanente compromiso con la calidad de los servicios que ofrece a la ciudadanía
3. Desarrollar un Gobierno profesional capaz de atraer y retener a las mejores mujeres y a los mejores hombres, así como de capacitarlos y evaluarlos permanentemente, para que le cumplan de manera siempre oportuna y eficaz a la ciudadanía
4. Consolidar un Gobierno digital, que aproveche al máximo las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, para reducir la corrupción y transparentar la función pública, hacerla más eficiente y proporcionar servicios de mayor calidad
5. Contar con un Gobierno con mejora regulatoria, más ágil y flexible, que elimine el exceso de trámites, sin abandonar sus responsabilidades
6. Garantizar un Gobierno honesto y transparente, que siga las Leyes y Reglamentos en todo momento

Estas líneas de acción fueron fundamentales para lograr la modernización de la APF; en la práctica se formalizaron de: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley del Servicio Profesional de Carrera, creación de la Secretaría de la Función Pública, Reforma al Sistema Presupuestario, Determinación de Códigos de Ética y de Conducta de los Servidores Públicos, así como en acciones concretas contra el combate a la corrupción.

Recapitulación

Durante mucho tiempo, la Administración Pública estuvo enfocada a servir como un instrumento para realizar los de algunos políticos gobernantes; por ello, los ciudadanos usuarios de los servicios públicos, fuera de explicitar su demanda y lograr colocarla en la agenda del gobierno, no determinaban los servicios, los atributos del servicio ni los estándares de prestación de servicios que recibían.

Esta situación se modificó, con la adaptación a los cambios generados por el proceso de la globalización, al desarrollo acelerado de la tecnología, así como por la fuerte explosión demográfica, aunado a la mayor participación de la ciudadanía, obligando a las estructuras de las administraciones públicas a ser más eficientes y competitivas.

Es conveniente reconocer que en México prevalecía un sistema con debilidad institucional que no había podido resolver la dicotomía política-administración, siendo ésta una condición necesaria para instrumentar acciones públicas eficientes, eficaces y efectivas, que permitan al Gobierno legitimarse y recobre la confianza perdida de la ciudadanía.

Por esta razón, puede observarse que el modelo de la NGP propicia que los administradores públicos sean más eficientes, autónomos y que asuman mayores responsabilidades ante la sociedad.

Una ciudadanía que confíe en sus instituciones, será participativa y vigilante de la transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos; es por ello, que no basta con la incorporación de métodos y técnicas de alta dirección y administración, ya que para corregir el déficit institucional, se requiere relacionar a la AP con la política, subordinando, sin despreciar los aspectos técnicos y económicos.

En ese sentido, la NGP fomenta y consolida la incorporación de participación ciudadana, para que se convierta en lo que Luis F. Aguilar, bajo la teoría de la gobernación o gobernanza, denomina mecanismo de coordinación social y de coordinación entre el mundo social y el Estado.

El conjunto de éstas es la condición requerida tanto para la regulación como para la conducción de la sociedad, para que ésta mantenga su integración y equilibrio y por tanto, que le permita cumplir con sus objetivos en beneficio general.

Capítulo 2

Modernización Administrativa del Gobierno de la Ciudad de México

2.1. Transición política en México desde la década de los 80

La crisis fiscal de principios de los ochenta provocó en el Gobierno Federal el planteamiento sobre las relaciones Estado – Sociedad, revisando especialmente la organización estatal, la estructura económica y el ámbito de gestión gubernamental.

Siguiendo a Arellano (2000), el tránsito de un presupuesto pensado para controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de definición programática a un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía, aparece en diversos países como la pieza clave del éxito de una reforma gerencialista del sector público.

En consecuencia, en 1982 se da el primer paquete de cambios con los siguientes puntos:

- El redimensionamiento del Estado con el Cambio Estructural
- Modificación de la relación entre la sociedad, el Estado y los mercados
- Adopción de la política de simplificación administrativa de control
- Impulso a la política de reconversión industrial y de combate a la corrupción

La transición política que el sistema mexicano experimentó entonces, buscaba satisfacer la demanda social de democratización y redimensionamiento del Estado y de su aparato gubernamental. Las reformas del Estado se crearon para superar las crisis económica y política, provocadas por el centralismo en el Gobierno Federal.

A partir de 1985, se aplicó la política de privatización con el objeto de: Reducir el déficit fiscal, Reducir el endeudamiento y Generar confianza al capital privado.

En 1988, el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari continuó este proceso con un concepto político-institucional, para sanear las finanzas públicas y poner fin al Estado propietario, a través de los siguientes aspectos sobresalientes:

- Mayor empuje a la política de privatización
- Creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)
- Estrategia de modernización de la economía
- Mayor apertura comercial y suscripción de Tratados de Libre Comercio
- Desmantelamiento de ciertos sectores del corporativismo
- Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
- El Instituto Federal Electoral se empieza a ciudadanizar

Desde 1994, durante en el Gobierno de Ernesto Zedillo se dio mayor énfasis al desarrollo de políticas públicas, destacando los siguientes hechos:

- Continuación de los procesos de privatización
- Reorientación del federalismo – El nuevo federalismo – cuestiones fiscales y la colaboración de los gobiernos vía políticas públicas
- En la elección de 1997, el PRI pierde la mayoría en el H. Congreso de la Unión
- Se ciudadaniza definitivamente el Instituto Federal Electoral
- Política social se da más focalizada, cambio de Pronasol a Progresa (Educación, Salud, Alimentación y Vivienda) no tiene cobertura nacional

Para el año 2000, el Gobierno de Vicente Fox trabajó en las siguientes acciones:

- Creación de oficinas de políticas públicas
- Oficinas de innovación gubernamental
- Oficina de atención a grupos discapacitados
- Instituciones creadas: Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Economía, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Comisión de Combate a la Corrupción y el Código de Ética y de Conducta de los funcionarios públicos

Estos cambios permitieron la liberación de la sociedad civil, lo que coadyuvó a restaurar el valor de la autonomía ciudadana, en contraposición de la vieja visión gubernamentalista que concibe la Administración Pública como actividad exclusiva del personal de gobierno. Ello se sustenta de acuerdo con Aguilar (1994), donde la reforma del Estado es la respuesta a la crisis de toda una economía política, es decir, de un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas que lo sustentaba […], y distingue cinco dimensiones en el análisis de la reforma del Estado mexicano con las Reformas en: el Proceso de Gobierno y de la Administración Pública; en el régimen político mismo que se plasman en cambios de las instituciones y procesos electorales (democratización); en la Constitución Política misma; en el modelo de desarrollo; y en la cultura política.

Bajo ese contexto, cobra especial interés el tema del redimensionamiento de la intervención del Estado en la economía, sin la cual no podría explicarse el desarrollo alcanzado por el país, ya que la misma ha contribuido a través de diferentes mecanismos de apoyo, al crecimiento rápido y sostenido de la economía mexicana.

2.2. Cambio Organizacional

La "Estrategia para la Innovación y Calidad Gubernamental" del Gobierno Federal, sentó las bases para el rediseño de procesos burocráticos con un enfoque de calidad para atender las necesidades ciudadanas; esta política pública tiene importancia ya que representa la oportunidad para romper con las inercias y lastres burocráticos que por mucho tiempo limitaron y obstaculizaron los cambios organizacionales que la APF requiere para atender con eficiencia las demandas de la ciudadanía.

A nivel federal, el cambio organizacional consistió principalmente en experimentar cambios del modelo de organización y entrega de servicios públicos derivados de la necesidad de enfrentar coyunturas sociales, políticas y fiscales, relacionadas con el aumento de la pobreza y la desigualdad exigidas por el régimen democrático y las crisis fiscales, principalmente.

En el sexenio de Vicente Fox, partiendo del Programa de Innovación y Calidad Gubernamental, se promovió un cambio en la distribución de los recursos, con base en una nueva cultura, caracterizada por una actitud proactiva en la definición de alternativas que impulsen el desarrollo de infraestructura con visión de largo alcance, lo que derivó en cambios en la estructura organizacional para responder mejor a las nuevas funciones del Estado; así como para favorecer la implantación de una nueva actitud y cultura laboral, orientada al trabajo en equipo y a la atención ciudadana.

De esta forma, se integró en la agenda pública, el cambio con dos estrategias:

I. Cambio organizacional al interior del Gobierno de la Ciudad de México

Este Gobierno, en lugar de ser el único responsable de la administración y operación de la infraestructura y servicios, participará en la planeación, promoción y regulación de concesiones privadas y dará mayor atención a las áreas socialmente prioritarias.

El cambio organizacional para mejorar el entorno, consistió en las siguientes acciones[16]:

- Separación de temas y responsabilidades entre los distintos niveles de autoridad, para fortalecer las instituciones
- Orientación de las áreas centrales a la planeación estratégica, establecimiento de políticas públicas, promoción de nuevas inversiones, funciones normativas,

[16] Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones, acorde a la experiencia internacional y al diagnóstico de la organización actual de la Ciudad de México

- Creación de entes públicos especializados, con cierto grado de autonomía respecto a la autoridad central, para fortalecer la regulación y supervisión de los proyectos de inversión en infraestructura, a efecto de garantizar la sana convivencia operativa entre los diferentes operadores y la viabilidad futura de la construcción de infraestructura
- Autonomía del organismo regulador para garantizar la efectiva competencia entre empresas licitantes con transparencia e imparcialidad en los procesos licitatorios

II. Innovación Gubernamental y Calidad Total

Ante la necesidad de responder a las expectativas de cambio de la población y crear las oportunidades de desarrollo que el país requiere, se necesita que el Gobierno de la Ciudad de México trabaje mejor y que proporcione resultados tangibles a las demandas de la sociedad. Entre las principales tareas planteadas en este ámbito se encuentran:

- Hacer eficiente la gestión pública, con criterios de simplificación administrativa para dar respuestas rápidas, innovadoras y sin burocratismos
- Brindar servicios con calidad, oportunidad y eficiencia que satisfagan sus necesidades
- Integrar a los servidores públicos en torno de un propósito común (Misión y Visión)
- Establecer canales de comunicación y mecanismos de rendición de cuentas, para saber cómo perciben los ciudadanos el desempeño y para enfocar los esfuerzos en las áreas de oportunidad que se consideren prioritarias y de mayor impacto
- Identificar oportunidades de mejora que generen valor agregado a la sociedad y aumenten la capacidad de respuesta a las demandas con eficiencia y transparencia
- Emprender acciones de cambio hacia el interior que permitan darle una orientación real hacia el ciudadano y, de esta forma, contribuir a la construcción de un buen gobierno

Con la Circular de la Contraloría General para el Control y Evaluación de la Gestión Pública; el Desarrollo, Modernización, Innovación y Simplificación Administrativa, y la Atención Ciudadana en la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de enero de 2011, al interior del Gobierno de la Ciudad de México, se llevó a la práctica diversas acciones de modernización en todos los ámbitos de su actividad, a través de la aplicación de medidas de desregulación, de

simplificación, de desconcentración y descentralización, de capacitación de su personal y de fortalecimiento de la autonomía de gestión.

En el marco de los cambios antes mencionados, al Gobierno de la Ciudad de México le corresponde las funciones de rectoría, regulación, promoción y planeación, así como en la atención directa de las áreas prioritarias y en actividades poco atractivas para la inversión privada.

Para ello, adoptó la nueva forma de organización, en la cual las oficinas centrales atienden preponderantemente los aspectos normativos, el ejercicio de la autoridad, la planeación y el control; mientras que la operación, la prestación de los servicios y la construcción de las obras relativas son atendidas directamente por los órganos desconcentrados y las entidades paraestatales que conforman el sector.

Para transformar al Gobierno de la Ciudad de México en una institución innovadora y de calidad, se pusieron en marcha las siguientes líneas de acción:

a) Promoción de una nueva cultura y filosofía de trabajo
b) Desarrollo de procesos clave con altos estándares de calidad, transparencia y eficiencia.
c) Promoción de la innovación tecnológica y la mejora continua en todas las actividades

2.3. Creación del Ramo General 33

En los años anteriores a la creación del Ramo 33 se registró un importante proceso de transferencia de funciones y recursos federales a los estados y municipios; sin embargo, dicho proceso no observaba los elementos necesarios para su institucionalización y seguridad jurídica, cada dependencia se encargaba de establecer convenios con compromisos de los estados en materia de comprobación del gasto y fiscalización de la aplicación de los recursos, sin fijar reglas generales; existían las siguientes insuficiencias:

- No había certidumbre jurídica en la asignación de recursos, por lo que los estados y municipios no podían planear y programar con oportunidad sus gastos
- Las asignaciones presupuestales eran objeto de negociaciones entre los estados y las dependencias federales
- No se precisaban las responsabilidades de cada orden de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas
- No había mecanismos para hacer transparente la distribución de recursos

En 1997, con base en la Ley de Coordinación Fiscal, se da creación al Ramo General 33 con los siguientes fondos, que cubren diversas características[17]:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

Los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios, a través de los fondos del Ramo 33, representan actualmente la principal fuente de ingresos de los diferentes niveles de gobierno.

La Ciudad de México deben sujetarse a la Ley de Contabilidad y demás disposiciones aplicables, para presenta la información financiera correspondiente a los reportes de avance en el gasto.

Los fondos del Ramo 33 son coordinados por el Gobierno Federal y su distribución se efectúa con base en la Recaudación Federal Participable (RFP), por porcentajes señalados en los Lineamientos Generales para la Operación de cada Fondo.

A nivel federal, parte de los recursos destinados al Ramo 33 proviene de los Ingresos Excedentes, mismos que pueden ser asignados con base en el Procedimiento para que la Unidad de Política de Ingresos dictamine respecto a los ingresos excedentes obtenidos durante el ejercicio por las dependencias y entidades de la APF.

2.4. Proceso de Armonización Contable

El 28 de octubre de 2003, se llevó a cabo la convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria, en la que las principales propuestas relacionadas con la Contabilidad Gubernamental fueron:

- Vinculación Integral
- Gestión orientada a Resultados

[17] Ver Anexo 1.

- Medición del Desempeño
- Planeación Estratégica Multianual
- Modernización de Sistemas
- Armonización contable y presupuestal
- Creación de un Sistema Nacional de Información Hacendaria en Línea

En consecuencia, se emitió el Decreto de reformas constitucionales para incrementar la calidad del gasto y fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, contemplando:

- El gobierno debe garantizar que los recursos se destinarán a los fines establecidos:
  - Se gasten de una manera eficiente y se logren resultados tangibles
  - Logren una Rendición de Cuentas oportuna
- El gobierno debe explicar:
  - La forma en que se ha administrado los recursos públicos puestos a su disposición
  - Los resultados obtenidos a través del ejercicio de los mismos

El proyecto de Decreto fue aprobado el 7 de mayo de 2008, en cuyo contenido se observan diversas disposiciones para fortalecer la Transparencia y la Rendición de Cuentas, como:

1. Se establece un principio constitucional para que los recursos públicos se programen, administren y ejerzan con un enfoque para el logro de resultados.
2. Los resultados obtenidos serán evaluados por instancias técnicas y se consideran para asignaciones subsiguientes con evaluación del desempeño e indicadores.
3. En cuanto al tema de armonización contable, se faculta al Congreso de la Unión para que expida las leyes que tengan por objeto normar la Contabilidad Gubernamental, armonizando los sistemas contables públicos, así como la presentación de la información financiera, presupuestaria y patrimonial en los tres niveles de gobierno.

En cumplimiento a la reforma constitucional en comento, el 31 de diciembre de 2008 fue publicada la Ley General de Contabilidad Gubernamental, relativa a la información financiera y de gestión, misma que deberá cumplir con los siguientes requerimientos:

- Grado de avance en el ejercicio de los recursos federales transferidos
- Recursos aplicados conforme a reglas de operación
- Proyectos, metas y resultados obtenidos con los recursos aplicados
- Detalles de cada proyecto, como la georeferenciación, montos de inversión y etapas

Se establece la creación del Sistema desarrollado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público denominado "Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda" (PASH)[18], referente al ejercicio y destino que se le da a los recursos federales. La Secretaría de Hacienda dará acceso a los órganos fiscalizadores y entidades federativas que lo soliciten, para que puedan verificar e informar el cumplimiento en la entrega de la información, su calidad y congruencia con la aplicación y los resultados obtenidos con los recursos federales.

El Consejo de Normas de Contabilidad del Sector Público es la instancia competente para la emisión de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público que son referencia en materia gubernamental para las entidades públicas.

Este Consejo aprobó en 2013 la primera fase del Marco Conceptual[19] y en 2014 la segunda fase, comprendiendo en total 8 capítulos:

- El papel y la autoridad del Marco Conceptual
- Objetivos y Usuarios de la Información Financiera de Propósito General
- Características cualitativas
- Entidad que informa
- Elementos en estados financieros
- Reconocimiento en estados financieros
- Valoración de los bienes y responsabilidades en los estados financieros
- Presentación de emisiones de información financiera con propósito general

2.5. Sistema de Contabilidad Gubernamental

La contabilidad gubernamental es parte del sistema de cuentas nacionales o sistema de contabilidad nacional, que es un macro sistema de contabilidad; éste consolida las operaciones económicas financieras que realizan todos los agentes económicos residentes de un país, en un periodo determinado y expone los resultados de las principales variables. De acuerdo con el artículo 18 de la Ley de Contabilidad Gubernamental, el sistema estará conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valuar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos

[18] https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/PASH/jsps/acceso.jsp.

[19] IFAC, El Marco conceptual para la Información Financiera con propósito General de las Entidades del Sector Público.

que, derivados de la actividad económica, modifican la situación patrimonial del gobierno y de las finanzas públicas.

El Sistema de Contabilidad Gubernamental establece objetivos claros respecto a:

- Facilitar toma de decisiones
- Emitir, integrar y consolidar estados financieros
- Permitir adopción de políticas para el manejo eficiente del gasto
- Registro automático, armónico, delimitado, específico y en tiempo real
- Atender requerimientos de información de usuarios sobre finanzas públicas
- Facilitar el reconocimiento, registro, seguimiento, evaluación y fiscalización de las operaciones
- Dar soporte técnico-documental a los registros financieros
- Transparencia en la rendición de cuentas

Los postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental son:

Sustancia Económica, Entes Públicos, Existencia Permanente, Revelación suficiente, Importancia relativa, Registro e integración presupuestaria, Consolidación de la información financiera, Devengo contable, Valuación, Dualidad económica y Consistencia.

Las cualidades de la información financiera a producir son los atributos y requisitos indispensables que debe reunir la información contable y presupuestaria; misma que se observa en la elaboración de los estados financieros, bajo los siguientes puntos: Utilidad, Confiabilidad, Relevancia, Comprensibilidad y Comparabilidad.

El Sistema de Contabilidad Gubernamental permitirá la generación de la información financiera contable, presupuestaria, programática y complementaria, además de:

- Informes contables
- Informes presupuestarios
- Informes programáticos
- Información complementaria para atender cuentas nacionales y otros requerimientos provenientes de organismos internacionales

Recapitulación

La reforma del Estado, implica la reforma administrativa, por lo que la reforma, además ser instrumento para el cumplimiento de las obligaciones de la deuda, estabilización financiera, superación de la crisis y logro del crecimiento, marca nuevas pautas respecto a la información financiera, con características a cubrir en los estados financieros.

Con la implementación del Proceso de Armonización Contable y el Sistema de Contabilidad Gubernamental, existe una participación activa interinstitucional, en la que participan:

- El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), el Comité Consultivo, las Unidades administrativas o instancias competentes y los entes públicos responsables del registro y emisión de la información.

Con estos cambios se puede definir:

- Objetivos y Usuarios de la información financiera con características cualitativas
- Control por Entidades, de la información financiera generada
- Elementos específicos en los estados financieros para facilitar la manipulación de datos
- Valoración de los bienes y responsabilidades en los estados financieros
- Presentación de emisiones de información financiera con propósito general.

Ahora, la información financiera debe cumplir con las características de:

- Utilidad
- Confiabilidad
- Relevancia
- Comprensibilidad
- Comparabilidad

La importancia del CONAC es que es la instancia competente para emitir ls Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Pública y marca las Reglas de Operación tienen por objeto establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de la Contabilidad Gubernamental en el país.

Capítulo 3

Aplicación de la Nueva Gerencia Pública en el Gobierno de la Ciudad de México

3.1. Gestión para Resultados

Derivado de la NGP, surge la Gestión para Resultados (GpR), concebida como "…un marco de referencia cuya función es facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de objetivos de gobierno y mejora continua de sus instituciones" (García y García, 2010). La GpR es considerada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2008), como "una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles de los resultados del país". Esa definición se incorporó como parte de los acuerdos alcanzados durante la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre del año 2000, sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y como un tema de tratamiento particular en el marco de una serie de Mesas Redondas y Foros de Alto Nivel, celebrados posterior a la Asamblea, para monitorear los avances respecto a las metas contenidas en cada ODM.

Como parte del cambio organizacional, en 2002 se implementó el esquema metodológico del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC), en el que se adoptaron las políticas y objetivos de calidad, para iniciar con la creación del marco de actuación adecuado.

El Gobierno de la Ciudad de México adquirió el compromiso de brindar servicios basados en la innovación, compromiso, trabajo en equipo y la mejora continua de sus procesos.

Los objetivos de calidad establecidos fueron los siguientes:

- Disminuir el número de trámites en los servicios ofrecidos por las delegaciones
- Disminuir el tiempo de respuesta en los servicios ofrecidos
- Incrementar el nivel de satisfacción de los clientes con relación a los servicios otorgados por las delegaciones

Se estableció la Misión y Visión, y se difundió el Código de Ética y el Código de Conducta de los Servidores Públicos, en los que se plasman los valores positivos y de apreciación para que la filosofía del cambio se generalice, se acepte y permanezca dentro de la misma, así como los Principios de Gestión de la Calidad:

Enfoque al Cliente, Comprensión y cumplimiento de los requisitos del cliente, Liderazgo, Participación del personal, Enfoque basado en procesos, Enfoque de sistema para la gestión, Mejora continua, Enfoque basado en hechos para la toma de decisión, Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor, Considerar los procesos como fuentes de valor agregado, Obtener resultados para medir el desempeño y eficiencia de los procesos, Implementar la mejora continua de los procesos con base en medición de objetivos.

Como resultado de lo anterior, en 2008, se implementa la GpR en el Gobierno de la Ciudad de México como estrategia administrativa para brindar servicios de calidad en pro del bienestar de la ciudadanía, a través de servidores públicos capacitados para este efecto. Su propósito consiste en lograr mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos de gobierno, al trabajar en la mejora continua de las instituciones que lo integran; esto es, la GpR es el mecanismo mediante el cual se garantiza la generación de valor público[20].

Los servidores públicos generan servicios de calidad y la administración busca el uso eficiente de insumos (recursos humanos, financieros y materiales), por medio de una cadena de actividades que a su vez generan los productos (bienes y servicios), con el objeto de crear bienestar social para la ciudadanía, con las siguientes modificaciones:

- Declaraciones documentadas de la política y objetivos de calidad
- Manual de Calidad
- Procedimientos documentados (específico y generales)
- Documentos necesitados por la organización para asegurarse de la eficaz planificación, operación y control de los procesos
- Registros necesarios para evidenciar la implementación y el control de los procesos
- Identificar los procesos necesarios para el sistema y su aplicación
- Determinar la secuencia e interacción de los procesos
- Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que tanto la operación como el control de los procesos sean eficaces
- Asegurarse de la disponibilidad de recursos e información necesarios
- Realizar el seguimiento, medición y análisis de los procesos

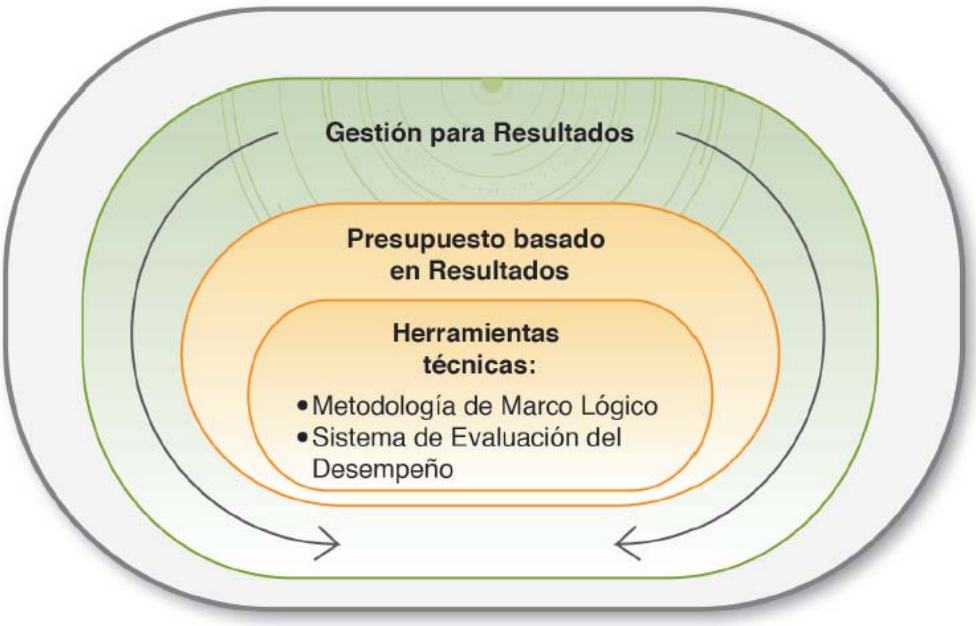
[20] http://data.finanzas.cdmx.gob.mx/pbr/gestion.html

- Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de los procesos

La GpR requiere la información generada del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la ampliación de los instrumentos de planeación estratégica que ofrece la Metodología del Marco Lógico (MML) y el SED para su consolidación dentro de la cultura organizacional, como puede verse en el siguiente gráfico:

Cuadro 3.1 – a

Relación de la Gestión para Resultados con el Presupuesto basado en Resultados



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México.

Como resultado de la implementación de este modelo administrativo, en 2014, el Gobierno de la Ciudad de México logró la certificación ISO 9001:2008 por la creación del Servicio de Emergencias 066 y de denuncia anónima 089.

3.2. Presupuesto basado en Resultados

En 2008, el Gobierno de la Ciudad de México fue la primera entidad federativa de la República Mexicana en instaurar el Presupuesto basado en Resultados (PbR), conjuntamente con la GpR, como una estrategia para asignar recursos en función del cumplimiento de objetivos previamente definidos, determinados por la identificación de

demandas a satisfacer y la evaluación periódica de su ejecución con base en indicadores; esto es, conlleva consideraciones importantes para modificar la asignación de recursos, para fortalecer las políticas, programas públicos y el desempeño institucional[21].

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el PbR tiene cuatro pilares vinculados entre sí, que son necesarios para garantizar el éxito de la estrategia[22]:

- Primer Pilar: Información de desempeño
- Segundo Pilar: Adecuación del proceso presupuestario
- Tercer Pilar: Motivación, incentivos y desempeño
- Cuarto Pilar: Desarrollo de capacidades institucionales
    - Planificación estratégica
    - Tecnologías de la información
    - Flexibilidad de la gestión

Los objetivos del PbR, son los siguientes:

- Obtener un nuevo modelo orientado al logro sistemático de objetivos y resultados específicos, medibles y tangibles para la población
- Alinear el proceso presupuestario hacia los resultados
- Fortalecer la planeación estratégica para resultados
- Medir el desempeño para evaluar los resultados
- Asignar recursos considerando la evaluación de los resultados alcanzados
- Establecer una dinámica organizacional orientada a resultados, con la coordinación entre Unidades o áreas administrativas de: Planeación, de Administración, del Evaluación, Ejecutoras del gasto y Órganos Internos de Control.

Los beneficios obtenidos de la implementación del PbR son los siguientes:

- Mejora de la disciplina fiscal
- Proporcionar información oportuna a la población
- Aumentar la calidad del gasto público y fomentar el ahorro público
- Generar claridad sobre los resultados que se esperan del gobierno
- Facilitar la planeación de los recursos públicos

[21] http://data.finanzas.cdmx.gob.mx/pbr/presupuesto.html

[22] La Mejora del Gasto Público a través del Presupuesto basado en Resultados. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Incrementar la transparencia en el proceso presupuestario
- Proporcionar mejores mecanismo para monitorear y evaluar el desempeño
- Cumplir con las metas de las instituciones
- Mejorar la rendición de cuentas

Relación del PbR con la GpR[23]:

Mediante la implementación de la GpR se definen los objetivos estratégicos del gobierno, cuyos programas públicos deben estar alineados a los mismos, por lo que las mejoras realizadas en virtud de su implementación inciden en la gestión pública y no sólo en el ámbito presupuestal, por lo que llevarlas a cabo garantiza el éxito del PbR.

Además, se estableció el Programa de Modernización de la Gestión Presupuestaria, para mejorar la transmisión de información y datos para generar cambio cultural en la forma de concebir y elaborar el presupuesto, con medidas como:

- Presupuesto Orientado a Resultados
- Presupuesto Participativo y Cercano al Ciudadano
- Presupuesto con Equidad Social y de Género, entre otros

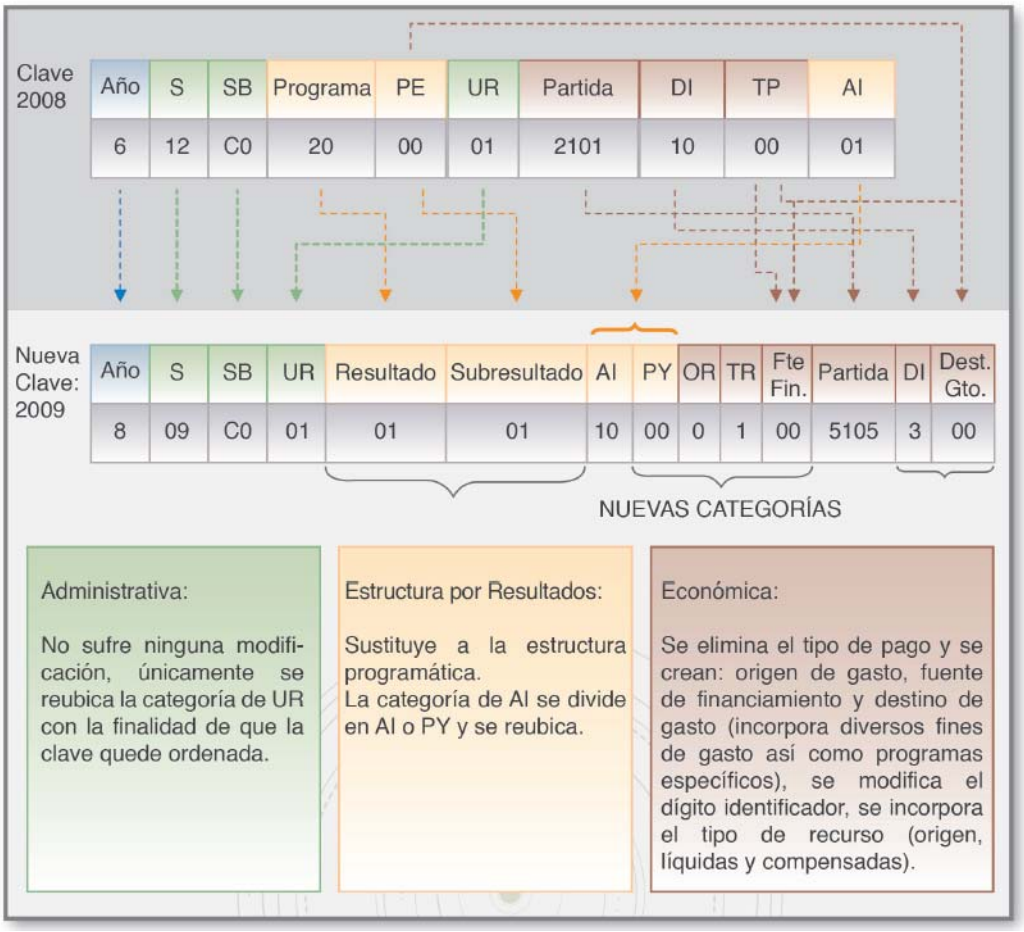
En 2009, se cambió la estructura programática por una estructura por resultados, que introdujo las categorías de Resultado y Subresultado, y se mejoraron sustantivamente las categorías de Actividad Institucional y la de Proyecto, así como la clasificación funcional – Programática y la vinculación con los siete ejes del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007 – 2012 (PGDDF), lo que representó una innovación importante.

Como resultado, surgió la integración sistemática de los requerimientos de planeación estrechamente vinculados con la programación y asignación presupuestaria, quedando la Estructura Programática de la siguiente manera:

[23] http://data.finanzas.cdmx.gob.mx/pbr/presupuesto.html

Cuadro 3.2 – a

Estructura Programática del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009 [24]



Fuente: Manual de Programación – Presupuestación para la formulación del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos 2009 en el Distrito Federal.

De tal forma, la migración de la estructura programática en la Ciudad de México, se llevó a cabo durante el proceso de Programación – Presupuestación del Ejercicio 2009, con fundamento en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 40, 41 y 42 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal y 34 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, entre otras.

[24] Ver el Anexo 2, para efecto de observar las diferencias entre la estructura programática de 2009 y 2008, el ejercicio anterior.

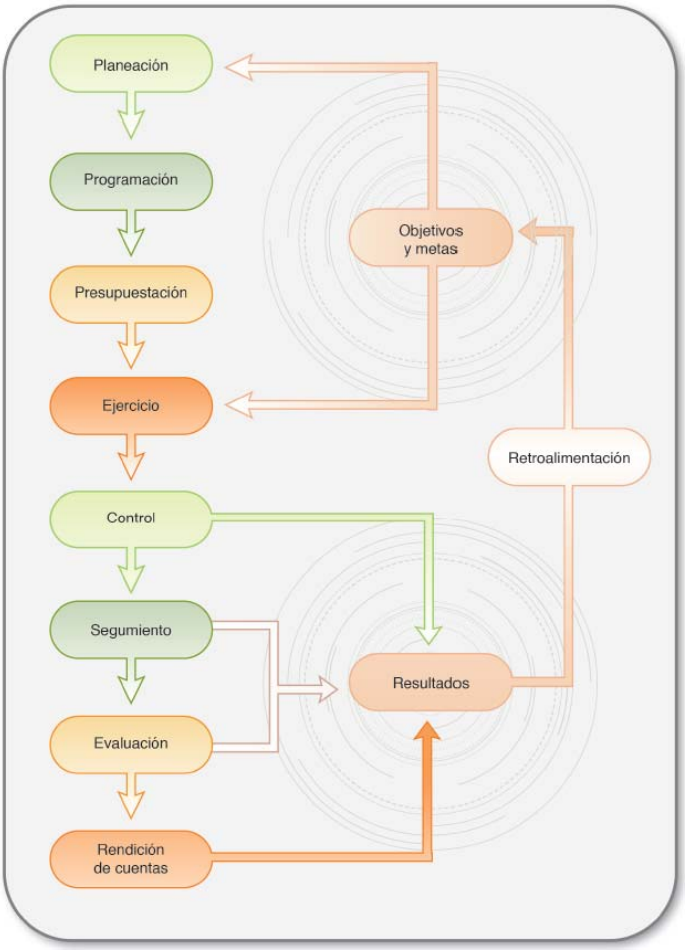
3.3. Desempeño del Ramo 33 durante el periodo 2010 – 2015

3.3.1. Programación y Presupuestación

El Presupuesto de Egresos se refiere al gasto público y comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, responsabilidad patrimonial y pagos de pasivo o deuda, por lo que es una herramienta de planeación que permite al Gobierno de la Ciudad de México hacer un cálculo anticipado de sus gastos y programar el cumplimiento de objetivos y metas que derivan de sus planes estratégicos. Para este efecto, en el marco del PbR, el Presupuesto sigue el ciclo siguiente[25]:

Cuadro 3.3.1 – a

Ciclo de Retroalimentación en el marco del PbR



[25] Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México.

Como podemos observar, para llegar a la Programación – Presupuestación, es necesario iniciar con la planeación, con el objeto de obtener un presupuesto que cubra las condiciones de racionalidad, previsión, unidad y continuidad, a efecto de que los Programas y Proyectos de Inversión (PPI) contemplados para desarrollar durante el ejercicio fiscal, puedan ser considerados desde el Anteproyecto de Presupuesto integrado en el Ejercicio Fiscal anterior, con base en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, con el propósito de mantener el balance fiscal y equilibrio presupuestal en el Presupuesto de Egresos para establecer las Actividades Institucionales que serán susceptibles a recibir el apoyo del Gobierno Federal por medio de Aportaciones.

Este proceso se efectúa a través de la MML, que se basa en la estructuración y solución de problemas, y analizar en forma sistemática y lógica los objetivos de los Programas de Gobierno, así como identificar los factores externos que pueden influir en el cumplimiento de objetivos, a través de las siguientes etapas:

1. Definición del problema e identificación de involucrados
2. Análisis del problema
3. Análisis del objetivo
4. Análisis de alternativa

Además, se apoya en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) o MML, en la que se expresan las alternativas de solución y establece los objetivos, indicadores y medios de verificación, así como los supuestos que contribuyen a reducir los riesgos de éxito del programa, con los siguientes elementos: Fin, Propósito, Componentes, Actividad e Indicadores.

En el caso de los recursos del Ramo 33 en el Gobierno de la Ciudad de México, es importante mencionar que no existe una MIR para todos los recursos del Ramo 33 en conjunto, debido a que cada uno de los Fondos que lo integran tiene características peculiares, y que como podemos ver en el Anexo 1, son coordinados por diferentes Secretarías de la APF; por tanto, de cada uno se desprenden indicadores con diferente enfoque, de acuerdo a las necesidades que atienden las Unidades Responsables del Gasto URG). Sin embargo, puede verse un ejemplo del reporte que se hace al Gobierno Federal para especificar el destino de los recursos en la Ciudad de México[26].

[26] Ver el Anexo 3, para efecto de visualizar un ejemplo.

Para ello, se requiere iniciar con la elaboración de:

- Árbol de Problemas: Permite identificar las causas y los efectos derivados de la existencia de los problemas identificados, considerando la dimensión de los efectos y las consecuencias de realizar o no realizar acciones para atacar esos problemas
- Árbol de Objetivos: Permite identificar los medios y los fines para lograr la situación deseada. Este instrumento se representa en forma directa y refleja la estructura del Árbol de Problemas en forma positiva, con la dimensión de los fines y Resultados de realizar el desarrollo de actividades requeridas por las acciones planeadas.
- Análisis de Alternativas: Con la elaboración de los dos Árboles, se puede plantear un escenario de posibilidades, alternativas y resultados de la situación visualizada.

3.3.2. Sistema de Monitoreo

El Sistema de Monitoreo es una herramienta orientada a la recolección de información que permite conocer el grado de avance que se tiene en la ejecución de los Programas y Proyectos de Inversión (PPI) para identificar posibles desviaciones respecto a las metas originales y tomar las medidas necesarias para reorientar su dirección, además de proporcionar información relevante para llevar a cabo su evaluación.

Se apoya en el Sistema Integral de Indicadores de Desempeño (SIID), que es el agente básico de monitoreo y seguimiento a los PPI, que son los Programas prioritarios del Gobierno de la Ciudad de México.

Establece indicadores para cada programa público e integra indicadores transversales que enriquecen el seguimiento de la MIR y por medio de estos indicadores se mide el aumento o disminución de desigualdad en la sociedad.

Con la herramienta metodológica de la transversalidad, se garantiza la inclusión de perspectivas como ejes integradores en los instrumentos, políticas y prácticas de gobierno, por lo que está alineada a las actividades institucionales y programas presupuestarios.

La manera de reportar los recursos en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), a través del Sistema de Formato Único (SFU), mismo que ha sufrido modificaciones, pues como puede verse en un ejemplo de las pantallas del sistema, en el Ejercicio Fiscal 2008 se requería capturar la información correspondiente a los recursos del Ramo 33, de acuerdo con el SFU.

sin embargo, para el Ejercicio Fiscal 2015, a consecuencia de los cambios implementados por la NGP, los requerimientos se desglosan en Nivel Proyectos, Nivel Financiero y Nivel Indicadores, con el detalle de Calendario del Programa Operativo Anual y Metas y Avances, así como el seguimiento a las evaluaciones que del comportamiento financiero se desprendan.

Para efectos de visualizar las diferencias señaladas, se presenta la captura de las pantallas del SFU, con las opciones de captura en los ejercicios 2008 y 2015[27].

La determinación de indicadores está a cargo de cada Unidad Responsable del Gasto y varía de acuerdo a los Fondos específicos que maneja cada una, por lo que se citan los indicadores de mayor relevancia, con la vinculación al nivel y tipo:

Cuadro 3.3.2 - a

Indicadores correspondientes al FORTAMUN

Ejercicio Fiscal 2015

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal		
Indicador	**Nivel**	**Tipo**
Porcentaje de Avance en las Metas	Componente	Estratégico
Índice de Aplicación Prioritaria de Recursos	Fin	Estratégico
Índice en el Ejercicio de Recursos	Actividad	Gestión
Índice de Dependencia Financiera	Propósito	Estratégico

A manera de tener aclarar el punto y con el objeto de revisar el cálculo, se indica el procedimiento para la integración del Índice de Dependencia Financiera, del nivel Propósito, de tipo Estratégico, se presenta un ejemplo[28].

[27] Ver Anexo 4.

[28] Ver Anexo 5.

3.3.3 Transparencia y Rendición de Cuentas

La transparencia alude al conocimiento público de datos, documentos, procesos de toma de decisiones e información sobre la actividad de las instituciones públicas, a la vez que incluye la posibilidad de que los ciudadanos puedan verificar su exactitud, de manera que puedan realizar consultas con las siguientes características:

- De fácil acceso
- Comprensiva
- Relevante
- De calidad y confiable

Lo que llevó al Gobierno de la Ciudad de México a incorporar las siguientes acciones:

- Creación de la página web correspondiente al presupuesto ciudadano, de equidad de género y derechos humanos
- Instauración de la página web con el sitio oficial del Gobierno de la Ciudad de México, con el desglose específico de la estructura organizacional, descripción de actividades y servicios que ofrece a la ciudadanía, trámites y servicios, así como enunciados, boletines y avisos relevantes para el público usuario
- Creación del Portal de Transparencia para consultas de atención ciudadana

A partir de la Rendición de Cuentas, es posible realizar consultas por cada Ejercicio Fiscal en la Página electrónica de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México, para poder manipular las bases de datos, a manera de integrar cuadros con información de acuerdo a las necesidades de cada ciudadano, como el siguiente ejemplo:

Cuadro 3.3.3 – a
Transferencias Federales para el Gobierno del Distrito Federal
Aportaciones Federales
(Miles de Pesos)

Ejercicio Fiscal	Original	Ejercido
2010	8,885,856.3	8,971,027.2
2011	9,561,087.1	9,766,401.0
2012	10,096,838.0	10,403,544.0
2013	10,701,325.1	10,952,218.6
2014	11,910,765.3	12,344,976.9
2015	12,334,630.4	12,550,020.2

Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta Pública del Gobierno de la Ciudad de México para cada Ejercicio Fiscal.

Recapitulación

Con la implementación de estas nuevas medidas, aún se puede identificar en el Gobierno de la Ciudad de México, la persistencia de diferentes elementos de la burocracia tradicional señalados por Max Weber[29], tales como:

- Organización basada en actividades racionales, Organización supeditada a un conjunto de reglas, normas y procedimientos establecidos intencionalmente, como es el caso de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente de la Ciudad de México, Existencia de un orden jerárquico impersonal (cuenta el puesto, no la persona), El subordinado rinde obediencia al puesto inmediato superior, Delimitación y especialización de las funciones para cada uno de los puestos, La jerarquía del puesto es sinónimo de autoridad, Formalización de las actividades a través de la generación de reportes por escrito (jerarquía sustentada en el expediente) y Resolución de problemas mediante su desglose en problemas más pequeños que puedan ser tratados en forma técnica por sus áreas especializadas

Los recursos del Ramo 33, a partir de la adopción de la NGP por el Gobierno de la Ciudad de México, recibieron la institucionalización y certidumbre jurídica correspondiente para poder ser objeto de regulación, control y fiscalización como parte de las responsabilidades que adquieren los estados y municipios en su ejecución y administración.

Se pueden reconocer los fundamentos legales y el marco conceptual de la planeación de la gestión pública aplicable por tipo de programa, así como de la aplicación e implementación de la GpR y el PbR en la Ciudad de México.

Las nuevas formas de evaluar la gestión pública, las innovaciones tecnológicas, así como el desarrollo de las redes sociales han permitido la difusión de temas de planeación, presupuesto y evaluación de la gestión pública en la adecuada aplicación del gasto.

Con el desempeño del Ramo 33 puede observarse que existe planeación, programación y presupuestación de la gestión pública, por lo que es importante apegarse al proceso presupuestario para el logro de los objetivos que son supervisados a través de evaluación.

[29] Suárez, Vicente. 2000.

Conclusiones Finales

Como vimos anteriormente, la transformación estructural del Gobierno de la Ciudad de México presentó como primeros logros la mejora en la calidad de los servicios, disminución en el número de quejas, modernización de equipos e importantes compromisos de inversión.

Es por eso, que en la esfera gubernamental se afirmó que el proceso de transformación, había cumplido con los objetivos planteados, dentro de los cuales, uno fundamental era que dejara de gastar cuantiosos recursos, para sanear sus finanzas públicas.

Por ello, considero conveniente efectuar una valoración sobre algunos aspectos del proceso de transformación del Gobierno de la Ciudad de México y sobre sus resultados preliminares, que desde mi punto de vista permiten verlo de manera precisa.

En lo que se refiere al objetivo de incrementar la eficiencia y productividad del Gobierno de la Ciudad de México, es necesario precisar que este concepto nunca antes había sido planteado como propósito que se debía perseguir para cumplir con su misión estratégica.

El papel que el Gobierno de la Ciudad de México desempeñó a lo largo de su historia fue diferente, sin embargo, la constante fue una clara dependencia económica del Gobierno Federal para cumplir sus metas y objetivos.

Para poder emitir un juicio justo es conveniente evaluar la actuación del Gobierno de la Ciudad de México no únicamente a partir de sus resultados financieros, sino tomando en cuenta su carácter funcional o disfuncional para la Administración Pública, con los objetivos de: Controlar un sector estratégico de la economía, Promover la integración y desarrollo regional, Ser instrumento de regulación de mercados, Generación de empleos, Ser instrumento de transferencia social y redistribución del ingreso.

Durante el tiempo que el Gobierno de la Ciudad de México se ha mantenido dependiente del ingreso de estos recursos del Ramo 33, ha sido eficaz, pues cumple con los objetivos de ejercicio total del gasto, solicitado por el Gobierno Federal, esto, bajo la concepción de que los conceptos de eficacia e ineficacia hacen referencia al cumplimiento o no de los objetivos de un organismo, independientemente de los valores de la correspondiente relación insumo-producto (eficiencia).

En realidad, si bien en el país existen numerosas instituciones y entidades dedicadas a la regulación de distintos sectores, prácticamente ninguna es independiente o autónoma.

Es por eso que el Estado Mexicano debe emprender acciones para colocar en primer plano los objetivos de política pública que debe lograr para influir positivamente en los niveles de democracia, en la distribución del ingreso y en la economía, elementos todos, fundamentales para crear el marco propicio para el desarrollo del país.

Para cumplir con lo anterior, se requiere cambiar tanto los incentivos organizativos como los individuales, para profesionalizar los equipos de trabajo, modificar leyes y reglamentos obsoletos, combatir la corrupción, transparentar la función pública y crear una serie de indicadores para evaluar el desempeño del modelo regulatorio.

Como se describió en la introducción de la presente tesis, el objetivo fundamental es demostrar, mediante el análisis de las características y los resultados generales de la modernización del Gobierno de la Ciudad de México, así como los obtenidos en el proceso de cambio organizacional, que la Nueva Gerencia Pública es un instrumento factible para la realidad de México, ya que proporciona las herramientas necesarias para dotar a la Administración Pública Federal, como a la Administración Local, no solamente de nuevas capacidades y actitudes organizacionales, sino también, para fortalecer su capacidad institucional que le permitan pasar del rol de prestador de servicios, al de facilitador, socio y promotor del desarrollo.

En ese sentido, se planteó como hipótesis central a comprobar, que la estrategia de cambio implementada en el Gobierno de la Ciudad de México, para poder cumplir efectivamente con la política pública de incrementar la eficiencia en el ejercicio del gasto de los recursos del Ramo General 33, en un ambiente globalizado y de constante cambio, requiere que la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México, adopte el esquema general de Nueva Gerencia Pública propuesto por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) para la realización de cambios más profundos, no solamente a nivel organizacional, sino, fundamentalmente, a nivel institucional.

Si bien en esta investigación se comprueba la utilidad que la Nueva Gerencia Pública tiene para este contexto, también se acepta que su establecimiento no genera buenos resultados de manera inmediata, ni tampoco resuelve todos los problemas, tal y como se pudo constatar a través del estudio de caso.

La línea principal de argumentación utilizada en la presente investigación, es el reconocimiento de que si bien el Gobierno Federal ha dejado el control de estos recursos en manos de la Ciudad de México, esto no significa que deba abandonar también su

función de regulador, pues debe endurecer los métodos de supervisión y formas de comprobación del ejercicio de estos recursos.

De igual forma, para entender la dimensión de los resultados del proceso de modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México, se efectuó un balance entre la eficacia de las acciones del proceso presupuestario, con las condiciones que presentaba el contexto en que se realizó.

De manera que, como se ha reiterado en esta investigación, del proceso de modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México, no debe ser entendida como un fin en sí mismo, sino como parte de una estrategia general de modernización del Estado y de la Administración Pública Federal, la cual incluye muchas medidas más.

Bajo esta óptica, se analizó el papel del Estado mexicano bajo dos enfoques: el normativo, que se encarga de lo que debería hacer el Estado, y el positivo, que es el que describe y explica tanto lo que hace realmente como sus consecuencias.

De esta forma, se tomó como punto de partida la crisis de legitimidad que el Estado mexicano vive desde finales de los años 80s, misma que surge como consecuencia de su actuación inadecuada e incapaz de satisfacer las demandas de la población. La crisis puso en evidencia el inadecuado papel que desempeñaba la Administración Pública Federal, la cual se encontraba al servicio de los políticos gobernantes en turno, quienes la utilizaban como mero instrumento de eficiencia operativa, lo que impedía a los ciudadanos explicitar sus demandas y colocarlas en la agenda del gobierno.

En ese sentido, es fácil distinguir que nuestro país ha optado por seguir, aunque de forma incompleta, el modelo de Nueva Gerencia Pública del tipo propuesto por el CLAD, con lo cual se han dado los primeros pasos para institucionalizar técnicas y metodologías de esa cultura administrativa.

Otro aspecto a destacar, es el hecho de que nuestro país continúa con un sistema con debilidad institucional que no ha podido resolver las aparentes dicotomías política-administración y público-privado; por ello, en este trabajo se reconoce que no basta con la incorporación de métodos y técnicas de gerencia pública para corregir el déficit institucional, ya que para tales fines, es fundamental relacionar armónicamente a la Administración Pública con la política.

Finalmente, con la influencia de la Nueva Gerencia Pública, el Gobierno de la Ciudad de México puede adquirir y asumir nuevas capacidades de gestión pública para enfrentar con

eficiencia su nuevo rol de regulador y facilitador, es decir, fortalecer su capacidad institucional para establecer y garantizar el adecuado ejercicio de los recursos.

Los datos presentados en esta investigación, demuestran que los primeros resultados que arrojó la transformación estructural de la administración del Gobierno de la Ciudad de México, se tradujo en mejoras en la calidad de los servicios, en una reducción en el número de quejas y en la modernización de equipos, en importantes compromisos de inversión, así como en incrementos sustantivos en los montos recibidos por el Gobierno Federal.

Una de las ideas principales que se sostienen en esta investigación, es que la colaboración entre los distintos niveles de gobierno es un mecanismo relevante para dar repuesta tanto a las fallas del mercado como a las fallas del Estado.

Mediante el análisis efectuado a los resultados del cambio, se puede constatar que, si bien se han logrado avances importantes con la aplicación de la NGP en el Gobierno de la Ciudad de México, en la dimensión del cambio se encuentran factores como la preparación y la resistencia al cambio, lo cual puede atenderse con la observación y atención a las variables primordiales como son: el Sistema de Gestión de la Calidad, la Capacidad de los servidores públicos, la falta de preparación y resistencia de los mandos superiores y medios.

Recomendaciones

El Gobierno de la Ciudad de México puede emprender acciones dirigidas al fortalecimiento del factor humano, atendiendo los siguientes aspectos:

- Dirigir al factor humano dentro de la organización, para influir positivamente en la productividad laboral, en un ambiente de constante cambio y acelerado ritmo de vida.
- Sostener el cambio organizacional a través del equilibrio funcional del aspecto técnico y/ racional y el aspecto humano y/o dinámico. Lo anterior con el propósito de buscar los resultados a través de la gente y no a pesar de ella.
- Regular los procesos presupuestarios, para garantizar la eficiencia económica
- Proteger los derechos de la ciudadanía con la adecuada rendición de cuentas
- Establecer una política activa de supervisión del ejercicio del gasto para hacer cumplir las leyes, regulando actividades, promoviendo factores externos positivos para el proceso presupuestario y evitando los subejercicios.

Con una visión integradora de las funciones anteriores, se pueden buscar equilibrios adecuados entre la protección de los usuarios y la calidad de los servicios.

Esto, a manera de incorporar la dimensión política a la dimensión técnica, con lo que se estará pensando en los fines antes que en los medios. Es decir, se estará poniendo en primer plano los objetivos de política pública que el Gobierno Federal deberá lograr para que sus acciones influyan positivamente en los niveles de democracia, en la distribución del ingreso y en la economía, elementos todos, fundamentales para crear el marco propicio para el desarrollo del país.

Aún con la implementación del servicio profesional de carrera, la Administración Pública Federal no cuenta con verdaderos gerentes públicos capaces y preparados para enfrentar los nuevos retos y provocar cambios que se transmitan efectivamente hacia todas las estructuras del sector público (*policymakers*).

Podemos afirmar que este punto es medular para el análisis de los resultados del cambio, ya que de nada sirve que el instrumental teórico y técnico de la Nueva Gerencia Pública que se ha venido implementando sea bueno, si quienes los deben de emplear para la formulación, supervisión y regulación de las políticas no cuentan con el conocimiento y la capacidad profesional requerida; es decir, más que la estructura administrativa, lo importante es la calidad de los servidores públicos que la utilizan.

El aporte de la Nueva Gerencia Pública constituye un instrumento fundamental para propiciar que los administradores públicos sean más eficientes, autónomos y que asuman mayores responsabilidades con cara a la sociedad. Lo anterior, en virtud de que la Nueva Gerencia Pública ha demostrado en la práctica que es una herramienta que contribuye a la dotación de mayores capacidades públicas y permite cambiar los incentivos institucionales del sistema, lo cual representa una vía eficiente, comprobado internacionalmente, para lograr un mejor desempeño de las organizaciones de gobierno.

Es por ello que el Gobierno de la Ciudad de México deberá ampliar su visión y reconocer que los recursos estratégicos van mucho más allá de los Sistemas de Gestión de la Calidad, de los recursos financieros, materiales y tecnológicos, y que tienen que ver con el manejo de la información, la capacidad de aprendizaje y la creatividad que pueda desarrollar su recurso humano.

- Introducción de incentivos que no se limiten al aspecto económico, que promueva los valores éticos y de compromiso con el servicio, mediante reconocimientos públicos determinados por criterios basados en el rendimiento demostrado.
- Promoción de una base asociativa común entre todos los mandos medios y superiores que coadyuve a la integración de cuadros con una identidad profesional e institucional, que elimine el sectarismo de las áreas operativas y sus islas de poder.
- Establecimiento de un esquema de capacitación integral estratégica, que coadyuve a la formación de recursos humanos que respondan a sus necesidades, y que demuestre su efectividad en el terreno mismo de la actuación del servidor público. Lo anterior, con el objetivo fundamental de asociar el proceso de la capacitación con el de productividad, competitividad y calidad del servicio público.
- Mayor nivel de transparencia y responsabilidad de los servidores públicos ante la sociedad, respecto de las funciones y servicios que proporcionan.
- Aumentar el grado de responsabilidad de los servidores públicos ante la sociedad, mediante el establecimiento de Cartas Compromiso con los Ciudadanos, para favorecer una gestión pública más transparente, orientada a rendición de cuentas.
- Promover mecanismos más eficientes de comunicación para crear alianzas entre servidores públicos y clientes para buscar la resolución de problemas.

- Mayor grado de desconcentración organizacional y delegación de las actividades de regulación, supervisión e inspección, con el propósito fortalecer la función reguladora en beneficio de los ciudadanos. Dicha estrategia ineludiblemente deberá incorporar las siguientes funciones básicas para crear el marco propicio para el desarrollo de la Ciudad de México.
- Regular el funcionamiento de la administración pública, bajo criterios tecnológicos para garantizar la eficiencia económica de dicha actividad, evitando que los mismos generen más costos (regulación económica).
- Aplicación de controles ex post (sobre resultados) a los servidores públicos tomando como premisa orientadora la confianza y no la desconfianza.
- Establecimiento de nuevas formas de control, mediante la incorporación de indicadores de desempeño, controles más eficientes sobre los gastos realizados e implementación de medidas de ahorro y optimización en el uso de recursos.
- Promover la cooperación entre delegaciones, y de éstas con los gobiernos estatales y municipales, y con empresas privadas, para mejorar la prestación del servicio público.
- Suscripción de convenios de coordinación y cooperación de acciones entre la Ciudad de México, Empresas Concesionarias, Gobiernos Estatales y Municipales, para propiciar mejores y mayores niveles de seguridad y de convivencia con los centros poblacionales.

Como lo señalamos en su oportunidad, la virtud del modelo de Nueva Gerencia Pública, radica en el hecho de que, dentro de las distintas opciones, es el que más se adapta a la realidad y a las necesidades de nuestro país, ya que parte del reconocimiento de los grandes problemas que padecemos, a saber: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. 1994. La Reforma del Estado Mexicano. En Revista Gestión Pública. Escuela Superior de Administración y Desarrollo (ESADE), Barcelona, España.

Arellano, David, José Ramón Gil, Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano.2000. "Nueva Gerencia Pública en Acción: Procesos de Modernización Presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)". Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 17. Caracas, Venezuela.

Bertalanffy, Ludwig Von. 1972. "The History and Status of General Systems Theory", en The Academy of Management Journal, Vol. 15, No. 4.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001). "La Reforma de la Nueva Administración Pública: Ahora en la Agenda de América Latina. No obstante …". International Journal of Political Studies, No. 3, septiembre de 2001: 143-146. Trabajo presentado en la Conferencia sobre "Evaluación de la Nueva Administración Pública en el Mundo", organizada por Hellmutt Wollmannn, Río de Janeiro, 13-14 de septiembre de 2001.

Casar, A. 2010. "Sistema Político Mexicano". México. Ed. Oxford.

Collier, David (1994). "El método comparativo: dos décadas de cambios", en Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (eds.) *La comparación en las ciencias sociales*, pp. 51-79. Madrid: Alianza.

Crozier, Michael. 1997. "La Transición del Paradigma Burocrático a una Cultura de Gestión Pública", Revista del CLAD, Reforma y Democracia No. 7. Caracas, Venezuela.

Gerring, John (2004). "What is a case study and what is it good for?", *American Political Science Review* 98, Nº 2, pp. 341-54.

Lijphart, Arend (1971). "Comparative politics and the comparative method", *The American Political Science Review* 65, Nº 3, pp. 682-93.

Muñoz Gutiérrez, Ramón. 1999. "Pasión por un Buen Gobierno: Administración por Calidad en el Gobierno de Vicente Fox". Disem, S.A. de C.V. México, D.F.

Panebianco, Angelo (1994). “Comparación y explicación”, en Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (eds.) *La comparación en las ciencias sociales*, pp. 81-104, Madrid: Alianza.

Suárez, Vicente. 2000. “La Escuela de la Burocracia. Una aproximación desde la Tierra Organizacional”. Documento. Orion Edición Internet. México.

Normatividad

- Código Fiscal del Distrito Federal
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Gaceta Oficial del Distrito Federal
- Ley de Adquisiciones del Distrito Federal
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Lineamientos para informar sobre los Recursos Federales transferidos a las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y de Operación de los Recursos del Ramo General 33
- Presupuesto de Egresos de la Federación
- Procedimiento para que la Unidad de Política de Ingresos dictamine respecto a los ingresos excedentes obtenidos durante el ejercicio por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal
- Programa Operativo Anual
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal

Sitios electrónicos

- Secretaría de Finanzas. Informe sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos al Gobierno del Distrito Federal, disponible en:

  http://www.finanzas.df.gob.mx/fiscal/informe_recursos_federales.html

- Secretaría de Finanzas. Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, disponible en:

  http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/

- Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública de la Ciudad de México, disponible en: http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2015/index.html

- Cámara de Diputados. Leyes Federales vigentes, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

Anexos

Anexo 1

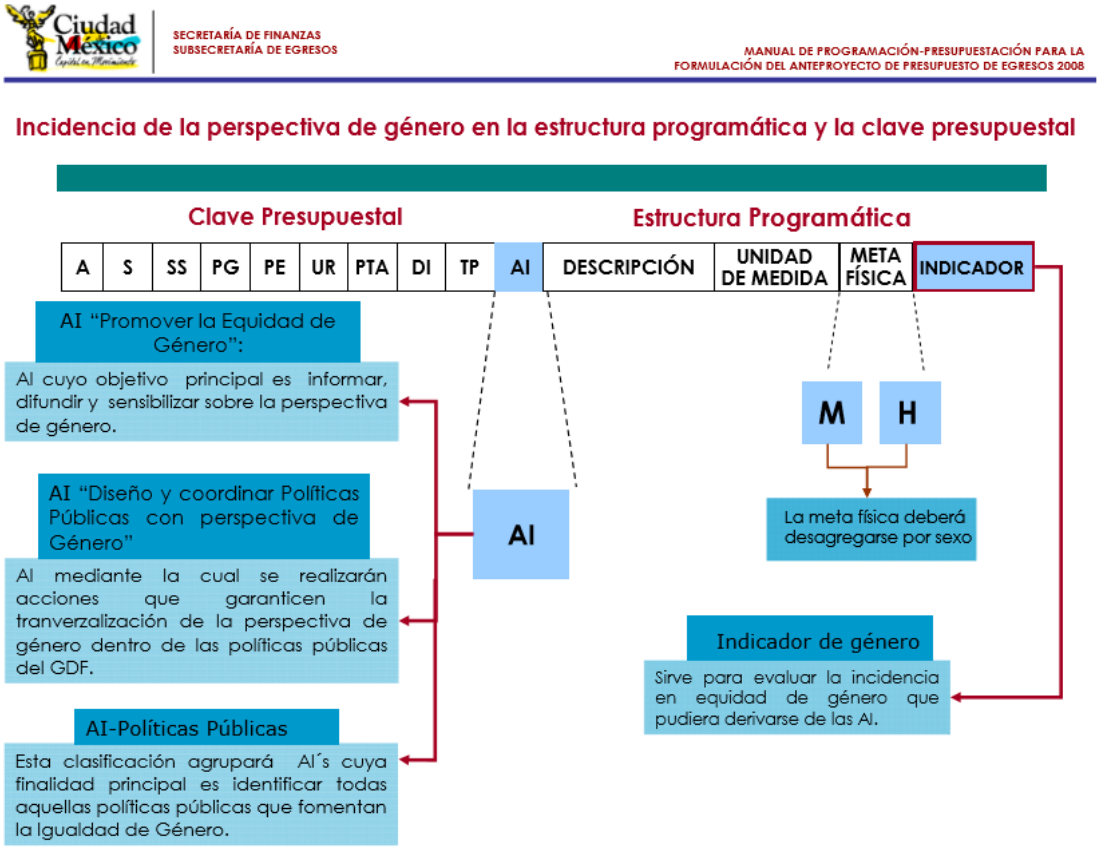
Fondos que integran el Ramo 33
Criterios y Variables de Distribución

Fondo		Dependencia Coordinadora	Porcentaje de RFP	Criterios y Variables de Distribución
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	Secretaría de Desarrollo Social	2.5%	- Pobreza extrema en cada una de las entidades federativas y municipios - Población municipal ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos - Población municipal analfabeta de 15 años y más - Población municipal sin servicios urbanos
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1.4%	Fórmula de distribución contenida en la Ley de Coordinación Fiscal, mediante la cual se distribuyen anualmente los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	2.5%	De acuerdo con las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	Secretaría de Educación Pública	NE	Registro común en escuelas, plantilla de personal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Secretaría de Salud	NE	Inventario de Infraestructura Médica. Monto de gasto para operación e inversión del ejercicio inmediato anterior
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples	Secretaría de Educación Pública	0.8%	De acuerdo con las asignaciones y reglas que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Secretaría de Educación Pública	NE	Registro común en escuelas, plantilla de personal. Fórmula para distribuir los recursos, conforme a las prioridades para recuperar rezagos
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	Secretaría de Seguridad Pública	NE	Propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública Federal bajo criterios del Consejo Nacional de Seguridad Pública

NE: Dato No Especificado.
Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos Generales para la Operación de cada Fondo.

Anexo 2

Estructura Programática y Clave Presupuestal del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2008



Fuente: Manual de Programación – Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2008 en el DF. Disponible en: http://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/anteproyectoPEgresos2008.pdf

Anexo 3

Formato de Reporte del FAIS a la Secretaría de Desarrollo Social

A.2.2 Expediente técnico para Proyectos Especiales con recursos del FISMDF

Anexo 2
Proyectos especiales
con recursos del FISMDF

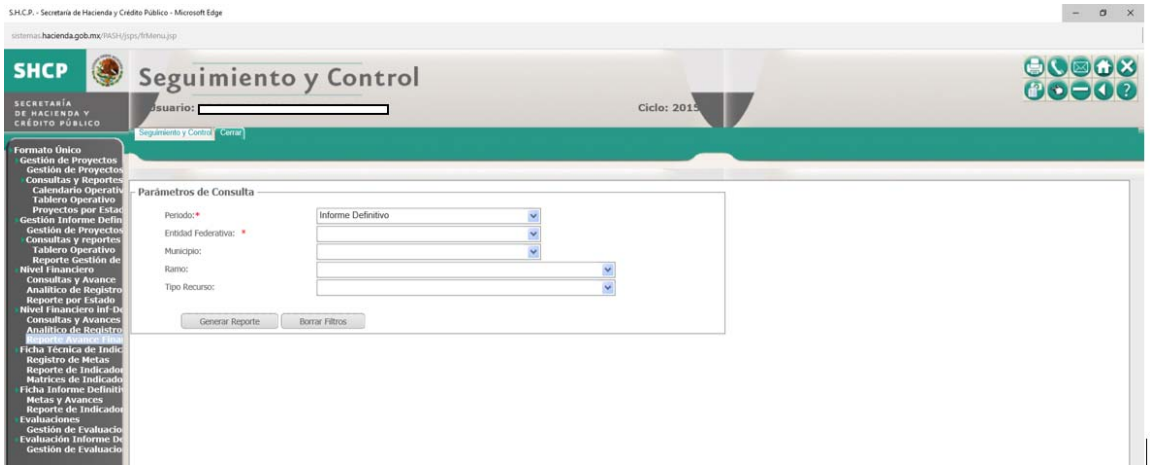
SEDESOL

Entidad: (1)		
Ejercicio fiscal: (2)	Tipo de proyecto: (3)	Costo total del proyecto: (4)
Área responsable de la elaboración del expediente técnico: (5)		
Titular del área: (6)		
Fecha de elaboración: (7)		
Nombre del Proyecto(8):		

Diagnóstico de la situación actual (9)	
Problemática (10)	
Objetivo (11)	
Justificación (12)	

Anexo 4

Pantallas de captura en PASH sobre la ejecución de los recursos del Ramo 33 Comparativo de los Ejercicios Fiscales 2008 y 2015



Anexo 5

Metodología de Cálculo del Índice de Dependencia Financiera correspondiente al FORTAMUN DF

FORTAMUN DF
Índice de Dependencia Financiera

Frecuencia de medición: Trimestral

Meta Planeada (Cifras en pesos)			Meta Alcanzada (Cifras en pesos)		
Recursos ministrados del FORTAMUN DF al municipio o demarcación (1)	Ingresos Propios Municipales [1]/ (2)	(3)=(1/2)	Recursos ministrados del FORTAMUN DF al municipio o demarcación (4)	Ingresos Propios Municipales [1]/ (5)	(6)=(4/5)

(Recursos totales ministrados del FORTAMUN DF al municipio o demarcación territorial / Ingresos propios registrados del municipio o demarcación territorial del Distrito Federal).

[1]/ Ingresos propios incluye impuestos por predial, nóminas y otros impuestos; y Otros como derechos, productos y aprovechamientos.

Mide la evolución de la dependencia financiera municipal o de la demarcación territorial, expresada como la importancia relativa del FORTAMUN DF en los ingresos propios.

El indicador se lee de la siguiente forma: con cuántos pesos de FORTAMUN DF cuenta el municipio o demarcación territorial, por cada peso por concepto de ingresos por recaudación. Permite establecer si a pesar de contar con fuentes seguras de origen federal, el municipio implanta una política recaudatoria activa para complementar sus ingresos disponibles y expandir el gasto público para beneficio de sus habitantes.

Los datos son acumulados al periodo que se reporta.