

La Eficiencia de la Administración Pública en México y su Desarrollo Económico: Una Propuesta Concreta

12 de marzo, 2023.

Por Firdaus Jhabvala Marshall*

Resumen

Es bien conocido que la eficiencia de la Administración Pública es un elemento crítico en el Desarrollo Económico del territorio (país, estado, municipio o comunidad) siendo administrado.

En su “Guía Práctica para Auditar Eficiencia”, la Fundación Canadiense para la Auditoria y la Contabilización (Canadian Audit and Accountability Foundation) establece el camino hacia la eficiencia en una organización de la Administración Pública. Nos parece una buena guía para introducir el tema que tratamos en el presente artículo.

En México, el modelo de sociedad históricamente ha sido imperial. Esto es bastante común en muchas partes del globo, pero deberíamos de guardar en mente que fueron las excepciones (ubicadas en el Noroeste de Europa) quienes lanzaron la versión actual de nuestra civilización, transformando su base de imperial en democrática.

Palabras claves: Eficiencia, Administración Pública, Desarrollo Económico.

*Licenciado en Comercio, Universidad de Bombay India, 1966. Maestría en Economía, Universidad de Pensilvania, Filadelfia, E.E.U.U. 1969. Doctor en Economía, Universidad de Pensilvania, Filadelfia, E.E.U.U. 1971. Dir. del Centro de Estudios de Investigación del Sureste, A.C. Dir. de Tecnología de Pantanos Artificiales, S. A. de C. V. Consultor, Asesor en más de 30 administraciones federales, estatales y municipales.

Summary

It is well known that the efficiency of the Public Administration is a critical element in the Economic Development of the territory (country, state, municipality or community) being administered.

In its “Practical Guide to Auditing Efficiency”, the Canadian Audit and Accountability Foundation sets out the path to efficiency in a Public Administration organization. We think it is a good guide to introduce the topic we are dealing with in this article.

In Mexico, the model of society has historically been imperial. This is quite common in many parts of the globe, but we should keep in mind that it was the exceptions (located in North West Europe) that launched the current version of our civilization, transforming its base from imperial to democratic.

Keywords: Efficiency, Public Administration, Economic Development.

Introducción

Es bien conocido que la eficiencia de la Administración Pública es un elemento crítico en el Desarrollo Económico del territorio (país, estado, municipio o comunidad) siendo administrado.

En su “Guía Práctica para Auditar Eficiencia”, la Fundación Canadiense para la Auditoria y la Contabilización (Canadian Audit and Accountability Foundation) establece el camino hacia la eficiencia en una organización de la Administración Pública. Nos parece una buena guía para introducir el tema que tratamos en el presente artículo, y en la Sección II que sigue, vamos a apelar a su estructura para presentar el problema en su acepción más amplia, antes de hacer otras observaciones más cercanas a nuestro tema central, nos permitimos citar dos secciones relevantes para el presente trabajo.

Eficiencia en el Sector Público

Muchos factores influyen en la eficiencia de una organización del sector público. Estos factores incluyen el grado en que ha implementado con éxito un buen gobierno y controles para las prácticas de gestión clave, la naturaleza de los servicios que proporciona y las fuerzas del mercado (u otras fuerzas) a las que debe responder la organización.

En el sector privado, las revisiones de eficiencia (no necesariamente auditorías) son comunes debido a la importancia de la eficiencia en el aumento de la rentabilidad final, que suele ser el objetivo corporativo primordial.

En el sector público, no existe un objetivo primordial equivalente. Más bien, las organizaciones del sector público tienen múltiples metas relacionadas con objetivos políticos y sociales, como hacer crecer la economía, lograr el plan fiscal, reducir la pobreza, mantener la accesibilidad de los servicios y proteger el medio ambiente. Algunos de estos objetivos pueden entrar en conflicto con el aumento de la eficiencia.

De hecho, el entorno del sector público se caracteriza por varias circunstancias únicas que pueden impedir el logro de la eficiencia. Por ejemplo, en el sector público:

Las fuerzas del mercado no juegan el mismo papel que en el sector privado.

La obligación de implementar ciertas políticas y regulaciones gubernamentales puede limitar las oportunidades para lograr la eficiencia.

El ciclo electoral y los límites de mandato pueden dificultar el lanzamiento y el mantenimiento de iniciativas para mejorar la eficiencia a largo plazo.

La principal fuente de ingresos son los impuestos que, a diferencia de las tarifas de los usuarios, no están directamente relacionados con los servicios. Como resultado, los ciudadanos pueden sentirse menos inclinados a brindar comentarios y sugerencias sobre cómo mejorar la eficiencia de servicios específicos.

Medidas para mejorar la eficiencia

El público en general espera que los gobiernos avancen hacia una mayor eficiencia. Para cumplir con esta expectativa, las organizaciones del sector público han implementado medidas y han tomado acciones específicas para mantener o mejorar la eficiencia. Estos varían ampliamente en términos de qué tan explícito y directo es el énfasis en la eficiencia. Estas medidas y acciones incluyen, por ejemplo:

establecer revisiones de eficiencia y gastos de todo el gobierno o de sectores específicos;

adoptar marcos de mejora reconocidos desarrollados por el sector privado;

realizar ejercicios de evaluación comparativa para comparar las prácticas internas y el desempeño con los de organizaciones similares;

apoyar modelos innovadores de prestación de servicios; e

*implementar las actividades de gestión, los sistemas y los controles internos del día a día.*¹

En cuanto a la Eficiencia del Sector Publico, el documento nos deja con cuatro ejemplos de las razones por las cuales pueda haber poca eficiencia. En México, cada una de estas razones es bastante común en nuestro Sector Publico, y su permanencia por siglos necesita una explicación, especialmente dado que México sigue fallando en los indicadores de buena gobernanza. Por ejemplo, en base a los Indicadores Mundiales de Gobernanza, en 2020, México ocupó el lugar 130 de una lista de 188 países.²

Aquí hay un claro circulo vicioso: la pobre administración pública impide que el país pase al siguiente nivel de desarrollo, y el subdesarrollo relativo genera una pobre administración pública. El circulo podría ser atacado por diversas acciones, de las cuales una que se utiliza muy poco es el mejoramiento de las instituciones y sus procesos de trabajo, poniéndoles ambos al servicio del Pueblo, es decir, tratando el Pueblo como el dueño de las instituciones y a nadie más como tal, por muy importantes que sean. Hay impedimentos serios en este camino que trataremos en la siguiente sección del presente artículo.

Entre las medidas para mejorar la eficiencia del Sector Publico, el documento canadiense hace varias recomendaciones, validas todas desde luego, pero a nuestro criterio ninguna se puede aplicar si antes las instituciones no cuentan con claridad de propósito, no solo en las esferas jerárquicas superiores, sino a través de toda la institución, cosa que no ocurre en México por no especificar detalladamente el proceso de trabajo realmente siendo ejecutado.

¹ <https://www.caaf-fcar.ca/en/efficiency-concepts-and-context/efficiency-in-the-public-sector#:~:text=Many%20factors%20influence%20how%20efficient,the%20organization%20must%20respond%20to.>

² <https://gain-new.crc.nd.edu/ranking/readiness/governance>

I. El Modelo Político Mexicano y la Administración Pública

En México, el modelo de sociedad históricamente ha sido imperial. Esto es bastante común en muchas partes del globo, pero deberíamos de guardar en mente que fueron las excepciones (ubicadas en el Noroeste de Europa) quienes lanzaron la versión actual de nuestra civilización, transformando su base de imperial en democrática. En Inglaterra, por ejemplo, este largo proceso de cortar las alas al Absolutismo Imperial comenzó en 1215 cuando el Rey Juan estaba obligado a signar una Magna Carta mediante la cual el Rey prometió respetar a algunos de los derechos de sus súbditos, una cosa increíble para el tiempo, y todavía un trabajo en proceso en todo el Mundo, incompleto y parcial.³

Pero, la transición de un modelo al otro nunca ha sido fácil, sin sudor, lágrimas y sangre. En el desglose de cada una de las 21 civilizaciones que ha analizado el historiador legendario Arnold Toynbee, hay dos temas importantes:

Primero, la civilización siempre enfrenta una serie de retos, y según el éxito en su resolución, avanza al siguiente nivel, en donde de nuevo hay más retos y resultados, y así sucesivamente. Desde luego, las fallas podrían ser importantes, y hasta catastróficas. En el primer caso, la civilización se torna dependiente e incapaz de superar esa relación con la civilización dominante, y en el segundo caso, esa civilización resulta destruida.

Segundo, la civilización siempre cuenta con una minoría dominante y un proletariado interno que no disfruta el poder. Adicionalmente, siempre hay un proletariado externo (barbaros o no) que podría desempeñar un papel crítico en el resultado. Los países hoy día desarrollados libraron sus retos con mayor éxito que los no tan desarrollados como México, por ejemplo, básicamente porque estos últimos siguen arrastrando el Modelo Imperial en su actuar cotidiano.⁴

Nosotros hemos trazado el curso de esa historia dolorosa, pero muy relevante, paso por paso, mediante el cual México perdió su posición como la primera nación en el

³ Para mayores detalles, ver "Magna Carta: Primer Paso hacia la Democracia Mundial" por Firdaus Jhabvala, Centro de Estudios de investigación del Sureste, A.C., Villahermosa, 2001.

⁴ "A Study of History", Abridgement by D. C. Somervell, Oxford University Press, 1946.

Continente Americano.⁵ Desde entonces, lleva una posición dependiente, mucho como el otro vecino de los Estados Unidos, Canadá. Pero, a diferencia de este último país, no disfruta el mismo nivel de desarrollo, esencialmente parejo con los Estados Unidos, por su fuerte apego al Modelo Imperial, factor que ha sido esencialmente superado por Canadá mediante el avance en el modelo Democrático.

Esencialmente, la posición del ciudadano es diferente en ambos modelos. En el Imperial, el gobierno está arriba y el ciudadano abajo, mientras que, en el Democrático, el ciudadano cuenta con una posición cuando menos de dignidad, posiblemente más. Pero, este posicionamiento del ciudadano vis-a-vis el gobierno no se puede dar sin una modificación importante en la forma de percibir esa relación, y otras entre los ciudadanos. En el libro citado, hemos conformado una tabla para ilustrar el punto, y que aquí tomamos la libertad de copiar.

Tema	Modelo Imperial	Modelo Democrático
I. Poder Público	El gobernante es todo y el pueblo nada. El pueblo vota a elegir su gobernante y luego desaparece del escenario público para reaparecer en unos años más a elegir a su próximo gobernante.	El gobernante sirve al pueblo y revela todos los recursos utilizados y decisiones públicas al pueblo. El pueblo está arriba, y el gobernante cumple sus instrucciones.
II. Transparencia	Los recursos públicos son del gobernante. Él sabe cómo usarlos y no tolera cuestionamientos del pueblo.	Los recursos públicos son del pueblo y éste puede revisar su uso con todo detalle que desea ver.
III. Monopolios	El emperador es el propietario de la Nación, y subroga su	La Nación pertenece al pueblo y el resto se ajustan a

⁵ "México y su Desarrollo", por Firdaus Jhabvala, Centro de Estudios de investigación del Sureste, A.C., Villahermosa, 2019.

	<p>propiedad a sus virreyes, por ello, el Pueblo está excluido de los asuntos de la Nación. Luego, hasta los virreyes pueden ser excluidos, resultando en monopolios impuestos desde el centro del imperio, escalofriantes para el Pueblo, y terminantes para la Economía haciéndola inepta ante la competencia democrática externa.</p>	<p>esta regla superior. Usualmente, la Nación se divide en estados verdaderamente soberanos en sus respectivos espacios geográficos y políticos. Así, los recursos estatales son del estado, y los locales de las localidades. La Nación odia a los monopolios y trabaja para limitar a sus efectos negativos sobre la vida del Pueblo.</p>
<p>IV. Regulación</p>	<p>Según el posicionamiento en la jerarquía imperial y sus objetivos personales.</p>	<p>Según las necesidades de la colectividad.</p>
<p>V. Consumo</p>	<p>Ostentoso para la jerarquía imperial y paupérrima para los demás.</p>	<p>Según la productividad de cada quien, juzgada por el mercado, además de la</p>

		propiedad legítimamente adquirida.
VI. Desarrollo Tecnológico	Escaso o nulo, ya que puede debilitar el poder imperial. Usualmente se importa la tecnología de países con el Modelo Democrático. La tecnología se maneja centralmente, mediante financiamientos a los interesados de acuerdo con las reglas imperiales, no necesariamente de calidad.	Abundante, y fomentado por toda la sociedad y apoyada fervientemente por el pueblo y las instituciones, como son los gobiernos, las corporaciones y las universidades. Regiones de alto desarrollo tecnológico pueden depender de ello por casi la totalidad de su actividad económica, y se constituyen en motores del desarrollo económico, social, cultural y política como son los casos del Valle del Silicón, Bahía de San Francisco, Research Triangle, y de la Ruta 123 en Boston.
VII. Ahorros y Crédito	En mercados imperiales ubicados en las capitales de los países o en los países coloniales. Hay que tener “palanca” para lograr un crédito usualmente muy caro por no ser	En mercados locales con instituciones crediticias básicamente locales y a costos bajos.

	competitivo por las restricciones imperiales que lo convierten efectivamente en un monopolio.	
VIII. Inversión	Según las directrices políticas de la jerarquía imperial y sus intereses, y financiado por el imperio, pero beneficiando a las personas quienes cuentan con el favor del emperador en turno.	Según los intereses de los propietarios locales o estatales, y usualmente pagado y supervisado por los mismos interesados mediante procesos públicos y democráticos.
IX. Empresariado	Dependiente del imperio y por ello débil, incapaz de defenderse de las olas de competencia con el exterior, y esperando a captar algunas migajas que caigan de la gran mesa imperial. Ignora a sus trabajadores, consumidores y proveedores, pero no al imperio.	Dispuesto a enfrentar a cualquier otro empresario y vencerlo. Opera estrechamente con los demás interesados en la Economía como son los trabajadores, los proveedores, y los consumidores.
X. Obreros	Pobremente capacitados y no respetados sus “derechos” laborales con mentalidad cuasi industrial o preindustrial, dependientes de sindicatos controlados por el poder imperial	Conscientes de sus propios intereses y capaces de organizarse políticamente para buscar sus fines en contiendas legítimas. Mucho

	en forma directa o indirecta como una de las bases de su poder.	mejor educados, capacitados y productivos.
XI. Campesinos	Conforman las piedras al fondo de la pirámide imperial, subsisten en un estado de cuasi esclavitud, y cargan con todas las demás piedras en la estructura imperial. Buscan gustosamente las migajas del proceso electoral (gorras, camisetas, lápices labiales, tacos, tarjetas de Soriana, etc.)	Son libres para tomar sus mejores decisiones sobre tierras que les pertenecen y así avanzan rápidamente hacia la etapa de agricultores productivos.
XII. Profesores, Estudiantes y Administradores de la Educación	Conforman parte de la estructura política del imperio y están administrados por los representantes del imperio según las “recomendaciones” y “recursos” enviados desde el imperio para tal propósito. Las instituciones educativas son políticas más que académicas.	Conforman parte importante de la transformación de sus sociedades. Son respetuosas de sus instituciones, pero independientes a la vez. Las instituciones educativas son académicas, sagradas para la sociedad, y cargan con un gran peso de su desarrollo intelectual, cultural y socioeconómico.

XIII. Servidores Públicos	Generalmente son desdeñados como “burócratas” ignorados por los poderosos quienes guían a las sociedades imperiales y no cuentan con los derechos más elementales, aun los prometidos en leyes para sus préstamos personales e hipotecarios, por ejemplo, “suspendidos” por fiat imperial. En los niveles altos, generalmente son promotores independientes y cómplices callados de las raterías imperiales.	Son la base del Servicio Civil y sirven con entusiasmo y respeto a la ciudadanía bajo reglas cuidadosamente elaboradas y manuales detallados de cada uno de los elementos involucrados en su servicio civil. Son tocables sólo por violaciones a sus códigos de servicio, no por ningún orden imperial.
XIV. Favor	Se debe el favor a la persona quien toma la decisión a favor de uno.	No se debe el favor ni siquiera a la Institución o a la sociedad, ya que el servicio es parte de un sistema de derechos y obligaciones.
XV. Servicio	El servicio se prevé según el posicionamiento del servidor y del servido en la jerarquía del poder.	El servicio es una obligación que se otorga sin condiciones y bajo reglas claras, abiertas y sancionadas por el pueblo a todas las personas con derechos legítimos para recibir el servicio sin pretextos.

XVI. Estructura de Familia	Ausentismo de los padres en la vida de sus hijos (mejor ver el futbol con los amigos y el trago). Madres preocupadas por manipular a sus hijos a su favor y en contra del posible enemigo (el esposo). Hijos dependientes que son una carga a la familia, y de ahí al país.	Padres juntos involucrados en el avance de la familia y en especial la educación de sus hijos. Hijos independientes desde una temprana edad y capaces de navegar con sus propios esfuerzos.
XVII. Mecanismo de la Sociedad	La sociedad funciona con base en favorecer a los recomendados de los poderosos.	La sociedad funciona con base en el mérito.
XVIII. Mecanismo predominante de avance	La transa, ya que lo que importa es llegar al dinero o al puesto a como fuera.	El esfuerzo, ya que la sociedad respeta el mérito y desdeña a los recomendados.
XIX. Comunicación	Es inaccesible, el poderoso siempre está muy ocupado e indispuesto. Sólo aceptan comunicación vertical del emperador.	La comunicación es muy accesible y directa para cualquier persona sin distinción alguna.
XX. Concepción	Política mata a Derecho y todo lo demás, irradiando ineficiencia, aunque diga el político todos los días que sirve a toda la sociedad.	La política se somete a las instituciones, al marco jurídico y a los compromisos públicamente establecidos

		con el pueblo y a favor del pueblo.
XXI. Premios	Un solo premio para el ganador. Los perdedores se convierten en parias de la sociedad. La lucha para alcanzar el único premio provoca conflictos, resultados del método de arrebato por el más poderoso y a veces el más listo en la contienda política.	Hay premios menores para los demás competidores. Además, la sociedad valora su contribución positivamente por su esfuerzo en bien de los objetivos colectivos. No hay estigma en perder una contienda política.
XXII. Elecciones	Administradas por burócratas tramposas y decididas mayormente a favor de los candidatos de la jerarquía imperial, llegando al absurdo de un candidato "oficial". Nunca hay un acuerdo entre el ganador y los perdedores por la desconfianza entre las partes. Los resultados de las elecciones, contabilizados en alguna cueva imperial, son masificados para poder ser manipulados, con una gran desconfianza de la ciudadanía.	Libres sin coacciones, sobornos, transas, etc., con un respeto entre los contendientes y un compromiso superior con los intereses de la Nación por encima de los individuales, grupales y partidarias. Las elecciones son abiertas a cualquier ciudadano y sus resultados se despliegan en gran detalle, urna por urna, con una gran confianza por parte de la ciudadanía que ha participado intensamente.
XXIII. Autocontrol	Ninguno. El "líder" supuestamente sobre dotado,	Es obligatorio, ya que cada uno ocupa una pequeña

	<p>pueda hacer lo que quiera dentro de su territorio. El resultado es que es imposible planear cualquier asunto, ya que todo se decide según las ocurrencias del “líder”.</p>	<p>parte del mosaico político y tiene que ser sumamente respetuoso de los demás.</p>
<p>XXIV. Comunicación y Gestión</p>	<p>Vertical desde el puesto superior al inferior, órdenes recibidas por la persona quien debe su puesto de quien le dio su puesto.</p>	<p>Lateral mayormente a la colectividad a quien sirve el político o el funcionario.</p>
<p>XXV. Lealtad Política</p>	<p>La lealtad es personal. Existe si es beneficiado por la persona y el partido, en caso contrario hay que denunciar al partido e ir a buscar otro por el momento.</p>	<p>Lealtad a la Constitución y al Pueblo, no al político electo ni al partido, aunque hay una comunión filosófica entre los partidarios.</p>
<p>XXVI. Medios de Comunicación</p>	<p>Esencialmente dependientes de las señales que emanan del Palacio, sin un periodismo como tal, más bien se convierten los medios en defensores de las acciones imperiales y cobran por esa defensa como propagandistas. Quienes cuestionan al método</p>	<p>Independientes, abiertas y un baluarte de la democracia, vigilando a los políticos y funcionarios como un revisor estricto. Son sagrados los medios y no pueden ser tergiversados por los políticos, aunque sí intentan eso todo el tiempo.</p>

	establecido son asesinados, en nombre cuando menos, y muchas veces en persona.	
XXVII. Personales	Conductas abusivas e irrespetuosas con los demás. Las reglas y leyes existen para ser violadas a la brevedad.	Conductas corteses con los demás.
XXVIII. Familiares	Padres autoritarios, violentos y ausentes. Madres manipuladoras de los hijos. Hijos bien entrenados para vivir en una sociedad imperial pero descalificados de una vida democrática.	Padres responsables y líderes en sus familias. Madres solidarias y educadas al servicio de sus familias. Hijos educados con la responsabilidad que exige una sociedad democrática.
XXIX. Gobiernos	Conductas despóticas con los ciudadanos y serviles con los poderosos.	Conductas parejas y respetuosas con la ciudadanía y exigentes con los representantes.
XXX. Empresas	Dependientes de la relación con el poder imperial e incapaces de competir con el exterior.	Dependen de los mercados y su propia tecnología.

XXXI. Medios	Apologéticos de los excesos del Modelo Imperial y ofuscadore de la verdad de la durísima vida de los ciudadanos.	Balanceados por los reportajes y por otros medios.
XXXII. Organizaciones Sociales	Creadas desde el poder imperial para imponer su voluntad mediante la promoción de las personas afiliadas al Modelo Imperial y mediante el favor y la caridad.	Creadas por la sociedad civil para promover los objetivos comunes de los interesados mediante procedimientos transparentes y democráticos.

II. Claridad en la Función Publica

Cualquier institución mexicana se encuentra en una etapa de transición acelerada de un modelo tradicional, centralizada, vertical y personalista, a otro moderno, universal y democrático. La transición del modelo establecido pero deficiente, a otro mejor pero no alcanzado todavía, conlleva una serie de medidas institucionales jurídicas, administrativas e informativas entre otras. La provisión de recursos adecuados para efectuar dicha transición, incluyendo a los humanos y financieros, es clave para poder contar con las posibilidades reales de avanzar.

Pero es importante que señalemos que una institución logrará una mejor y más rápida transición de un modelo a otro, si en alguna medida le acompañe una buena parte de la estructura gubernamental en el cual se encuentra inmersa. Es más, en otros países y regiones del Mundo, esta transición se ha conllevado con un cambio importante en las costumbres y convenciones del Pueblo: más respeto para el prójimo, mejor educación, mayores índices de igualdad, mayor confianza con otros

ciudadanos, la conversión del concepto de sujetos a ciudadanos, y más que nada, una ley que se aplica pareja hasta el más poderoso de la sociedad.

Antes, las instituciones públicas servían a los personajes importantes, quienes recibían por lo general, una buena atención. Tenían acceso, por el Modelo Imperial, a los poderes reales, y estos poderes respondían a sus necesidades gubernamentales. Pero, este modelo se limitaba a atender al 1, 2 o 3% de la población total. El restante 97% de la población, o no recurría a esa instancia, o en su caso, sus demandas de atención gubernamental fueron tratadas sin el empeño puesto en la resolución de las demandas de la parte importante de la población. Eran, pues, valores entendidos: el Estado Mexicano simplemente no consideraba a ese 97% digno de su atención, y el Pueblo aceptaba la circunstancia por no tener otro remedio.

De esta manera, realmente existía un sistema dual gubernamental: para el segmento superior e importante de la sociedad había una buena atención gubernamental, especialmente con buenos individuos involucrados en las soluciones; pero el segmento multitudinario de la inmensa parte inferior de la pirámide nacional de importancia no recibía mucha atención, o muchas veces en forma demagógica, o a veces simplemente ignorados con una atención nula.

El signo más claro de esta dualidad gubernamental es su manera de presentar su trabajo: solo consideraba aquella parte del trabajo efectuado puertas adentro. Afuera, la realidad no importaba y no se tomaba en cuenta. Adicionalmente, de los datos internos, se seleccionaban aquellos que presentaban el mejor aspecto posible. Finalmente, la institución gubernamental no permitía una auscultación de sus procesos de trabajo bajo el pensamiento “Si no estoy respondiendo a las demandas del Pueblo, ¿porque quiere saber este como trabajo?”

Pero, afortunadamente, los tiempos cambian. México fue democratizándose con pasos pequeños, inciertos, erráticos e incipientes, pero no por ello insignificantes, como cualquiera transformación de modelo. Karl Polanyi lo llamó “la Gran Transformación”⁶. En el Mundo Desarrollado, se producían indicadores de atención a toda la población, no solamente una simple lista de las acciones de efectuadas durante el año. Entra en juego, entonces, otra manera de concebir la acción gubernamental, como un derecho democrático, de cada ciudadano, no solo de los importantes. México no podía resistir lo atractivo de ese concepto democrático, y así, comenzamos entre todos, el largo camino de modificar la relación entre el Ciudadano y el Gobierno.

El cambio político fue regateado por las instancias apegadas a los importantes, pero la población exigió un trato parejo. Las instituciones ahora tienen que hacer frente al reclamo de cada ciudadano. Pero, fueron formados para atender solo a los importantes. Tienen que pasar de atender bien el 2% o el 5% de la población a atender bien el 100%, o cuando menos el 50%. Cualquiera norma democrática está francamente afuera de la capacidad de las instituciones conformadas en el modelo ahora reconocido de fracasado. No es que no se esfuerza para lograr el cambio. Es que el modelo mismo ha cambiado, primero en sus aspiraciones, y con mucho retraso en la nueva organización, procedimientos, espacios jurídicos, información, herramientas de trabajo, etc., requeridos para acompañar una transformación de ese tamaño.

En este nuevo esquema también se requiere de liderazgo, pero el objetivo no es solo atender a los justos reclamos de los importantes, pero también del resto de la población. Así, durante la transformación referida, habría que proveer el liderazgo en ambos modelos mientras que el modelo antiguo vaya cediendo espacio al nuevo. Más abajo en la institución es lo mismo: se tiene que atender a los reclamos de

⁶ Fondo de Cultura, Cd. de México, 2017.

ambos modelos, muchas veces con periodos largos de atención a los asuntos no atendidos o mal atendidos del modelo viejo.

Las nuevas técnicas impulsados por los modernizadores no se acoplan al viejo modelo sociocultural y eco político. No proceden, o cuando menos avanzan con muchas dificultades, porque no se han hecho nunca en nuestro país dominado hasta fechas recientes por su concepción imperial y antidemocrática. En Inglaterra, en donde nacieron, estos y otros aspectos democráticos, están siendo implementados durante cuando menos seis siglos. Su Magna Carta de 1215 establece la separación de la ejecución de justicia del Ejecutivo, quien podía acusar, pero no juzgar. En México, ocho siglos después, la idea simple de que el Ejecutivo no pueda acusar y también juzgar, todavía no se asienta bien. Otros cambios son sumamente recientes. Se requiere de más tiempo para que se normalicen estos cambios en las estructuras, pero no hay tiempo para esperar más. El resultado es que nuestro proceder es, en el mejor de los casos, accidentado, o cuando menos errático, con avances importantes seguidos por retrocesos también.

México adolece de ciertas deficiencias en su búsqueda de una mejor vida para todos sus ciudadanos. De estas deficiencias, que aquí tocamos en forma somera, la más importante es su desdén por un verdadero federalismo, y su aprobación, como país, de un federalismo fingido. Virtualmente todo gran país en población y territorio es federal. México, Estados Unidos, Canadá, Brasil, Argentina, Rusia, Alemania, India, e Australia son unos ejemplos de esta verdad. Es así, porque estos grandes países requieren varios niveles de atención gubernamental. Nunca van a ser iguales California y Virginia, ni Baja California y Guerrero. Lo mejor que podemos hacer es conformar niveles intermedios de gobiernos estatales, y dejar que resuelvan todos los asuntos de esos inmensos territorios, desde luego dejando otros para las instancias de tercer, cuarto o quinto niveles. Además, puede haber varias formas de gobierno para todos los niveles menos el federal. Países federales exitosos

funcionan así, no como nosotros con una talla central para todos los pies de la Nación.

Por lo general, se ha difundido la idea de que, si el organismo es nacional o federal, en vez de estatal, municipal, comunitario o familiar, es mucho mejor para el País, y definitivamente más eficiente. Este sesgo a favor de la centralización va directamente en contra de los requerimientos descentralizados de desarrollo de cualquier organismo, y nuestra Nación trabaja en un círculo vicioso: las fallas locales no se atienden y se convierten en fallas estatales, las cuales a su vez no se atienden y se convierten en fallas federales, para las cuales se buscan soluciones nacionales centralizados que van contraviento a las soluciones descentralizadas de los países desarrollados.

La tecnología (jurídica, administrativa o informativa) que usamos, creada y establecida en la parte moderna del planeta con el fin de servir sus objetivos, dentro de un contexto democrático impulsado por ciudadanos y no sujetos, podría ser un gran aliado siempre que se la ubicamos dentro de un contexto para el cual fue creada. Es decir, la productividad de dicha tecnología, comprobada con creces en los países desarrollados, tendrá efectos positivos limitados por nuestro modelo sociocultural y político tradicional desfasado en relación con los requerimientos de esa tecnología. De esa manera, el problema tecnológico es el menor de todas las áreas de transición: social, cultural, política, económica, educativa, etc. Imponer la tecnología ultra moderna sobre una estructura tradicional es una fórmula segura de su fracaso y también el de la institución. Las recriminaciones resultantes son terribles para el estado de ánimo de la institución y obstaculizan su avance.

La revolución tecnológica de nuestra generación se concentra en el área de la información. Aún la revolución en el tamaño de los equipos, desde la energía hasta la aviación, e incluyentes de todos los aspectos de la vida moderna, se inicia con la

computación, y se difunde desde los sistemas de control de la información al resto del equipo que los humanos usamos.

Pero dicha revolución se gestó en el área de la Bahía de San Francisco, una de las áreas más liberales del mundo desarrollado con parámetros socioculturales, política, económica, educativa y otros muy diferentes, y hasta opuestos, a los nuestros. Necesitamos, pues, caminar en todo ello para poder explotar adecuadamente a su tecnología, primero adaptándola a nuestro medio. De otra manera, esa tecnología sería rechazada rotundamente por nuestras instituciones. Ejemplos abundan en nuestro país y otros de tecnologías buenas pero inapropiadas rechazadas por ser impuestas verticalmente sin asegurar previamente a sus bases complejas de asentamiento.

Así, nuestro trabajo es doble:

- 1) modificar las estructuras externas e internas de nuestras instituciones, siempre adaptándose las internas para que sean compatibles con las externas; y
- 2) dosificar la tecnología apropiada para cada etapa de ese matrimonio entre estructuras (especialmente las mentales) y las tecnologías disponibles, pero no necesariamente aplicables.

El punto de inicio de este largo pero fructífero camino es la búsqueda de la Unidad en vez de la Separación. Efectivamente, existen diversas áreas en toda institución como existen las partes del cuerpo humano. Pero los organismos complejos se conforman de muchos organismos simples, **todos coordinados por ellos mismos**, con un gran apoyo mutuo. El corazón nunca decide no bombear la sangre al cerebro

por un pleito entre los dos, o enviar más sangre a un brazo preferido que al otro castigado o despreciado. Cuando cese el apoyo mutuo, cesa la vida de ese organismo complejo, como estableció Pedro Kropotkin hace más de un siglo⁷. Es lo mismo con una máquina, un avión o cualquier organismo complejo como son nuestros gobiernos.

De esta manera, estamos obligados a plantear el problema de la información como uno de la descentralización efectiva. En todo sistema descentralizado, finalmente se observa un producto integral, no necesariamente centralizado. En México, predominan los sistemas centralizados. La tecnología utilizada en México refleja esta problemática con gran claridad.

La tecnología disponible para la Computación es un ejemplo más de la descentralización tecnológica. Desde el invento del ENIAC en la Escuela Moore de Ingeniería Eléctrica de la Universidad de Pennsylvania en Filadelfia, se ha pasado de unos cuantos usuarios de la Computación a su democratización total en las regiones de mayor desarrollo. La tecnología (computadoras, plataformas diversas, lenguajes, etc.) ha crecido exponencialmente, solo limitado por los factores socioculturales, económicos, educativos y otros prevalecientes en las regiones de menor desarrollo. El resultado es que todos producen su información, lo procesan tal vez otros, lo revisan todavía otros, lo agrupan todavía otros, lo presentan aun otros, y lo analizan todavía otros. El proceso está dividido en un sinnúmero de partes pequeñas y luego aglomerado según las necesidades de la institución.

Una segunda característica de la tecnología utilizada es que se subsume a la organización de la institución. La información apoya a todos los niveles. Ninguno está excluido de la información que justamente requiere para sus funciones y

⁷ En su brillante obra, "Apoyo Mutuo", en inglés, "Mutual Aid: A Factor of Evolution", Extending Horizons Book, 1976, originalmente publicado en 1902.

obligaciones, y abundan sistemas descentralizados de información en cada nivel, con un proceso de aglomeración congruente y armónico con los múltiples sistemas descentralizados. No hay, pues, un solo sistema, ni siquiera muchas veces un sistema predominante. De esta manera, el flujo de información es congruente con el flujo del mando de la institución. Nunca ocurre que un subordinado envíe información no revisado por su superior, ya que esa información todavía no es madura para el propósito para lo cual se quiere utilizarla. Así mismo, no existe la posibilidad de una lucha por la preeminencia de posesión y paternidad de la información, luchas típicas de instituciones centralizadas y personalistas en donde todos luchan para quedarse bien con el jefe.

En el sistema centralizado, la información pasa alrededor de todos los mandos intermedios con los defectos del caso: “Tú me pasaste esta información”. “No fui yo, fue XXX”. “Pero XXX trabaja para ti.” “Sí, pero no me diste chance para revisar la información.” “Pero, ya di a tu secretaria tu código de entrada al sistema”. “Sí, pero ella me dice que no pudo entrar en el sistema”. “Pero, no me reportó nada”. “Sí, ya te envié un oficio”, etc.

La tecnología es bastante diversa también. Consideren los sistemas de comunicación de la información generada. Se utilizan, entre otros, redes, hojas de Excel, correos por internet, WhatsApp, teléfonos celulares con voz y mensajería, papel, sistemas elaborados a la medida de la institución y comunicaciones verbales para transmitir información de un punto a otro. La gran difusión de métodos de comunicación de información refleja el desarrollo desigual de las comunicaciones realmente disponibles y las necesidades sentidas. En teoría, se tiene que alimentar con información al sistema central. Pero, hay una caída del sistema, o se fue la luz, y no hay ni el sistema central ni el correo por internet; o no se suministró la tinta para imprimir (tal vez no se previó su suministro a tiempo) y no hay el papel con impresión para ser revisado, signado y avanzado al siguiente paso, etc. Todo lo anterior es sintomático de no haberse desarrollado un sistema robusto y

descentralizado con tecnología apropiada para la institución. Una simple imposición centralizada solo ampliará los alcances de esta situación caótica.

Otra característica de la tecnología moderna es su énfasis sobre la equidad y la justicia entre los productores y los usuarios de la información. Alguien llena un formato de información, pero nunca está alejado de los resultados posteriores de esa información. Además, sus superiores puedan ver en forma transparente y sin pretextos, en todo momento la evolución de dicha información. El productor de información es también su usuario, especialmente en los niveles medios (jefes de departamento a directores). Este uso intensivo de la información no solo le agrega mucho valor, sino también sirve para su autocorrección inmediata.

En la informática moderna, los cortes de información se podrían hacer en cualquier momento. Por ejemplo, en México, en los bancos o las oficinas recaudadoras de los mismos municipios, la información está disponible diariamente, y a veces en cualquier minuto. Esto ocurre no por el sistema centralizado, sino por una amplia Cultura de Contabilización de las actividades de uno en la institución. Pero, dicha Cultura tiene que ser promovida activamente en cada institución, ya que nuestro modelo sociocultural desestima el valor de dicha contabilización. Por ello, los mandos medios deberán de ser preparados y capacitados para poder incidir en los niveles subsiguientes para poder integrar esa Cultura a sus actividades cotidianas. Un punto inicial sería lograr que todas las actividades del día se contabilicen correctamente y el día siguiente se abra un nuevo archivo de actividades.

Otro aspecto digno de mencionar de la informática moderna es su velocidad de cambio, casi seguramente la más alta entre los diversos sectores de nuestra vida. Esto crea varias situaciones novedosas: primero, las opciones son múltiples, y el usuario no tiene por qué amarrarse a cualquiera predeterminada; segundo, una opción pasada casi seguramente está superada por nuevas opciones; tercero, ante

instituciones en una fase de cambio acelerado, un sistema centralizado será un estorbo que le resta flexibilidad al cambio institucional; y cuarto, es mucho más seguro un sistema que deja que la información siga las líneas de mando para que los dos se fortalezcan sin conflictos entre ellos.

En base a los puntos elaborados en este artículo, hacemos un recuento del estado actual de la Administración Pública en México.

III. El Estado Actual de la Administración Pública en México

La mayoría de las instituciones públicas en nuestro país cuenta con tres documentos básicos de su organización:

el Reglamento Interior;

el Manual de Organización; y

el Manual de Procesos y Procedimientos.

El primero de estos detalla las funciones encomendadas a la Institución por la Ley Orgánica relevante; el segundo establece las formas estructurales y funcionales con las cuales la Institución pretende ejecutar sus obligaciones; y el tercero hace explícito el método mediante el cual la Institución hace su trabajo. Por lo general, la Institución, como muchas en el país, tiene clara los primeros dos guías de organización. Hay una identidad entre el documento escrito y la realidad institucional en casi todos los casos.

Podemos decir que, hasta ese punto, la Institución está organizada. Sin embargo, cuando se revisa la aplicación del tercer documento aquí señalado, hay poca correspondencia entre la realidad del proceso de trabajo y el contenido del documento, claramente bien elaborado en su momento. La deficiente aplicación del Manual de Procesos y Procedimientos no es culpa del documento, sino de otros factores institucionales.

Básicamente, en nuestro País, hasta este momento, la dinámica de trabajo de la Institución solo alcanza a los primeros dos documentos. Por ejemplo, una nueva encomienda de origen federal y nacional se incorpora al Reglamento Interior y se modifica el Manual de Organización para contar con un nuevo organigrama y nuevas funciones, apoyados por las consideraciones presupuestales de espacios, y recursos humanos y materiales.

Pero, su forma de trabajo no se especifica en una modificación del Manual de Procesos y Procedimientos, quedando al criterio de cada participante en el proceso como y cuando efectuara el trabajo. No hay nada escrito para la ejecución sistemática del trabajo, aunque éste se hace de alguna manera no clara ni siquiera a los dirigentes del área responsable, y mucho menos en los niveles medios y bajos. Por supuesto, la Ciudadanía no tiene una idea de cómo se gasta su dinero.

Esto es así porque las estructuras y funciones son muy vigiladas y conocidas, los puestos jerárquicos son valorados por todos, y tienen consecuencias presupuestales importantes. No así los procedimientos de trabajo, que por lo general no están escondidos, pero tampoco están especificados en blanco y negro. Están conocidos para aquellos quienes directamente ejecutan a los procedimientos establecidos informalmente.

De esta manera, las instrucciones se cumplen, siempre que haya recursos asignados previamente para la tarea que se haya instruido, pero esa instrucción no se convierte en un modo de trabajo, una cultura de hacer el trabajo en forma automática, es decir para ser implementado sin la misma instrucción en el futuro, asegurando una dinámica institucional que no existe en el otro caso de esperar la instrucción superior.

Así mismo, conforme se requiere una mayor coordinación entre las partes, aumenta la improvisación, ya que no se ha establecido previamente, con la concurrencia de todas las partes, un método detallado y documentado que cumpla con los múltiples requerimientos, separados cada uno con sus propias características.

Todo lo anterior apunta en la misma dirección: es necesaria la elaboración de los procedimientos que realmente se implementan actualmente dentro de la Institución y seguidamente se requiere el establecimiento de los mecanismos para su implementación en forma transparente, uniforme e inmediata sin la intervención superior en cada paso, por ser incluidos estos pasos en un procedimiento claramente establecido con todos los detalles incluidos, y desde luego aprobado con entusiasmo tanto por los ejecutores inmediatos así como por la superioridad jerárquica. Así mismo, estos mecanismos deberán permitir modificaciones periódicas de los procedimientos establecidos conforme a la dinámica impresa por la Institución.

El proceso de abordar la realidad organizativa comienza con una autoevaluación de las fortalezas y debilidades, los recursos disponibles y faltantes, y más importante, las prioridades institucionales y de sus áreas, incluidas desde luego sus legítimos requerimientos de recursos, ahora medidos en relación con las necesidades marcadas por cumplir sus procedimientos. Es decir, los recursos estarían en proporción al trabajo cuantificado de los procedimientos, un camino muy diferente que la simple solicitud de mayores recursos.

De esta manera, se propone conformar los documentos ya señalados en un grupo integral de tal manera que todos apunten en la misma dirección, dando no solo congruencia, sino sinergia al quehacer organizacional de la Institución. Se debe pasar de la estructura orientada únicamente por funciones a una estructura organizacional que se orienta al apego de procesos y procedimientos aplicados al inicio suavemente en forma continua y lógica. Igualmente, desde cualquier paso en cualquier procedimiento, se debe alcanzar la función atendida y de ahí la relevancia de la estructura planteada, una modificación en una de las partes afecta y debe

modificar las otras partes mediante un estudio de sus efectos y si es necesario de las modificaciones correspondientes.

En nuestro país, es bastante común ver manuales de procedimientos siendo publicados para después caer en el desuso. Una de las principales causas de este resultado desafortunado y carísimo para nuestra Nación es la imprevisión de la Institución para conformar un área de control del proceso organizativo, tanto para la implementación de los procedimientos como para los múltiples asuntos organizativos que surgen normalmente en todas partes y que deberían ser tratados con urgencia y según normas de buenas prácticas bien establecidas. La buena organización no se da por sí misma o generación espontánea; tampoco por buenas intenciones, exhortos o amenazas superiores. Es el resultado de un esfuerzo concertado y constante. En el momento en el que se reduce dicho esfuerzo, baja la eficiencia organizativa con consecuencias desastrosas para la Institución y desde luego para la ciudadanía que depende de su buena organización.

Por ello, es razonable proponer el establecimiento de nuevas reglas y nuevos puestos con los recursos correspondientes para efectuarse dicha encomienda en las dos áreas que vemos más relacionados con un proyecto de esta naturaleza: el área encargada de la evaluación institucional en cuanto a la medición correcta de los problemas organizativos que vayan surgiendo en una institución dinámica; y la Contraloría en cuanto a la vigilancia estricta de las normas organizativas que aquí se propone.

Cada área de la Institución debería de contar con un número determinado de procedimientos en su manual ya elaborado por personal de la misma área con el método y el apoyo de un equipo preparado y dispuesto a participar de esa manera en un esfuerzo conjunto. Para comenzar, el directivo de cada área es el responsable de la implementación de los procedimientos detallados. Aparte, cada procedimiento

tiene un responsable de menor nivel jerárquico que el dirigente señala. Así, el método establece dos niveles de responsabilidad, ambos adentro del área. Sin embargo, alguien más y externo en la Institución tiene que vigilar que la responsabilidad encomendada realmente se cumple en forma cotidiana.

Además, es recomendable que cuando menos un área central de la institución puede periódicamente tasar el avance del Área en materia organizativa, desde luego relacionado con los recursos puestos a la disposición de cada área. Cada procedimiento podría ser convertido, mediante un diagrama de flujo, en Word, el lenguaje verdaderamente universal. Estos diagramas van a permitir obtener, para tal evaluación, toda la información requerida del cuerpo de los procedimientos del Área.

IV. Una Propuesta Modesta

Para alcanzar un buen nivel de eficiencia, necesitamos claridad, congruencia y continuidad en cuatro grandes instrumentos organizativos (y desde luego jurídicos y administrativos también) que influyen en forma decisiva en la eficiencia de la Institución:

- 1) El Reglamento Interior de la Institución que especifica sus obligaciones (y derechos también).
- 2) La estructura organizativa plasmado en un Manual de Organización (o similar) que especifica como la Institución propone organizarse por Área para poder atender a las obligaciones marcadas en el Reglamento referido.
- 3) Las funciones específicas de cada Área detallada según la estructura adoptada y contenidas en un Manual de Funciones de la Institución, o en su caso, incorporados en el Manual de Organización.
- 4) Los procedimientos mediante los cuales se atiende a cada una de las funciones en forma predeterminada y según reglas que especificamos más

adelante, contenidos dichos procedimientos (y procesos) en un Manual de Procedimientos de uso constante como la referencia definitiva de todos los detalles del trabajo por hacerse.

Primero, todo es bastante claro y bien establecido hasta llegar a la manera de desempeñarse las funciones, o sea en los tres primeros instrumentos señalados arriba. Pero, una vez llegada ese momento, no hay claridad en los detalles del trabajo por hacerse, tampoco existe una ruta predeterminada de los flujos de trabajo, tampoco las personas responsables, la documentación, los métodos e instrumentos de trabajo, los tiempos, etc. Es decir, hay bastante lugar para una gran mejoría en términos de eficiencia para poder alcanzar la excelencia en este tema importante y crítico de Organización.

Segundo, toda institución pública en nuestra Nación es sumamente dinámica. Periódicamente, se agregan nuevos objetivos a la Institución, y otros se reforman. Hay nuevas coordinaciones, tanto adentro de la Institución, así como con el exterior. Entran nuevas tecnologías a la Institución, y tienen que ser absorbidas en una forma óptima. Los recursos humanos se capacitan o requieren capacitación. Los recursos materiales determinan la eficiencia de toda la Institución, así como los espacios disponibles con una calidad aceptable para el trabajo digno que se propone. La Ciudadanía, el Ejecutivo, las instituciones encargadas de otros temas del mismo sector, los organismos no gubernamentales, y hasta instituciones internacionales, todos andan en movimiento y conforman un medio ambiente no solo más dinámico, sino también cada vez más exigente, como debe de ser.

En estas condiciones, consideramos prudente establecer las bases de una profunda organización del trabajo de la Institución, sin tocar mucho a las encomiendas (el Reglamento Interior), las estructuras (el Manual de Organización), y las funciones de cada Área, con el fin de concentrar esfuerzos en el punto débil (los detalles de los múltiples procedimientos en uso o posiblemente puestos en uso) para así poder alcanzar el mejoramiento deseado en su desempeño. Desde luego, una vez obtenida la mejor forma de ejecutar cada función mediante procedimientos óptimos

para las circunstancias actuales, se debería de reconciliar dichos procedimientos con el resto del planteamiento organizacional que consiste en los primeros tres instrumentos ya señalados.

Por todo ello, es imperioso contar con una normatividad institucional que establezca en minucioso detalle, tarea por tarea y paso por paso, las reglas, obligaciones y facultades de los servidores públicos para el logro de los objetivos de la Institución, y de ahí generar una buena percepción ciudadana del trabajo de la Institución.

La Propuesta persigue el siguiente objetivo general:

- 1) Hacer que la Institución cuente con todos los instrumentos señalados arriba en forma eficiente y actualizada.
- 2) Establecer la manera de vigilar la aplicación cotidiana de cada procedimiento como diseñado.
- 3) Construir una estructura interna para lograr ambos objetivos con eficiencia.

Del objetivo general, se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- i) Conformar un diagnóstico breve y certero del nivel de organización por Área, elaborado por el dirigente de esa Área y que señale los principales obstáculos a una mejoría de ese nivel.
- ii) En base a ese diagnóstico, confrontar las funciones establecidas con los procedimientos en uso, y aquellos que se tendrán que crear, para poder atender cuando menos el 80% de las funciones del Área mediante procedimientos.
- iii) Establecer un acuerdo de trabajo entre todos los involucrados para poder atender el análisis de posibilidades de cada aspecto de los procedimientos y llegar a la conclusión para su creación.

- iv) Revisar a los procedimientos ya existentes, así como los nuevos creados por su congruencia lógica, jurídica, administrativa y económica, para que sean los más eficientes en las condiciones actuales de recursos humanos, materiales y espacios de trabajo realmente disponibles.
- v) Llegar a un consenso sobre los procedimientos que finalmente se incluirían en un Manual Único de Estructura, Funciones y Procedimientos del Área.
- vi) Construir los nuevos procedimientos por parte del grupo dirigente del Área y los funcionarios más relacionados con la temática de cada procedimiento.
- vii) Revisar entre todos los involucrados a cada aspecto de cada procedimiento para conformar, mediante iteraciones entre las partes, el grupo final de procedimientos del Área.
- viii) Regresar a revisar las funciones, y de ahí las estructuras, así como el Reglamento Interior, para proponer las modificaciones a estos tres instrumentos organizativos de la Institución.
- ix) Preparar el nuevo Manual de Estructura, Funciones y Procedimientos del Área y presentarlo a la superioridad para su revisión y consideración.
- x) Recibir las observaciones relevantes de la superioridad y atenderlos.
- xi) Una vez publicado el manual referido en el punto ix) arriba, el Área implementa los procedimientos, así como la estructura y funciones autorizadas.
- xii) La Institución establece un nuevo procedimiento de revisión, evaluación y actualización del Manual de toda la Institución ya citado con la creación de un sistema para atender ese propósito con todos los indicadores, métodos y tiempos incluidos para poder mantener en uso cotidiano a los manuales actualizados de cada Área.

Esta propuesta debe de contar con dos equipos de trabajo: uno aportado por la Institución; y otro grupo externo. Detallamos la metodología propuesta.

La Institución aportaría al presente proyecto los siguientes recursos y activos, aparte del monto establecido en la Sección V más adelante:

- 1) Asignaría al proyecto cuando menos un funcionario con el nivel para tener acceso en forma permanente a los dirigentes de la Institución.
- 2) Asignaría al proyecto cuando menos dos funcionarios con la experiencia en la elaboración del manual actualmente vigente. De esta manera, la Institución conformaría un Grupo Coordinador del Proyecto.
- 3) Efectuaría la coordinación adentro de la Institución y con otras dependencias de la temática que vaya surgiendo.
- 4) Cada Área de la Institución participaría con entusiasmo en el proyecto en el entendido que sus dirigentes van a contar con la posibilidad de plantear su mejor visión de su propio trabajo y como lo pudieran hacer en forma óptima adentro de los recursos actualmente disponibles, pero también dejando suficiente flexibilidad para ajustar en forma inmediata a los procedimientos a nuevas dotaciones de recursos humanos, materiales o de espacios de trabajo.

El grupo externo debería de elaborar la metodología detallada que sería utilizada en todo el Proyecto, y adicionalmente atender los siguientes puntos:

- 1) Preparar el cuestionario básico del tema para cada Área, y explicar su propósito y atender cualquiera duda al respecto. Cuando el cuestionario se termina, analizar los resultados con los responsables del Área y establecer la manera de superar los defectos organizacionales ya planteados. Todo lo anterior se basa en una o más reuniones preparativas para presentar a los responsables del Área los objetivos del presente proyecto y la metodología por usarse, así como la conformación de dos equipos: uno de los responsables del Área de cada procedimiento por crearse; y otro del grupo

externo conformado de personal tanto de ese grupo como de los funcionarios asignados para dicha tarea por parte de la Institución.

- 2) Preparar un documento de la confronta entre las funciones y los procedimientos del Área con las conclusiones respectivas.
- 3) Guiar y asesorar el proceso de llegar a la creación o no de un procedimiento, su alcance, su contenido, y la distribución de los pasos para completar dicho procedimiento, en el entendido que cada procedimiento se desglosa en una serie de pasos lógicos con las decisiones tomadas en cada paso claramente señaladas con los criterios correspondientes. Aquí, es relevante señalar que **cada paso se conforma de cinco dimensiones: ¿Cuál es la actividad que hace?, ¿Cuál es el medio para desempeñar dicha actividad?, ¿Quiénes lo hacen?, ¿Cuál es la documentación utilizada y también la producida por dicha actividad? y ¿Cuál es el tiempo en que lo hacen?**

En nuestro caso, hemos optado por plasmar cada paso con sus cinco dimensiones ya referidas, y así contar con un mecanismo universal de todos los cálculos referidos necesarios para trazar la ruta de cada área en su avance hacia la excelencia, según los datos de los mismos procedimientos utilizados, mediante un diagrama de flujo convencional.

Adicionalmente, cada procedimiento se convierte en un diagrama del flujo del trabajo. Aquí, hemos descartado los diagramas convencionales por varias razones, entre las cuales las más importantes son dos: seguirlos en conjunción con los pasos es difícil y no se presta a cálculos por área o cálculos institucionales, como son, por ejemplo: ¿cuántos pasos utilizan el internet, la tarjeta o la comunicación personal como medios de hacer el trabajo?, ¿cuántas veces se involucra la misma persona (puesto) en ese Procedimiento?, ¿cuál es el tiempo para cumplir con ese paso?, ¿cuál es la documentación requerida para cumplir con el paso y en donde se almacena el resultado? Y muchísimas otras preguntas relacionadas con una buena organización de cualquier institución.

Conclusiones

Tal vez el factor más importante para el desarrollo de México radica en la eficiencia de nuestra Administración Pública. En tiempos recientes, ciertamente ha habido un cierto avance en la calidad de la Administración Pública, pero las necesidades del Pueblo requieren una calidad bastante superior.

Es nuestra contención que este reto es superable mediante una mejor organización de las instituciones gubernamentales del País mediante procedimientos elaborados a la manera señalada en el presente artículo, y con énfasis sobre procedimientos detallados y completos, una por cada función encargada a la Institución, dividido en pasos cronológicos. En cada paso, habría cinco elementos que describen el contenido de la actividad del paso: ¿Cuál es la actividad que hace?, ¿Cuál es el medio para desempeñar dicha actividad?, ¿Quiénes lo hacen?, ¿Cuál es la documentación utilizada y también la producida por dicha actividad? y ¿Cuál es el tiempo en que lo hacen?

Los pasos podrían ser convertidos en símbolos utilizados en Word y así contabilizados de la manera requerida para poder penetrar en el cuerpo de los procedimientos, establecer controles, y una contabilización detallada de cualquier tema de trabajo.

Bibliografía

1. <https://www.caaf-fcar.ca/en/efficiency-concepts-and-context/efficiency-in-the-public-sector#:~:text=Many%20factors%20influence%20how%20efficient,the%20organization%20must%20respond%20to.>
2. <https://gain-new.crc.nd.edu/ranking/readiness/governance>
3. Jhabvala, Firdaus. “Magna Carta: Primer Paso hacia la Democracia Mundial”. Centro de Estudios de investigación del Sureste, A.C., Villahermosa, 2001.
4. Abridgement by D. C. Somervell. “A Study of History”. Oxford University Press, 1946.
5. Jhabvala, Firdaus. “México y su Desarrollo”. Centro de Estudios de investigación del Sureste, A.C., Villahermosa, 2019.
6. Polanyi, Karl. “La Gran Transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo”. Fondo de Cultura, Cd. de México, 2017.
7. Kropotkin, Pedro. “Mutual Aid: A Factor of Evolution”. Extending Horizons Book, 1976, originalmente publicado en 1902.



INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA



Dirección: Boulevard Adolfo Ruiz Cortines esquina
Av. de Las Américas s/n, Local G3 planta alta, Plaza
City Center Service. 86100 Villahermosa.



www.iaptabasco.org.mx

 IAP Tabasco, A. C.  @IAPTabascoac

 iaptabascoac  www.iaptabasco.org.mx